

El corporativismo estatal, las políticas educativas y los movimientos estudiantiles y magisteriales en México

CARLOS ALBERTO TORRES

INTRODUCCIÓN

EL PROPÓSITO de este artículo¹ es explicar las políticas y prácticas educativas en México durante el período 1970-1990, con un enfoque particular en los movimientos estudiantiles magisteriales. El análisis se centra en los procesos de negociación, lucha y compromiso del sistema educativo. Empleo una perspectiva teórica, acentuando a la vez un análisis a nivel nacional, con énfasis en la intervención estatal vinculada con las asociaciones corporativas organizadas (Morales-Gómez y Torres, 1990), y un análisis del sistema mundial con respecto a las dinámicas culturales y económicas globales.

Una de las mayores preocupaciones de la investigación comparada ha sido entender las diferencias nacionales dentro de las dinámicas contradictorias del sistema mundial. Coincido con Göran Therborn, quien estudia con detalle las especificidades nacionales al examinar las relaciones entre las crisis económicas y los procesos políticos. Al considerar la crisis en México, comparto el supuesto de Therborn cuando éste señala que

la política tiene un gran impacto sobre el desempeño económico y el desempleo. Las diferencias en la infraestructura económica, en la vulnerabilidad a los *shocks* exógenos u otros parámetros que no determinan políticamente el carácter del mercado, no son suficientes para explicar las trayectorias de las crisis nacionales. En otras palabras, la política sí importa, una conclusión que generó una controversia considerable hace poco tiempo (Therborn, 1987:260).

Estas delimitaciones conceptuales surgen de la historia específica de la formación social mexicana y el Estado. El Estado mexicano es un Estado revolucionario que ha mostrado a lo largo de los años una propuesta sorprendentemente

¹ Este artículo escrito originalmente en inglés, tiene relación con los materiales presentados en mi libro coescrito con Daniel A. Morales-Gómez titulado *The State, Corporatist Politics and Educational Policy-Making in Mexico* (Nueva York, Praeger, 1990), y se publicará en inglés en un texto editado por Mark Ginsburg. Quiero agradecer a Iván Zavala y Mark Ginsburg por sus comentarios a las versiones anteriores de este trabajo. Debo asimismo agradecer a Tiffany I quien efectuó la traducción del primer borrador al español, y a María Pilar O'Cadiz quien gentilmente revisó y mecanografió la versión final en español.

reformista, tanto en el área de la educación como en otros campos de la política social. Durante el período de la postrevolución, las reformas educativas han sido emprendidas por el Estado mexicano concomitantemente con el principio de casi todos los gobiernos controlados por el PRI (Latapí, 1976, 1980; Muñoz Izquierdo, 1981:389-445). Dada la participación política y el compromiso financiero mínimo del sector privado en educación, el Estado mexicano también tiene un control decisivo y casi abrumador en los asuntos educativos (Levy, 1986; Pescador y Torres, 1985). Junto a esto, el Estado mexicano mostró en el pasado un grado muy alto de autonomía política, basado en sus políticas culturales de corte nacionalista frente a la influencia de las organizaciones internacionales (Pescador y Torres, 1985:85-117; Paz, 1984). Sin embargo, desde 1982, con la deuda externa, la crisis fiscal y el lanzamiento de las políticas de estabilización basadas en las prescripciones del FMI, esta autonomía ha disminuido.

Tales características invitan a subrayar el análisis de los determinantes nacionales de las políticas sociales en los estados de bienestar social, donde el Estado mexicano, a excepción del seguro de desempleo, comparte algunos de los rasgos básicos de otros estados de bienestar social. No obstante, un enfoque del sistema mundial no se omitirá en este análisis, sino que queda en el trasfondo, cumpliendo el papel que tiene la iluminación en una función de teatro. Los actores, el argumento, la coreografía son completamente independientes del sistema de iluminación, sin embargo, sin éste o con luces de poca calidad, el valor global de la puesta en escena, las sombras y los colores del escenario, la apariencia y la intensidad de los rostros y gestos de los actores, o hasta los signos y las indicaciones cruciales que ofrecen las claves del argumento, quizá no serían apreciados o incluso podrían pasar inadvertidos por los espectadores.

EL ESTADO CORPORATIVO Y LA ECONOMÍA POLÍTICA EN MÉXICO

El estudio de la educación como política pública necesita una teoría explícita del Estado. En este análisis se conceptualiza al Estado como un cuerpo que determina políticas en cuanto es un pacto de dominación y, a la vez, un sistema administrativo autoregulado. Por lo tanto, el Estado consta del aparato institucional, las organizaciones burocráticas, y las normas y los códigos formales e informales que constituyen y representan las esferas "públicas" y "privadas" de la vida social (Torres, 1989a,:86). La peculiaridad del Estado mexicano es su estructura corporativa (Pereyra, 1979; 1981; Pescador y Torres, 1985; Leal, 1975a, 1975b; Kaufman, 1977; Fuentes Molinar, 1983; Córdova, 1972a, 1972b). Debido a la temprana consolidación de las políticas revolucionarias en México, y a la efímera duración de las políticas populistas, el Estado mexicano, aunque limitado por su modelo de desarrollo dependiente-asociado (Cardoso, 1973; Evans, 1979; Morales-Gómez y Torres, 1990; Stephan, 1978), comparte algunos rasgos con los estados de bienestar

social como los que se desarrollaron en las sociedades industriales avanzadas en la primera parte de este siglo (Therborn, 1984).

Se ha sostenido que existe una contradicción básica en las políticas del Estado de bienestar social, entre las políticas que se orientan hacia la acumulación de capital y las políticas orientadas hacia la legitimación del sistema político. Dicho de otra manera, parece que hay un continuo antagonismo entre la necesidad que un Estado provea a la mayoría de la población servicios básicos de bienestar social para mantener la credibilidad de sus bases políticas, y la necesidad de que mantenga e incluso intensifique la tasa de retorno del capital para fomentar la acumulación y el desarrollo económico. De hecho, Gough (1979) sostiene de manera contundente que hay un conflicto periódico entre los aspectos del “salario social” y el “control social” en las políticas del Estado benefactor. El resultado de esta combinación de tensiones entre políticas básicas ha originado un “capitalismo desorganizado” y la “crisis fiscal del Estado”.

El corporativismo refiere a una forma de Estado que tiene una extensa base de apoyo popular, a pesar de su carácter capitalista dentro del contexto de un sistema capitalista nacional desigual y dependiente. El concepto del corporativismo en México también se usa para referirse a la incorporación de los sectores socialmente subordinados de la sociedad (campesinos, obreros y grupos de la clase media) en el aparato de los partidos políticos y en el sistema de distribución del poder e influencia en el Estado. Siguiendo a Lehbruch y Schmitter (1982:6), el concepto de “corporativismo” puede concebirse como un sistema de representación de intereses y acuerdos industriales, que cuenta con cinco características principales: 1) las organizaciones y grupos de interés son cooptados en el proceso de toma de decisiones gubernamental, considerando su representación en los comités consultivos o participación en varias formas de consulta; 2) los grupos de interés y organizaciones con un número mayor de miembros o que representan intereses estratégicos, en particular los sindicatos, se encuentran íntimamente vinculados a los partidos políticos, tomando parte en la formulación de las políticas, en una especie de división funcional de trabajo; 3) la mayoría de las organizaciones y grupos de interés se estructuran jerárquicamente y la participación tiende a ser obligatoria; 4) las categorías ocupacionales son representadas por organizaciones no competitivas, las cuales disfrutan de una situación de monopolio; y 5) las relaciones industriales se caracterizan por una política de concertación y acuerdos entre los sindicatos, las organizaciones empresariales y el gobierno —donde los sindicatos se rehúsan a emplear tácticas de confrontación, especialmente huelgas y paros laborales.

Al considerar los rasgos corporativos de las políticas estatales, convendría hacer algunas observaciones teóricas. Primero, asumiremos que cualquier forma de las políticas corporativistas (y las políticas apoyadas por los Estados de bienestar social) reflejarán las transacciones entre el Estado y las organizaciones y grupos de interés

(Therborn, 1986:141). Segundo, “cuánto más grande es el Estado benefactor, más grande es el poder y la influencia de estas organizaciones. Como corolario, debemos esperar que la igualdad política de los ciudadanos en los grandes Estados benefactores será menor que en los Estados benefactores más pequeños” (Therborn, 1986:142). Finalmente, hay tres aspectos importantes para entender los acuerdos corporativos y su efecto en la formulación de la política pública: el tamaño de las organizaciones de interés en el supuesto de que, cuánto más grandes sean, actuarán de manera más responsable; la homogeneidad cultural y el sentido de una identidad colectiva que prevalece entre sus asociados; y la capacidad del grupo directivo para generar conformidad y disciplina en sus miembros (Offe, 1984:6-8).

Estos tres aspectos son muy pertinentes para estudiar la formación de la política pública en la educación mexicana. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) son dos de las burocracias con más trabajadores en México. El SNTE tiene cerca de un millón de miembros, y la SEP es el mercado para la gran mayoría de estos maestros así como para un gran número de expertos, funcionarios y técnicos de nivel medio, burócratas y políticos de alto nivel que trabajan en el grupo central y en las agencias descentralizadas de la SEP. De igual modo, el SNTE es una institución fundamental en el sistema político mexicano y en la red de control priísta, en la medida que el SNTE constituye la mayoría de los miembros afiliados a la Federación de Trabajadores Estatales (FSTSE), la cual a su vez está vinculada ya (y constituye una parte considerable de) la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), o el “sector popular” del PRI. El sector popular, conjuntamente con el sector de trabajadores y el sector de campesinos, constituyen las tres columnas de la hegemonía del PRI en México. De aquí que las políticas educativas jueguen un papel central en el arreglo corporativo mexicano. Agreguemos a esto, el papel indispensable que desempeñaron los maestros en la constitución de un México moderno y nacionalista el cual es celebrado como parte esencial del folklore y simbolismo de la educación y el magisterio (Latapí, 1976, 1980; Fuentes Molinar, 1983; Torres, 1989b).

La homogeneidad y dominación de la dirección en el SNTE mediante el grupo dirigente de “Vanguardia Revolucionaria”, ha sido reconocida por muchos analistas (Campos *et al.*, 1990; Fuentes Molinar, 1983; Latapí, 1980; Street, en prensa). Sin embargo, en los primeros meses de 1979, la creciente oposición contra la Vanguardia Revolucionaria formó una coalición de grupos de maestros asociados como la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que, por sus esfuerzos de “democratización”, en 1989 logró derrocar parcialmente a la antigua dirección de la Vanguardia Revolucionaria. Estos acontecimientos serán discutidos más adelante en este artículo. Sin embargo, debe subrayarse que la capacidad de la dirección del SNTE para influir en la formulación de políticas corporativistas efectivas en la negociación con la

burocracia estatal, debe ser considerada como el trasfondo para entender la formulación de la política educativa. Más recientemente, la crisis política resultante del pobre y errático desempeño electoral del PRI, y la presión política creciente del Partido Acción Nacional (PAN) y de la coalición de izquierda representada por el Partido Revolucionario Democrático (PRD) —con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano a la cabeza de una amplia coalición— han afectado de distintas maneras las relaciones entre el Estado y los maestros. En los hechos, es factible que algunos segmentos del movimiento magisterial hayan apoyado la campaña política de Cárdenas.

Las políticas educativas se conciben como un poderoso instrumento del Estado para lograr la lealtad masiva de la población, en el contexto de la reproducción de las relaciones sociales de producción y la preparación de mano de obra disciplinada (Carnoy, 1984; Gramsci, 1980:246). Sin embargo, la educación no es un instrumento perfecto de reproducción social, ni todos los espacios educativos pueden ser completamente controlados por el Estado. Las políticas educativas también aparecen como parte de las políticas del Estado de bienestar social, como respuesta a la presión concreta de los ciudadanos por obtener niveles más altos de bienestar y prácticas democráticas. De esta manera, la educación juega un papel mediador en los conflictos y las contradicciones de la sociedad civil. Las instituciones educativas han llegado a ser un terreno de maniobra política de la burocracia estatal; un espacio para la cooptación política de individuos, grupos y demandas; una arena donde se lleva a cabo un intenso regateo político ante los grupos e intereses de poder en el modelo corporativo; e incluso un espacio para la resistencia de las clases socialmente subordinadas y sus intelectuales orgánicos.

La legitimidad del Estado mexicano puede vincularse a varias fuentes; en primer lugar el episodio revolucionario de 1910, el cual le otorgó el papel de gran modernizador del país. Otras fuentes de legitimidad incluyen la existencia de un partido en el poder por más de sesenta años, el mecanismo exitoso de reemplazo de líderes con una sucesión administrativo-política cada seis años basada en un criterio de no-reelección del presidente y los cargos de elección popular y una disciplina suficientemente estable de la clase obrera, con la presidencia de la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) en poder de Fidel Velázquez desde hace más de cuarenta años. Un índice de crecimiento sostenido del PNB de 6.2% anual entre 1940 y 1960 (véase Gill, 1969:9) y el éxito del llamado “desarrollo estabilizador”, no son rasgos comunes en los países dependientes. La reforma agraria y las soluciones de corto plazo para los cuellos de botella industriales que ha enfrentado el modelo de desarrollo mexicano desde los años cincuenta, también confirmaron la legitimidad del Estado, por lo menos hasta la década de los setenta.

La legitimidad del Estado mexicano, y la estabilidad de su sistema político han dependido de su capacidad para suministrar a las masas la promesa, y a

veces la realidad, de una movilidad social y algunos beneficios sociales por medio de una acertada administración de los asuntos electorales, laborales, educativos y agrarios. En lo que concierne a la educación, algunos analistas han subrayado en particular que las políticas educativas se encuentran muy relacionadas con la estabilidad del sistema político en su conjunto (Basañez, 1981).

PATRONES DE POLÍTICA EDUCATIVA EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS

¿Cuáles son las características particulares de la educación en la sociedad mexicana? ¿Cuáles son los determinantes del proceso de la formación política educativa? Si bien es difícil ofrecer una respuesta precisa a estas preguntas, cabe afirmar que cinco rasgos principales han caracterizado el proceso de formación de la política educativa en las últimas dos décadas: 1) durante los últimos treinta años el gobierno nacional ha seguido una política de aumento continuo de recursos para la educación pública; 2) el crecimiento cuantitativo no coincide necesariamente con avances similares en la calidad de la educación ni en la igualdad de las oportunidades de acceso a ésta; 3) la política educativa ha sido profundamente afectada por los proyectos alternativos en pugna entre el sindicato de trabajadores y la burocracia político-educativa; 4) aunque los encargados de la toma de decisiones manejan una razón eminentemente técnica en el proceso de formación de la política educativa, la razón de ser de la planeación es eminentemente política para legitimizar al Estado y su red corporativa de grupos de intereses (por ejemplo, el SNTE); y 5) la formación de la política educativa refleja no sólo la crisis política, sino también la crisis fiscal del Estado, la crisis global económica de México y el contexto de una crisis que afecta al sistema mundial en su conjunto.

Primero, el gobierno federal ha seguido una política de incrementos consistentes en el reparto de los recursos en la educación pública hasta la aparición de la crisis de la deuda eterna. Antes de 1970, 2.57% del total del PIB fue para la educación; en 1975 fue de 3.9%; en 1982 de 5.2%; y en 1989 de 2.45% (Padual, 1988:172). En términos del gasto gubernamental, el porcentaje dedicado a la educación en 1970 fue de 6.58%, en 1975 de 7.20%, y en 1982 de 13.83%. Por ejemplo, el gasto en la producción y distribución de los libros de texto gratuitos para la educación pública es impresionante: entre los años 1959-1964 el Estado produjo y distribuyó gratuitamente 107 millones de libros, 78 millones en 1977, y 93 millones en 1983 (Morales-Gómez y Torres, 1990; Guzmán Ortíz y Vela González, 1989:45). La participación federal en la educación ha aumentado sistemáticamente a través de los años. Las contribuciones de los estados han aumentado sistemáticamente a través de los años. Las contribuciones de los estados y los municipios en su conjunto durante la época de 1970-1984 no llegaron a más del 15% de los gastos totales en educación, y las inversiones del sector privado han disminuido sustancialmente en los últimos años. De hecho,

la participación del sector privado cayó de 16% a comienzos de la administración de Echeverría (1970) a menos de 6% al final de la administración de López Portillo (1982) (Morales-Gómez y Torres, 1990, capítulo 3).

Segundo, el crecimiento cuantitativo en el área de la educación no ha implicado mejoras cualitativas en la enseñanza ni una igualdad mayor de oportunidades de acceso a ésta. A pesar del aumento en los presupuestos y de la expansión educativa, la deserción escolar es todavía un problema crítico. En 1986 la eficiencia interna de la escuela llegaba a sólo 51.3% en la educación primaria, y 74.4% en el nivel secundario. Aunque en las últimas tres décadas la matrícula en las escuelas ha aumentado en un factor de dos, todavía hay problemas graves en la distribución de las oportunidades educativas.

Se ha comprobado que el acceso al sistema escolar y la permanencia en el mismo no se ha distribuido equitativa ni aleatoriamente. Quienes más se han beneficiado con la expansión escolar son los grupos colocados en los niveles intermedio y superior de la escala social, los que viven en comunidades urbanas y, en especial, aquellos que corresponden a regiones con un mayor grado de desarrollo relativo (Centro de Estudios Educativos, 1979:364).

Tercero, dado que la educación pública es territorio de confrontaciones, la forma de la política educativa también ha sido afectada profundamente por un sinnúmero de conflictos entre proyectos sindicales y políticos alternativos (Padua, 1988; Pescador y Torres, 1988; Street, 1989; Torres, 1988). Por ejemplo, al analizar el proceso de descentralización adaptado en México después de 1982, Street (en prensa) subraya cuatro líneas de tensiones o contradicciones básicas: 1) entre la dirección de la SEP y la del SNTE —este último fue completamente controlado hasta 1989 por una facción del sindicato denominada “Vanguardia Revolucionaria”²; 2) entre los burócratas que estudiaron en la universidad y los empleados de la SEP formados en las escuelas normalistas; 3) entre el supuesto de una educación para la unidad nacional, y su aplicación en la diversidad y variedad de las peculiaridades regionales de México; y 4) entre la centralización política y la descentralización administrativa de las políticas y las estructuras administrativas de la SEP.

El SNTE es el sindicato más grande del país y uno de los más importantes de Latinoamérica. Desde sus orígenes en 1943, ha sido un actor político poderoso

² El gobierno creó el Sindicato Nacional de Trabajadores Educativos (SNTE) en 1943 con objetivos corporativos. La Vanguardia Revolucionaria fue organizada en 1972, durante un periodo de relaciones conflictivas entre el Estado mexicano y el SNTE, y fue patrocinada por el entonces presidente Echeverría en un intento por desplazar la dirección anterior de la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT). El líder de la Vanguardia Revolucionaria, Carlos Jonguitud Barrios, gobernó a través del Consejo Central del SNTE, controlando los nombramientos de los secretarios generales. Jonguitud desempeñó diversos cargos de elección popular incluyendo el de diputado federal, senador y gobernador del Estado de San Luis Potosí. Asimismo, fue director del ISSSTE (Espinosa, 1982). Como es bien sabido, hasta el surgimiento del movimiento democrático que lo destituyó del SNTE, Jonguitud había acumulado una curiosa serie de funciones y prebendas, incluyendo las de “líder vitalicio”, “guía moral” y “consejero permanente” del SNTE.

en la esfera gubernamental (Pescador y Torres, 1985). En 1977-1978 el SNTE tenía 548 355 miembros, en 1985 aproximadamente 700 000, y en 1989 cerca de un millón. Políticamente, es el centro de la Federación de Trabajadores Estatales y la facción central del sector popular del PRI. El SNTE ha controlado a varios senadores y representantes federales y a algunos gobiernos locales (por ejemplo, en San Luis Potosí). Ha logrado boicotear a nivel nacional sistemáticamente ciertas decisiones controvertidas de la SEP, e incluso los planes y programas normalistas, el nombramiento de los delegados a las Delegaciones Generales de la Secretaría en los estados, el nombramiento de los altos funcionarios en la estructura administrativa general de ésta y el proceso de descentralización administrativa y otros proyectos de reforma educativa intentada durante los años 1982-1988 (Pescador y Torres, 1988). Sin embargo, a pesar de su influencia política, los educadores no siempre han recibido beneficios económicos (o de otra índole) de las acciones del sindicato. Por ejemplo, la expansión educativa ha sido posible gracias a la limitación de los salarios reales de los maestros. Según Aboites (1984; 1986), debieron pasar cuarenta años para que los educadores de los años sesenta pudieran llegar al mismo nivel de salarios reales que tenían los maestros en 1921. De hecho, considerando el nivel de los sueldos que los maestros podrían haber alcanzado con un crecimiento normal, el valor del salario de un maestro permitió a los gobiernos en turno durante los años 1950-1965 contratar tres maestros.

Cuarto, la provisión de una educación gratuita, obligatoria y masiva de manera continua y en aumento, ha sido, ante todo, una expresión de la necesidad de legitimidad del Estado. En México, la educación ha llegado a ser un instrumento compensatorio de legitimación política. La manera como la planificación educativa ha sido aplicada en México es un buen ejemplo de una forma de legitimación política y resulta un buen indicador de una forma de legitimación que sostiene a la estructura existente de autoridad y poder político mediante principios normativos postrevolucionarios y un conjunto de convenciones procesales que surgen de las dinámicas del corporativismo. Las razones fundamentalmente técnicas de las decisiones de política subyacen así en las razones esenciales de formación de la política corporativa. Como Noel McGinn y Susan Street (1984) señalaron correctamente, el motivo fundamental de la planificación educativa, no ha sido producir capital humano sino capital político para el Estado.

La política y los gastos educativos se han usado para contrarrestar las tendencias radicales surgidas del conflicto político-educativo durante el periodo de Echeverría (1970-1976), en un intento por contrarrestar la agitación política en las universidades después del movimiento estudiantil de 1968³ y la crisis y represión de 1971.

³ Entre diversos analistas existe el consenso de que el movimiento estudiantil que se desarrolló entre julio y diciembre de 1968 en el Distrito Federal, produjo las manifestaciones políticas y sociales más importantes desde la Revolución mexicana. El origen del movimiento provino de dos manifestaciones independientes y pacíficas que se unieron en una marcha hacia el Zócalo el 26 de julio de 1968. Antes

La creación de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la expansión drástica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en aquella década, son ejemplos clásicos de este proceso de legitimación compensatoria. La evolución de la educación en México ha sido el resultado de un proyecto político premeditado del Estado mexicano. Como parte de la imagen revolucionaria que el Estado y el partido dominante (PRI) intentan mantener, la educación pública ha sido un medio para compensar la falta de otros beneficios que la mayoría de la población no puede disfrutar.

Sin embargo, como ya ha sido señalado por diversos especialistas, en los últimos años el arreglo corporativista ha sido socavado profundamente por varios factores, entre ellos: 1) la creciente insatisfacción política en el Distrito Federal y las movilizaciones populares posteriores a los terremotos de 1985, el crecimiento de los movimientos populares urbanos, y la manera poco eficaz con que el gobierno manejó la crisis urbana (Eckstein, 1988:274-278), todo lo cual resultó en una pérdida de caudal electoral para el PRI⁴; 2) un cambio de las coaliciones políticas en la política nacional, y una oposición más efectiva y militante hacia el PRI; 3) las repercusiones sociales de las políticas de austeridad económica adoptadas por los gobiernos de De la Madrid y Salinas de Gortari; y 4) la agitación de los trabajadores, incluyendo la movilización de los maestros “democráticos” luchando no sólo por un incremento de

de llegar a su destino fueron atacados por las fuerzas policiales en una batalla callejera que dejó un saldo de varias personas heridas o muertas. Al día siguiente, estalló un número de huelgas estudiantiles en el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y el 30 de julio la policía ocupó la UNAM. El movimiento estudiantil, nacido el 2 de agosto bajo la dirección de estudiantes del IPN y de la UNAM, se convirtió en un movimiento que contó con la participación creciente de trabajadores. El 2 de octubre de 1968, se organizó una manifestación estudiantil en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, que movilizó a unas 10 000 personas. El ejército y la policía atacaron y dispersaron a los manifestantes, matando a cientos de ellos. Aunque el movimiento fue disuelto en diciembre de 1968, tuvo repercusiones importantes en la vida política de México. Al desafiar y resistir el autoritarismo estatal, el movimiento activó la creación de sindicatos independientes y además demostraba la insatisfacción de segmentos importantes de las clases medias (por ejemplo, el sindicalismo universitario tiene sus orígenes en el movimiento de 1968). Al proponer un nuevo orden de democracia económica y política, el movimiento enfrentó a la supremacía política, pero aún más, la manera de gobernar del PRI, mostrando el camino para una reforma política profunda del sistema mexicano que ocurrió una década después. Para una descripción y análisis más detallados véanse Guevara Niebla (1978, 1983), Córdova (1979) y Zermeño (1978).

⁴ Las elecciones presidenciales de 1988 demostraron que el PRI logró un escaso 50.4% de los votos, pero más importante aún, que perdió en varias regiones del centro del país como el Distrito Federal y los Estados de México, Michoacán, Morelos y Baja California Norte. En las elecciones para gobernador en 1989, el PRI admitió su derrota frente al PAN en el estado de Baja California Sur por primera vez desde 1929. Por último, la oposición creada por quien fuera gobernador de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ha atraído a su Partido Revolucionario Democrático (PRD) en 1988, y a la coalición representada por el Frente Patriótico Nacional (FPN), a muchos ex miembros priístas y militantes o simpatizantes de sindicatos, organizaciones populares y grupos de oposición de centroizquierda (Torres, 1989b).

salarios sino también para la eliminación de la oligarquía (el grupo de Vanguardia Revolucionaria) de poder del SNTE.

Quinto, las dinámicas de la política educativa en México no están solamente relacionadas con la crisis del sistema de dominación política, sino también con la crisis fiscal del Estado. La crisis fiscal vinculada a la crisis económica que México y el mundo entero han experimentado desde los años de 1970, tiene una expresión particular en las contradicciones de las políticas educativas. Uno de los principales desafíos para el Estado mexicano, en particular después de 1982, ha sido cómo mantener el nivel de inversión educativa de las décadas anteriores, a pesar de que ha intentado superar la crisis fiscal y social disminuyendo los gastos sociales, particularmente en el sector público, lo cual afecta las oportunidades de empleo de las clases medias. Por ejemplo, debido a las políticas de austeridad negociadas (o impuestas por) los prestamistas extranjeros, la participación del sector público en materia de salud, educación y vivienda en el PNB ha bajado 24% entre los años 1982-1988, y el índice de participación de los salarios en el PNB disminuyó 35% entre los años 1976 y 1987, y el índice de la participación de los salarios en el PNB ha disminuido de 40.3% en 1976 a 25.9% en 1987 (Guzmán Ortiz y Vela González, 1989:44-45).

El crecimiento económico mexicano no se ha distribuido de manera uniforme: en 1980, 5% de la población disfrutaba del 65.1% de la riqueza nacional, y 1.3% del estrato más alto de la población poseía 40.6% de la riqueza total. En el otro extremo, la participación de los trabajadores en el ingreso nacional disminuyó: en 1950, el 30% de las familias de bajos ingresos recibió el 8% de los ingresos nacionales. En 1977 el mismo grupo recibió solamente 6.5%, y durante los años 1977-1981 recibió aún menos del 6% (Morales-Gómez y Torres, 1990).

Después de 1970 el índice de crecimiento del PNB fue cada vez más lento (aproximadamente 4% anual) y el país comenzó a endeudarse. Desde entonces, ha habido numerosas maxi y minidevaluaciones del peso, aumentos en la tasa de inflación (que llegó a más de 100% en 1986-1987), en fin, todo tipo de desórdenes político-económico controlados, en uno de los regímenes más estables de Latinoamérica. Hoy, México debe más de 100 000 millones de dólares, y durante los últimos cinco años la explotación de capital para el pago de los intereses de la deuda constituye aproximadamente 70% del valor total de sus exportaciones. En 1987, 32% del total del PNB se dedicó al servicio de la deuda externa (Guzmán Ortiz y Vela González, 1989:45).

¿Quién está pagando esta crisis en México? —una crisis no sólo de la economía y el Estado mexicano, sino del sistema económico mundial en su conjunto. Aunque la crisis ha afectado a todo el tejido social mexicano, la clase obrera y los campesinos han sido los más afectados por ella. En 1970, por ejemplo, los salarios de los trabajadores industriales constituyeron 35.7% del PNB: en 1985 esta cifra sólo alcanzó el 27.7%

LAS CONTRADICCIONES EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: CONFLICTO Y COMPROMISO

Al analizar estas cinco características de la formación de políticas educativas con más detalle, nos centraremos en las dinámicas relacionadas con dos fenómenos: la movilización de los estudiantes universitarios (1986-1987) y la lucha del magisterio por la democracia y el aumento de salarios (1979-1989).

Agitación estudiantil universitaria

La agitación estudiantil universitaria durante los últimos meses de 1986 y principios de 1987 en la UNAM, la universidad más grande y más prestigiosa del país, se relaciona con la atmósfera de crisis ya mencionada.⁵ La UNAM siempre ha sido una arena importante de expresión, donde se reflejan las contradicciones de las políticas estatales. Fue el movimiento estudiantil de 1968 (véase la nota 3) y su “democracia utópica” quien atacó el centro del autoritarismo estatal, motivando las contundentes reformas políticas producidas en los años siguientes, incluyendo como consecuencia secundaria una mayor movilidad ocupacional para las clases medias educadas (Zermefio, 1978). La agitación estudiantil de los años 1968-1987 es también un buen ejemplo del deterioro de la capacidad de negociación política del sistema con ciertos actores sociales. Por ejemplo, la premisa constitucional de sostener un sistema educacional público masivo y gratuito está en contradicción no sólo con la falta de recursos sino también con un nivel crítico de masificación de las instituciones públicas de educación superior y la resultante baja calidad de la instrucción universitaria.

Cualquier intento por modificar la situación mediante el aumento del costo de las matrículas y la creación de cuotas de admisión no sólo se enfrenta con la resistencia de estudiantes, padres y algunos miembros de la academia, sino también contradice a la Constitución, la cual postula una educación pública gratuita y la igualdad de oportunidades para los sectores sociales empobrecidos.

Dado el carácter constitucional de la autonomía universitaria en México, y el papel de las universidades en el sistema político global, algunos analistas han sostenido paradójicamente que la universidad desempeña un papel muy relevante en el proceso de legitimación política de un Estado autoritario (Levy, 1979;1986), constituyendo a la vez un mecanismo central de socialización política de las élites en México (Camp, 1986; Smith, 1981:95-102). Y esto sucedería a pesar de las

⁵ La deuda externa ha aumentado de 33 500 millones de dólares en 1980, a 108 000 millones de dólares en 1988 (Torres, 1989b), y las políticas gubernamentales además de la restricción de los aumentos salariales mediante el “Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad de Precios” que ocurrió en 1990, han provocado un proceso creciente de privatización del sector público, reduciendo la participación de los sindicatos en la planificación económica. Tal vez el ejemplo más notable sea el cierre de la minera “Cananea”, en agosto de 1989. Como es bien sabido, se afirma que la huelga de los mineros en Cananea en 1906 y la represión estatal que siguió, fue la chispa que hizo estallar la Revolución Mexicana.

alteraciones aunque esporádicamente importantes, de las relaciones entre la universidad nacional y el régimen político.

En el contexto de la crisis económica fiscal de México, el entonces rector de la UNAM, abogado Jorge Carpizo, dio a conocer en abril de 1986 un documento con el sugerente título de "Fuerza y debilidad de la Universidad Nacional". En este documento, Carpizo resume en 30 puntos los problemas por enfrentar e inicia una serie de consultas para producir una reforma sustantiva. El primer grupo de problemas se refería al bajo nivel académico de los estudiantes, medido por: *a*) las bajas calificaciones que recibían en los exámenes de admisión a la UNAM; *b*) el abandono escolar, exacerbado por el hecho que muchos estudiantes terminaban el proceso académico pero no se graduaban por no terminar sus tesis; *c*) una saturación de la cuota en algunas facultades debido a la gran cantidad de estudiantes admitidos mediante el pase automático (los estudiantes que provienen de las preparatorias controladas por la UNAM constituyen 61% del total de estudiantes admitidos cada año); y *d*) el número excesivo de exámenes "extraordinarios" que los estudiantes tomaban para aprobar los cursos.

El segundo grupo de problemas se relacionaba con el financiamiento de la educación en la UNAM. A pesar de sus altos costos de funcionamiento, la enseñanza superior es básicamente gratuita. Los 300 000 estudiantes de preparatoria, licenciatura y posgrado en la UNAM sólo pagan una matrícula nominal. En 1986 el costo anual por cada estudiante en el nivel de licenciatura era de 327 428 pesos, en posgrado era de 311 986 pesos. De estas cifras, cada estudiante pagaba como promedio aproximadamente 400 pesos semestrales. Si se considera, por ejemplo, que el presupuesto de la UNAM disminuyó de .33% del PIB en 1978 a 0.18% en 1985, el pago de los estudiantes resultaba ridículamente bajo.

El tercer grupo de problemas se relaciona con la labor y la distribución de los académicos de la UNAM. El ausentismo del personal era significativo porque muchos profesores daban clases en otros lugares, o tenían otro tipo de trabajos, obligados en parte por los bajos salarios. Algunos nombramientos de profesores se debían más a relaciones clientelistas que a necesidades comprobadas de la universidad. El núcleo de los trabajadores académicos está conformado por profesores jóvenes sin doctorado, lo cual afecta el nivel educativo. En 1970 la universidad tenía 5 770 profesores de tiempo completo; en 1980 eran ya poco más de 30 000, lo cual representa una cifra muy por encima del incremento en la matrícula de estudiantes durante el período. Mientras la matrícula de estudiantes permaneció constante durante los años 1982-1987, se crearon 6 236 nuevos cargos académicos en la UNAM llegando algunos departamentos a contar con una proporción de 3 estudiantes por profesor, e incluso un departamento tenía 74 estudiantes y 87 profesores.

El cuarto grupo de problemas era político. Por un lado, el rector Carpizo sostenía que había demasiada burocracia dentro de la UNAM. Entre los años 1972-1985 el estudiantado aumentó en 73.8%, el personal académico en 95.5%, y los empleados administrativos en todos los niveles de la jerarquía en un 159.1%. Esta burocracia

administrativa no sólo reduce la marcha de la gestión administrativa de la universidad, sino también impide cualquier intento de reforma universitaria. Por otro lado, Carpizo afirmó que con la importancia política de la UNAM en México, muchos sectores y partidos políticos la consideraban más una arena política que una institución académica. Declaró también que no se entiende el significado original de una “universidad popular” como una institución abierta a todas las clases sociales, que fomenta la movilidad y la justicia sociales. En lugar de ello, se considera a la universidad como una esfera de conflictos producidos por asuntos diversos y luchas de poder externos a la vida universitaria.

Para contrarrestar esta situación, se sugirieron algunas reformas, como la creación de exámenes departamentales, limitar el número de exámenes extraordinarios que un estudiante puede tomar, aumentar cuotas de los estudiantes vinculando en el futuro los aumentos en el costo de matrícula al índice inflacionario y aumentar el control del trabajo académico y administrativo-burocrático.

Las reformas fueron aprobadas por el Consejo Universitario después de una sesión maratónica de 16 horas, el 11-12 de septiembre de 1986, pero se encontró con una fuerte oposición de académicos y estudiantes para su instrumentación. Hubo un gran número de movilizaciones que derivó en una huelga universitaria masiva con ocupación de la UNAM por los estudiantes. Estas acciones constituyeron un serio revés para el rector, quien tuvo que abandonar las reformas propuestas y empezar una nueva ronda de negociaciones en 1987. En junio de 1987 se llegó al acuerdo de que las reformas se suspenderían y se decidió emprender una nueva serie de negociaciones y consultas en el Consejo Universitario con una representación ampliada de todos los sectores.

Durante 1988 la UNAM se encontró en un atolladero político. El rector Carpizo no buscó su reelección, y antes de diciembre de 1988 un nuevo rector, el doctor José Sarukhán, un reconocido científico y miembro del prestigioso Sistema Nacional de Investigadores, prestó juramento. Se comprometió a convocar a un Congreso Universitario antes de finales de 1989, pero subrayó que los propósitos, los objetivos y el contenido del Congreso debían ser estrictamente académicos. Para entonces, el movimiento estudiantil pasaba por un periodo de hibernación social y política, y la iniciativa estaba en las manos del nuevo rector universitario y su equipo.

El 6 de junio de 1990, el Congreso Universitario, reunido por su presidente Sarukhán y con la asistencia de 848 delegados, concluyó sus deliberaciones. Se hicieron pocos cambios a las estructuras políticas de la UNAM; el movimiento estudiantil perdió en muchas de sus demandas, incluyendo el pase automático para los estudiantes provenientes de las preparatorias de la UNAM, y la demanda de restringir el costo de las matrículas a sus niveles actuales. Hubo un acuerdo, sin embargo, para reducir el tamaño de las clases y suministrar ayuda financiera a quienes la necesitaran. No era un resultado estable para un conflicto universitario y un movimiento estudiantil con la magnitud antes descrita.

La nueva administración aún deberá resolver algunos asuntos centrales, incluyendo la búsqueda de mejores salarios para los profesores universitarios, la necesidad de mejorar la calidad de la educación en el contexto de un número excesivo de estudiantes, la promesa que la educación superior continúe siendo gratuita, y el temor de algunos profesores de que la definitividad en los nombramientos pueda ponerse en tela de juicio mediante mecanismos de evaluación académica. En la práctica, la agitación estudiantil ha disminuido, pero si la crisis económica continúa, y los estudiantes identifican a la figura del nuevo rector de la universidad con el autoritarismo del gobierno, entonces se abre la posibilidad de que en el futuro aumente el activismo estudiantil, lo cual podría paralizar las actividades académicas y producir un estancamiento como los que experimentaron las administraciones universitarias anteriores.

Lo que es evidente es que el resultado final de la agitación estudiantil de 1986-1987 no logró el mismo reconocimiento nacional o internacional, ni el impacto que tuvo su predecesor, el movimiento estudiantil de 1968. Lo que pasó en 1987 es que existían diversos canales de participación y expresión de oposición política al gobierno, y las acciones de los estudiantes estaban marcadas sobre todo por las dinámicas institucionales de las universidades nacionales, en particular la UNAM. La situación reciente contrasta mucho con la de 1968 cuando los estudiantes y trabajadores entablaron una lucha por un nuevo orden político.

El movimiento magisterial

El 17 de abril de 1989 más de medio millón de maestros se declararon en huelga en el Distrito Federal y en los estados de Oaxaca, Chiapas, Zacatecas, Nuevo León, Guanajuato, Puebla y Michoacán. La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) organizó la huelga desafiando la autoridad del Sindicato Nacional de Trabajadores Educativos (SNTE) y de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Sus demandas eran dos: un aumento de 100% en sueldos (el gobierno había ofrecido un aumento de 10%) y la democratización del sindicato de maestros, que incluiría la separación del "líder vitalicio, guía moral y consejero permanente", Carlos Jonguitud Barrios, encabezando a la Vanguardia Revolucionaria. La huelga de maestros no era un acto espontáneo. Las movilizaciones de los profesores contra la falta de democracia en el sindicato de maestros tiene una larga historia, sin embargo con la creación de la CNTE en 1979 se produjo una coyuntura crucial. Las manifestaciones y las huelgas de maestros tuvieron como epicentro particularmente el Distrito Federal los días 15, 22 y 23 de febrero de 1989.

⁶ Desde una perspectiva comparada, debe mencionarse que en la misma época hubo muchas manifestaciones estudiantiles simultáneas en todo el mundo: en Francia, Italia, China, Corea del Norte, Argentina, Perú, Portugal, Alemania Occidental, España, Venezuela y África del Sur. En febrero de 1987, el movimiento estudiantil mexicano contactó a los movimientos de Italia, Francia y España, pero sin llegar a establecer una coordinación con ellos.

El 27 de abril de 1989, Jonguitud Barrios fue obligado a renunciar a todas las posiciones que tenía dentro del SNTE. Se eligió una nueva secretaria general reflejando la voluntad del gobierno y no tanto los intereses de la Vanguardia Revolucionaria o de la CNTE. La elección de una mujer, Elba Esther Gordillo Morales como secretaria general es importante, por lo menos simbólicamente, dado el predominio continuo de hombres en las posiciones de mando en el SNTE y la SEP, a pesar de que una gran mayoría de educadores en México son mujeres. Además, los maestros obtuvieron un aumento salarial del 25%, por encima del tope impuesto por el pacto social entre gobierno, trabajadores y empresarios.⁷

Debido a la ley laboral federal de México, los empleados públicos son gobernados por una legislación que restringe gravemente su derecho a la asociación. Aunque existen muchos sindicatos, el gobierno reconoce sólo a uno. Por lo tanto, en las décadas de 1970 y 1980 gran número de sindicatos independientes comenzaron a desafiar el poder de convocatoria de los sindicatos corporativistas centralizados mediante la formación de coordinadoras independientes de trabajadores, e intentando a la vez elegir a sus miembros en los comités ejecutivos de las delegaciones sindicales. La CNTE, como organización coordinadora de muchos grupos a nivel local, consiguió movilizar a cerca del 20% de los maestros sindicalizados en la primera parte de la década de 1980 (Pescador y Torres, 1985). En el caso de la CNTE, sus baluartes eran los estados de Chiapas (Street, en prensa) y Oaxaca (Cook, 1989). Una de las características de este movimiento de maestros es que, en cuanto a coordinación de movimientos regionales basada en un conjunto de alianzas, la CNTE ha desafiado al poder central de instituciones como el SNTE y la SEP. Junto a esto, la CNTE ha procurado mantener una posición autónoma de los partidos políticos, a pesar de que muchos líderes están vinculados a partidos de izquierda. Sin embargo, pareciera que el liderazgo y las bases de la CNTE comparten cierto recelo hacia las formas establecidas de organización política.

La clase social y género sexual de los participantes en este movimiento son factores importantes. La participación activa de maestras (que en la educación primaria y preescolar son la mayoría) tanto en huelgas y manifestaciones como al interior de la dirección de la CNTE, ha sido reconocida por muchos comentaristas como una característica del movimiento. La radicalización creciente en las demandas salariales desde una perspectiva de la clase obrera parece ser otro rasgo fundamental (Street, 1989 y en prensa; Hernández, 1989a y 1989b). Finalmente y aunque usando tácticas de movilización y confrontación con el liderazgo del sindicato y la burocracia estatal, el movimiento siempre ha intentado ganar apoyos dentro del sindicato y dialogar con el gobierno.

⁷ Se pueden encontrar detalles adicionales en Romero y Méndez (1989), Street (1989), Hernández (1989a y 1989b) y Campos *et al.* (1990).

Estas características han enfrentado a los elementos centrales de la dominación política en México. Como lo señala Street (1989):

Las luchas de los maestros disidentes (entre 1979 y 1989) generaron dos procesos dentro del aparato burocrático del Estado. Uno de ellos fue socavado por los sectores tecnocráticos que reelaboraron el discurso estatal con respecto a los derechos del maestro como empleado estatal. El segundo fue realizado por los maestros disidentes que controlaban legalmente las secciones 22 y 7 del SNTE y que, al tomar las decisiones en su capacidad de obreros, cambiaban directamente las prácticas institucionales. El primer resultado, fundamentalmente discursivo, consolidó al aparato estatal como un sistema de dominación aunque permitiendo espacios pequeños dentro de ello para la oposición. El segundo, fundamentalmente basado en las prácticas, subvirtió el aparato que los maestros usaron para sus propios propósitos, como un sistema de oposición (p. 8).

Street ha separado tres proyectos diferentes que compiten por su reconocimiento en la educación pública en México: "tecnócratas modernizantes" (representados por los cuadros altos de la SEP), "patrimonialistas" (representados por la Vanguardia Revolucionaria del SNTE), y "demócratas" (representados por la CNTE) (Street, en prensa). Su análisis ha subrayado cómo los demócratas han pasado de ser sólo una fuerza social hasta convertirse en actores políticos en la educación pública, tomando decisiones y compartiendo las responsabilidades con el Estado.

Aunque Street presenta un modelo analítico muy valioso que incluye los procesos sociales que no son sujetos a reglas institucionales de la política pública, su interpretación de la insurrección del magisterio en México es demasiado optimista. En muchos aspectos, los demócratas han pasado de una estrategia (y teoría) de resistencia desarrollada hace diez años, a una estrategia (y teoría) de lucha política con objetivos claramente concebidos. Tal vez estos objetivos sean solamente iniciar una democracia política en vez de una democracia económica en México —es decir, efectuar una revolución burguesa en la educación pública de México. La instrumentación completa de las premisas de una democracia política implicará el deterioro de acuerdos corporativistas, y ello puede producir una reforma educativa muy significativa que afecte el control político del sistema escolar. Pero, como Plank y Adams (1982:2) han dicho: "Los maestros y los administradores educativos locales tienen muchos menos poder en los países pobres que el que tienen en Japón o Estados Unidos, y rara vez alcanzan a generar reformas educativas."

Las ganancias reales de los demócratas, además de haber socavado el poder de la Vanguardia Revolucionaria, queda todavía por verse.⁸ Los nuevos vientos de

⁸ Con respecto a la economía política del magisterio en México, José Angel Pescador, entonces presidente de la Universidad Pedagógica Nacional, ha sostenido que "hay cuatro problemas principales en la profesión docente en México. El primero es la conceptualización de los maestros como subprofesionales. El segundo, en parte como resultado del primero, es la falta de autoestima del maestro. Un tercer problema son sus condiciones salariales, y el deterioro de sus niveles de vida producto de la inflación. Un cuarto problema tiene que ver con las instituciones de formación de maestros. Tanto la Universidad Pedagógica Nacional, como la Escuela Normal, tiene buenas instalaciones en el campo central del Ajusco, pero en las otras 74 escuelas normales de todo el país no cuentan necesariamente con condiciones favorables para el trabajo académico. La situación es la misma en poco más de 400 escuelas normales de México, incluso las controladas a nivel privado, federal y estatal (entrevista en México, D. F., el 27 de agosto de 1989).

“modernización” que soplan en México implican papeles y posiciones menos relevantes para las organizaciones de la clase obrera en los acuerdos corporativos (Torres, 1989b). ¿Implicaría esto el fin del corporativismo y el comienzo de reacomodos profundos en el sistema político mexicano?

REFORMA EDUCATIVA, CONTROL POLÍTICO Y LA PROFESIONALIZACIÓN O PROLETARIZACIÓN DE LOS MAESTROS

A modo de conclusión, en esta sección abordaremos dos cuestiones principales: 1) las relaciones entre los movimientos estudiantiles y del magisterio, y las formas estatales de control político en México, y 2) las relaciones entre la profesionalización y la proletarización de los maestros.

Las reformas estatales de control político

La crisis del sistema de dominación política en México también está relacionada con la crisis fiscal del Estado, y tiene su expresión peculiar en las contradicciones de la formación de política pública en la esfera educativa. Un problema central que el Estado debe resolver, particularmente después de la crisis fiscal y económica iniciada en 1982, ha sido sostener el mismo ritmo y los altos niveles de la inversión en educación de la década anterior, cuando la crisis política, social y fiscal en México se reflejó en la agitación estudiantil universitaria y el movimiento del magisterio.

¿Qué se puede aprender de estos movimientos, y cómo se relacionan con los cambios los modelos de institucionalización del corporativismo en México? El movimiento estudiantil de 1986-1987 fue motivado por las reformas universitarias propuestas por la administración del rector Carpizo, y no tanto por una agenda política o social de mayor envergadura. Y aunque estos propósitos de reforma eran estimulados por la repercusión de crisis políticas y económicas más amplias en los ámbitos universitarios, el movimiento estudiantil no tenía como propósito criticar el orden político del autoritarismo estatal (como fue el caso del movimiento estudiantil de 1968). A pesar de que las soluciones tradicionales a una crisis corporativa no funcionan en períodos de austeridad financiera, la mayoría de las demandas estudiantiles en 1986-1987 eran en torno a soluciones para la expansión del sistema y aumentos en los recursos. Es decir, que a pesar de que el aumento en la matrícula ya no es una garantía para calmar la insatisfacción estudiantil y la cooptación del liderazgo, un objetivo básico del movimiento estudiantil fue evitar la imposición de mayores cuotas de admisión y obtener recursos para la universidad, así como un número mayor de plazas académicas para reducir la proporción de estudiantes por profesor. Además, la demanda de una mayor participación en la toma de decisiones en la universidad contrasta con el *modus operandi* de un sistema político poco centralizado.

De la misma manera, el movimiento de los maestros demostró que la confrontación entre dos actores corporativos (la SEP y el SNTE) permitió el desarrollo de una coalición independiente de maestros (la CNTE), que ha sido caracterizada como democrática. Sin embargo, hay contradicciones graves dentro de esta nueva organización (CNTE): por ejemplo, entre el liderazgo original que dirigió el movimiento inicial de maestros en 1979, y una dirección nueva y más radical surgida al calor de las movilizaciones de 1989 (Hernández, 1989b:57). Si la identidad de este nuevo movimiento magisterial permanece independiente del Estado, si sigue ganando terreno a nivel municipal y regional, y logra continuar unido políticamente, constituirá un desafío real a la forma centralizada de formular políticas (representadas en la secular negociación corporativa entre la SEP y el SNTE) así como al autoritarismo estatal y al autoritarismo incrustado en las organizaciones del magisterio (al exigir democracia política en asuntos sindicales). Finalmente, si la CNTE conserva su radicalización política en términos de sus demandas tanto en materia de derechos para las mujeres docentes, y el docente como trabajador asalariado, esto tendrá implicaciones en el plano del control social y político en México.

El tema subyacente de las contradicciones de la educación pública puede sintetizarse como un conflicto entre dos modos de control en el sector público. El primero de ellos se basa en la idea de un “control político” como resultado de acuerdos y compromisos políticos entre los actores sociales más significativos a cualquier costo en materia de recursos económicos, mientras se pueda ejecutar dentro de la red corporativa ya establecida. El segundo modo de control se basa en la idea de un “control administrativo-técnico”, tratando de administrar la crisis a un costo mínimo. Se podría plantear como hipótesis que desde la perspectiva del “control político”, lo que se intenta es la “recorporativización” de la política pública en México siguiendo principios nacionalistas parecidos (aunque quizá menos rigurosos u ortodoxos) a los del pasado. Desde la perspectiva del “control administrativo-técnico” el intento es la “neocorporativización” de las políticas públicas en México mediante una estrategia neoliberal de mercado, gestando, tal vez, un mercado político más pluralista.

La posibilidad de la *recorporativización* en México (es decir, una adaptación a las nuevas reglas de juego del sistema) con un equilibrio de poder importante sostenido por los sindicatos (tal vez menos dependientes del Estado) o la *neocorporativización* de las políticas mexicanas (mediante un cambio en las reglas del juego, haciendo que la comunidad de negocios desempeñe un papel más preponderante que los trabajadores) tendrá un fuerte impacto en todo los planos políticos, incluyendo la educación. Sin embargo, los límites de la negociación en el corporativismo estatal son evidentes en su manejo de conflictos con organizaciones no-clasistas, incluyendo los estudiantes y maestros. La solución de las demandas, resultado del malestar estudiantil universitario de 1986-1987 y la movilización de maestros en 1989, ofrece algunas claves sobre el futuro de las posibles lógicas de

control social en México, y de las futuras políticas educativas de un Estado corporativo. También proporciona algunas claves sobre la solidez del mismo modelo de negociación corporativa. Hay que subrayar, sin embargo, que aunque ambos movimientos sociales muestran insatisfacción respecto al impacto en la crisis económica, parecerían haber reflejado menos una protesta contra el modelo de desarrollo-dependiente que un intento de reacomodo de fuerzas en una situación política muy fluida.

Si a la postre la reforma universitaria revigora el compromiso hacia la igualdad de oportunidades en la educación universitaria y si las reformas de la SEP y el SNTE —incluyendo la CNTE— generan nuevos mecanismos de participación política en los vínculos entre sindicatos del magisterio y el Estado, entonces podrá prevalecer el proyecto de control político. Si cualquier reforma intentada en ambos planos está dirigida hacia la excelencia académica aunada a una mayor responsabilidad administrativa basada en modelos de costo-beneficio (de aquí un aumento en los costos de matrícula o una revisión completa de la representación política y la excelencia académica de los maestros, incluyendo sus derechos políticos y condiciones de trabajo), entonces el proyecto administrativo-técnico habrá prevalecido.

Se ha sostenido que la democracia mexicana es prácticamente ingobernable (Whitehead, 1979). De igual modo, algunos estudios políticos comparados han demostrado que el corporativismo tiene tendencias autodestructivas que pueden llevar a una grave crisis de legitimidad del sistema (Schmitter, 1979:4). El reciente movimiento de los maestros puede justificar estas premisas, en particular cuando la centralidad del magisterio en el sistema de dominación política en México no necesita mayor justificación (Pescador y Torres, 1988; Raby, 1989). Hasta ahora, la organización magisterial corporativista más significativa (el SNTE) se ha comportado con gran responsabilidad al respaldar las necesidades del Estado corporativista y al tratar de obtener los máximos beneficios del pacto corporativo. La fragmentación y regionalización de las demandas de los maestros y los nuevos objetivos democráticos de la CNTE podrían ser muy perjudiciales para las lógicas del control social del Estado y el control político del magisterio (Sandoval Flores, 1988).

Es posible que se esté desarrollando una creciente heterogeneidad en las bases del magisterio, particularmente en términos de afiliación política. Algunos periodistas han mencionado que muchas fracciones del movimiento “democrático” de maestros comparten los objetivos del movimiento cardenista organizadas en el Partido Revolucionario Democrático (PRD), aunque el liderazgo del movimiento presenta un rostro ideológico menos monolítico comparado con la ideología disciplinada y priísta de la dirección de la Vanguardia Revolucionaria del SNTE. Sumado a esto, la falta de autoestima⁹ del magisterio, derivada de una perversa

⁹ Para que los sueldos de los maestros (en términos reales) fueran iguales a los que percibían en 1976, habría sido necesario que éstos recibieran un aumento del 300% en 1989; por su parte, tomando en cuenta el aumento de 25% que recibieron en abril, los maestros de las escuelas primarias necesitarían un aumento adicional de 215%, y los maestros de secundaria un aumento adicional de 128% (Guzmán Ortíz y Vela González, 1989:49).

combinación de condiciones adversas de trabajo y magros salarios, todo lo cual mina la posibilidad de una identidad colectiva del magisterio como actores centrales en la reforma (o modernización) de la nación (Torres, 1988). Además, con un mercado más plural de proyectos políticos en competencia en la educación pública (como los tecnócratas, patrimonialistas y demócratas), puede llegar a disminuir la capacidad de la dirección del sindicato de maestros para generar y obtener la disciplina de sus miembros.

La profesionalización y la proletarización de maestros

Las tensiones políticas que puedan surgir entre las formas estatales alternativas de control político y los proyectos políticos diferentes en competencia para la formulación de la política pública educativa tendrán implicaciones importantes para la práctica del magisterio mexicano. Convendría, para concluir, preguntarse, ¿cuáles son las relaciones entre la profesionalización y la proletarización del magisterio? Desde una perspectiva teórica marxista, Harris sostiene que se puede identificar a los maestros con el proletariado:

Los maestros se parecen al proletariado de muchas maneras. Aunque no son proletarios, trabajan por un salario, y están contratados para realizar actividades ya acordadas a cambio de remuneraciones previamente convenidas. No pueden escoger a su clientela, y a pesar de luchas bastante intensas y algunos beneficios, tienen poca independencia ocupacional, poco control sobre su proceso laboral, y poco acceso a los medios de producción —lo cual se vuelve manifiesto cuando se compara a los maestros con los abogados, doctores, o aun los profesores universitarios (Harris, 1982:70).

Al considerar los estudios comparados en sociología acerca de las profesiones, se puede poner en duda la caracterización de Harris (véase por ejemplo, Filson, 1988; Ginsburg, Wallace y Miller, 1988), sin embargo, la sugerencia de Harris de que los maestros se parecen al proletariado, aunque también existan diferencias importantes con éstos (por ejemplo, los maestros son trabajadores improductivos, y disfrutan un privilegio económico marginal porque poseen cierto conocimiento esotérico), puede ser útil como punto de partida.

En México, los maestros de primaria y secundaria no se encuentran tan alejados económicamente de los trabajadores calificados sindicalizados, y al parecer, las diferencias en salarios son cada vez menores. Sin embargo, los orígenes sociales del grueso del magisterio parecerían estar más cercanos a los del campesinado que a los de los obreros. La profesión de la enseñanza siempre ha sido, en particular para los hombres, una alternativa de movilidad social para abandonar la vida campesina. La proletarización de los maestros no es un fenómeno nuevo en México, en la medida que los controles corporativos horizontales y verticales de sus acciones, los controles crecientes de las relaciones pedagógicas y productivas

en su mercado de trabajo (la SEP), y la depauperación económica debido a políticas explícitas de desarrollo de sistema educativo a costa de los salarios reales del magisterio, los ha ido acercando a la experiencia laboral obrera —aunque el magisterio se niegue a reconocerlo. Como muchos trabajadores organizados en el país, los maestros han sido incorporados y controlados muy eficazmente por los mecanismos corporativos. Hay suficiente evidencia como para sostener que los maestros carecen de autonomía, no participan en la formulación ni en la evaluación de las políticas educativas, y son sometidos a trabajos cada vez más rutinarios y segmentados y, en algunas áreas, realizan trabajos que no requieren habilidades ni destreza profesional específicas (lo cual es constante, por ejemplo, si se comparan con la importancia y autonomía de los maestros rurales en las décadas de 1930 y 1940).

El proyecto de profesionalización de maestros se ha justificado como medio para mejorar las calificaciones de éstos (y por añadidura la calidad de la educación) y acrecentar su autoestima. De hecho, cualquier definición política con respecto al magisterio y la enseñanza tiene, como piedra angular, la noción de una profesionalización del magisterio, aun cuando las consecuencias de las políticas de profesionalización puedan tener un efecto contrario. En los últimos diez años, el debate sobre los orígenes, la organización, el papel y la función de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) ha demostrado que cualquier grupo que logre imponer su propio proyecto de profesionalización triunfará en la confrontación político-burocrática prevaleciente en la educación pública (Pescador y Torres, 1985). Es decir, habrá tantos proyectos de profesionalización del magisterio como proyectos pedagógico-políticos representados por los sectores tecnócratas, patrimonialistas, y demócratas. Mientras el proyecto de “modernización” propuesto por los tecnócratas o las políticas clientelistas promovidas por los patrimonialistas han tenido como resultado el aumento de la proletarización y la subordinación de los maestros, el modelo propuesto por los maestros democráticos todavía no ha mostrado su textura y dinámica fundamental.

Puede ser que la tradición mexicana de las reformas educativas con un sistema jerarquizado de arriba hacia abajo no sea una opción viable si no se logra controlar con eficacia al magisterio, especialmente en términos de la disciplina laboral y demandas salariales a corto plazo. En forma similar, la opción de una reforma de abajo hacia arriba, donde el magisterio modifique sus estrategias de resistencia, iniciando una alianza ofensiva con base en la participación de la gestión política en educación pública, puede a la larga resultar una alternativa muy arriesgada para el Estado. Hay varias opciones o escenarios para una reforma educativa en México (Morales-Gómez y Torres, 1990: cap. 6). Sin embargo, los cambios en el modelo de control y en la forma del régimen corporativo, o con el tiempo su abandono y eliminación como sistema de representación y control político, seguirá determinando la amplitud, el tiempo, la retórica y los resultados de las reformas educativas en un futuro próximo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Hugo (1984), "El salario del educador en México: 1952-1982", en *Coyoacán. Revista Marxista Latinoamericana*, t. VIII, núm. 16, enero-marzo, 1984, pp. 63-110.
- Aboites, Hugo (1986), "Sesenta años del salario del educador (1925-1985)", *México. Los salarios de la crisis*, Cuadernos Obreros, México, en CDESTAC, pp. 84-87.
- Basáñez, Miguel (1981), *La lucha por la hegemonía en México (1968-1980)*, México, Siglo XXI Editores.
- Bradenburg, Harry (1964), *The Making of Modern Mexico*, Engelwood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- Camp, Roderic Ai (1980), *Mexico's Leaders. Their Education and Recruitment*, The University of Arizona Press, Arizona.
- Camp, Roderic Ai (1986), *Mexico's Political Stability: The Next Five Years*, Boulder, Co., Westview Special Studies on Latin American and the Caribbean.
- Cardoso, Fernando Henrique (1973), "Associated Dependent Development: Theoretical and Practical Implications", en *Authoritarian Brazil: Origins, Politics and Future*, editado por Alfred Stepan, Yale University Press, New Haven.
- Carnoy, Martin (1984), *The State and Political Theory*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Carnoy, Martin y Levin, Levin (1985), *Schooling and Work in the Democratic State*, Stanford University Press, Stanford.
- Castañeda, Marina (1987), *No somos minoría: la movilización estudiantil, 1986-1987*, México, Editorial Extemporáneos.
- CEE (1979), "La educación y el cambio social: resultados obtenidos, su explicación y posibles alternativas", en *La educación popular en América Latina: ¿avance o retroceso?*, México, CEE, pp. 363-384.
- Cook, María Lorena (1989), "Organizing Opposition Within Official Unions: The Teachers Movement in Oaxaca", artículo presentado ante el Research Workshop on Popular Movements and the Transformation of the Mexican Political System, marzo 29-31, 1989, Center for U. S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego.
- Córdova, Arnaldo (1972a), *La formación del poder político en México*, México, Ediciones ERA.
- Córdova, Arnaldo (1972b), "Las reformas sociales y la tecnocratización del Estado Mexicano", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, vol. 17, octubre-diciembre.
- Córdova, Arnaldo (1979), *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, México, ERA.
- Eckstein, Susan (1988), *The Poverty of Revolution. The State and the Urban Poor in Mexico*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey.
- Espinosa, José Antonio (1982), "Las dirigencias sindicales en la historia del SNTE", en *Revista Historias*, núm. 1, julio-septiembre, pp. 67-105.
- Evans, Peter (1979), *Dependent Development*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey.

- Filson, Glen (1988), "Ontario Teachers' Deprofessionalization and Proletarianization", en *Comparative Education Review*, vol. 32, núm. 3, agosto, pp. 298-317.
- Fuentes Molinar, Olac (1983), *Política y educación en México*, México, Nueva Imagen.
- Guevara Niebla, Gilberto (1978), "Antecedentes y desarrollo del movimiento de 1968", en *Cuadernos Políticos*, núm. 17, julio-septiembre, pp. 7-33.
- Guevara Niebla, Gilberto (1983), *El saber y el poder*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa.
- Gill, Clark C. (1969), "Education in Changing Mexico", Washington, D. C., Department of Health, Education and Welfare.
- Ginsburgh Mark *et al.* (1989), "National and World-System Explanations of Educational Reform", artículo presentado durante la Comparative and International Education Society Annual Meeting, Harvard, 31 de marzo-2 de abril.
- Gough, Ian (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, Londres, Macmillan.
- Gramsci, Antonio (1980), *Selections from Prison Notebooks*, editado y traducido por Quintin Hoare y Geoffrey Nowell Smitt, Nueva York, International Publishers.
- Guzmán Ortiz y Vela González (1989), "Maestros 1989: crisis, democracia y más salario", en *El Cotidiano*, núm. 30, 1989, julio-agosto, pp. 44-49.
- Harris, Kevin (1982), *Teachers and Classes. A Marxist Analysis*, Londres, Routledge y Kegan Paul.
- Hernández, Luis (1989a), "Maestros: jaque al Rey", en *El Cotidiano*, núm. 28, marzo-abril, pp. 35.
- Hernández, Luis (1989b), "Maestros: del gambito de dama al jaque mate", *El Cotidiano*, núm. 30, julio-agosto, pp. 55-58.
- Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven.
- Kaufman, Robert (1977), "Mexico and Latin America Authoritarianism", en *Authoritarianism in Mexico*, editado por José Luis Reyna y Richard Weinert, Filadelfia, ISHS, pp. 194-228.
- Latapí, Pablo (1976), *Política educativa y valores nacionales*, México, Editorial Nueva Imagen.
- Latapí, Pablo (1980), *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México, Editorial Nueva Imagen.
- Leal, Juan Felipe (1975a), "The Mexican State: 1915-1973. A Historical Interpretation", en *Latin American Perspectives*, t. II, núm. 5, verano, pp. 48-80.
- Leal, Juan Felipe (1975b), *México: Estado, burocracia y sindicatos*, México, Editorial El Caballito.
- Lehmbruch, Gerard y Schmitter, Philippe (eds.) (1982), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills, Sage, Modern Politics Series, vol. 7.
- Levy, Daniel (1979), *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System*, Nueva York, Praeger.
- Levy, Daniel (1986), *Higher Education and State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*, University of Chicago Press, Chicago.

- McGinn, Noel y Street, Susan (1984), "Has Mexican Education Generated Human or Political Capital?", en *Comparative Education*, núm. 20, pp. 323-338.
- Morales-Gómez, Daniel A. y Carlos A. Torres (1990), *The State, Corporatist Politics and Educational Policy-Making in Mexico (1970-1988)*, Nueva York, Praeger.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1981), "Análisis e interpretación de las políticas educativas: el caso de México (1930-1980)", en *Sociología de la educación: corrientes contemporáneas*, G. González R. y Carlos Alberto Torres (eds.), México, Centro de Estudios Educativos, pp. 389-445.
- Offe, Claus (1984), "Societal Preconditions of Corporatism and Some Current Dilemmas of Democratic Theory", en *Working Paper No. 14*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Notre Dame, marzo.
- Padua, Jorge (1988), "Presiones y resistencias al cambio en la educación superior de México", en *Estudios sociológicos de El Colegio de México*, vol. VI, núm. 16, enero-abril, 1988, pp. 129-178.
- Paz, Octavio (1984), *El ogro filantrópico*, México, en Cuadernos de Joaquín Mortíz.
- Pereyra, Carlos (1979), "Estado y sociedad", en *México Hoy*, Pablo González Casanova y Enrique Florescano (eds.), México, Siglo XXI Editores.
- Pereyra, Carlos (1981), "Estado y movimiento obrero", en *Cuadernos Políticos*, México, abril-junio, pp. 35-42.
- Pescador, José Angel (1989), *El esfuerzo del sexenio 1976-1982 para mejorar la calidad de la educación básica*, México, Ediciones de la Universidad Pedagógica Nacional.
- Pescador, José Angel (1989), *Aportaciones para la modernización educativa*, México, Ediciones de la Universidad Pedagógica Nacional.
- Pescador, José Angel y Torres, Carlos Alberto (1985), *Poder político y educación en México*, México, UTHEA.
- Pescador, José Angel y Torres, Carlos Alberto (1988), "The Educational Role of the State in Developing Countries: The Case of Mexico", en *Changing Structures of Political Power, Socialization and Political Education*, Bernhard Claussen y Suna Kili (eds.), Frankfurt am Main y Nueva York, Peter Lang, pp. 67-87.
- Plank, David y Adamas, Don (1989), "Death, Taxes, and School Reform: Educational Policy Change in Comparative Perspective", en *Administrator's Notebook*, vol. XXXIII, núm. 1, Midwest Administration Center, Universidad de Chicago.
- Raby, David (1989), "Ideología y construcción del Estado: la función política de la educación moral en México, 1921-1935", en *Revista Mexicana de Sociología*, libro I, núm. 22, abril-mayo.
- Romero, Miguel Ángel y Méndez, Luis (1989), "SNTE, CNTE y modernización educativa", en *El Cotidiano*, núm. 28, marzo-abril, pp. 40-43.
- Sandoval Flores, Etelvina (1988), "La construcción cotidiana de la vida sindical de los maestros de primaria", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XVIII, núm. 1, pp. 105-115,

- Schmitter, Philippe (1974), "Still the Century of Corporatism", en *The New Corporatism: Social Political Structures in the Iberian World*, F. B. Pike y T. Strich (eds.), University of Notre Dame Press, Notre Dame, pp. 85-131.
- Schmitter, Philippe (1979), "Speculations About the Prospective Demise of Authoritarian Regimes and its Possible Consequences", en *The Wilson Center Working Papers*, núm. 60.
- Silva Herzog, Jesús (1967), "La Revolución Mexicana en crisis", en *Cuadernos Mexicanos*, México.
- Smith, Peter H. (1981), *Los laberintos del poder*, El Colegio de México, México.
- Stepan, Alfred (1978), *The State and Society in Peru in Comparative Perspective*. Princeton University Press, Princeton, N. J.
- Street, Susan (1989), "El magisterio democrático y el aparato burocrático del Estado", en *Foro Universitario*, núm. 89, enero-abril, pp. 7-24.
- Street, Susan (en prensa), *Maestros en movimientos: transformaciones de la burocracia estatal (1978-1982)*, México, Nueva Imagen.
- The Wall Street Journal*, viernes 31 de octubre de 1986.
- Therborn, Göran (1984), "Class and States. Welfare State Developments, 1881-1891", en *Studies in Political Economy*, pp. 7-41.
- Therborn, Göran (1986), "Karl Marx Returning: The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories", en *International Political Science Review*, vol. 7, núm. 2, pp. 131-164.
- Therborn, Göran (1987), "Does Corporatism Really Matter? The economic crisis and issues of political theory", en *Journal of Public Policy*, vol. 7, núm. 3, pp. 259-284.
- Torres, Carlos Alberto (1987), "Corporativism and Higher Education in Mexico: Recent Developments", ponencia presentada ante el Congreso Mundial de Educación Contemporánea, Río de Janeiro, Brasil, 6-10 de julio.
- Torres, Carlos Alberto (1988), "Political Culture and State Bureaucracy in Mexico: The Case of Adult Education", en *International Journal of Educational Development*, vol. 9, núm. 1, pp. 53-68.
- Torres, Carlos Alberto (1989a), "The Capitalist State and Public Policy Formation. Framework for a Political Sociology of Educational Policy Making", en *British Journal of Sociology of Education*, vol. 10, núm. 1, pp. 81-102.
- Torres, Carlos Alberto (1989b), "The Mexican State and Democracy: The Ambiguities of Corporatism", en *Politics, Culture and Society*, vol. 2, núm. 4, verano, pp. 563-586.
- Weiler, Hans (1983), "Legalization, Expertise and Participation: Strategies of Compensatory Legitimation in Educational Policy", en *Comparative Education Review*, núm. 27, pp. 259-277.
- Weiler, Hans (1985), "The Political Economy of Educational Planning", en *Educational Planning in the Context of the Current Development Problems*, París, Unesco-IIEP.
- Whitehead, Lawrence (1979), "Why Mexico is Ungovernable-Almost", en *Working Papers No. 54*, Washington, Latin American Program, The Wilson Center.
- Zermeno, Sergio (1978), *México: Una democracia utópica: El Movimiento estudiantil de 1968*, México, Siglo XXI.