

Reforma educativa

Modernización administrativa o democratización sindical*



SUSAN STREET

¿Cómo descorporativizar la educación sin perder el principio de la representación colectiva? ¿Cómo lograr un gobierno eficiente sin privatizaciones y sin abandonar conquistas sociales fundamentales, es decir, cómo formar un gobierno eficaz para las mayorías? ¿Cómo transformar la descentralización educativa — como autorreforma burocrática — en una reivindicación participativa de la sociedad, esto es, cómo construir una autonomía de base enraizada en las escuelas y en las comunidades? Ante el paulatino desmantelamiento del Estado benefactor en sus alianzas constitutivas con los sectores populares, estos son algunos de los retos que enfrentan actualmente los actores políticos comprometidos en transformar la realidad educativa de México.

Estos problemas están apuntando a una disyuntiva particular para el sistema educativo mexicano. Por una parte, se tiende hacia la constitución de múltiples nuevos sujetos que exigen una redefinición de las alianzas en la relación Estado-sociedad civil, donde predomina el principio de actores colectivos que defienden sus intereses (con esquemas amplios de representación). Por otra parte, se perfila una tendencia hacia un modelo de un solo actor decisivo en educación, el gobierno (descentralizado y eficiente) ante la sociedad, como la suma de individuos, donde el problema de la "participación social" se entiende como la contratación de los servicios de profesionales para el cumplimiento de las funciones administrativas para la oferta educativa. Estos posibles futuros permiten plantear la interrogante sobre si tendremos escuelas como centros comunitarios democráticos o escuelas como empresas.

MODERNIZACIÓN COMO UN ATAQUE A CONQUISTAS SOCIALES

Mar de dos décadas de políticas educativas orientadas hacia la modernización administrativa, en un contexto de fuertes cuestionamientos, protestas y movimientos del magisterio disidente, parece tiempo suficiente como para identificar en ella un ataque trilateral a la educación, como se corce hasta hoy. Tres presupuestos históricos, toda ellos resultado de luchas populares y de un Estado receptor de ellas, han sido objeto de un proceso de transformación desde los años 70: 1) el sindicato nacional, como legítima defensa de los trabajadores de la educación; 2) el magisterio, como organización gremial autocontenida y gestora de derechos para los empleados públicos, y 3) la educación, como un servicio público, taicó y gratuito.

Estas tres instituciones de la Revolución, que son tres poderes del México capitalista antes de la era de la "globalidad mundial", a la vez que tres saberes fundamentales en la cultura política de los mexicanos, son postulados como obsoletos por el neoliberalismo mexicano actual (y bancario-mundialista). Lo que eran logros del Estado de integración nacional, ahora aparecen como estorbos para el proyecto modernizante de integración internacional debido, principalmente, a que generan contradicciones cada vez más irresolubles para el Estado que se adelgaza. El interés aquí no está tanto en el discurso modernizador como planteamiento, sino en la manera como en los últimos 20 años estos logros en la realidad se han venido desarticulando, desgastándose y erosionándose, abriendo así el escenario a nuevas luchas por su resignificación.

FUERZAS DE CAMBIO DESDE ARRIBA Y DESDE ABAJO

En el momento actual, por la unidad coyuntural del bloque dominante, parece privar un aparente consenso respecto a las bondades de la modernización educativa, ya en la lógica de la sucesión presidencial, en la recta final del sexenio, se percibe que el actual gobierno intenta con toda celeridad consolidar en prácticas lo que apenas se ha logrado como acuerdos de cúpula. A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, de mayo de 1992, la rectoría de la Secretaría de Educación Pública (SEP) ahora cuenta con el aval formal de los que antes se constituían en los obstáculos a la descentralización. Ahora los gobernadores y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), en nombre de su secretaría general, son coejecutivos en la instrumentación de la modernización educativa. Los acuerdos SEP-SNTE sobre la basificación y la carrera magisterial atestiguan la nueva relación concertadora en ámbitos antes cerrados a la negociación, por ejemplo, el escalafón.

Si bien el escenario empresarial implícito en la modernización administrativa exige desde arriba el abandono por el Estado de importantes conquistas sociales, se han venido desarrollando fuerzas articuladas a una tendencia de democratización sindical desde abajo, que presionan en el sentido contrario. México en realidad entra a una etapa de transición de un sistema educativo dominado por los viejos actores burocráticos (SEP y SNTE), a otro donde las trayectorias institucionales son modificadas por nuevos sujetos; luchando primero por constituirse como tales, y luego por transformar la cultura escolar autoritaria. Es un momento en que los viejos actores no terminan de recomponerse estando debilitados políticamente (y con su representatividad en duda) y cuando los nuevos, que son los que podrían rescatar esas conquistas colectivas históricas y reformularlas a través de procesos de democratización; no ejercen poder suficiente como para plasmar sus intereses en nuevas reglas del juego.

LA ESTRATEGIA MODERNIZADORA: CREAR NUEVAS JERARQUIAS

La descentralización, ahora conocida como "la federalización", eje estructurante de toda la política educativa, ejemplifica esta apreciación.¹ Desde un principio (en 1973 y particularmente en 1978) la descentralización no pudo ser un simple medio para racionalizar la administración educativa según los criterios en boga de "presupuestación por programas". Tuvo que convertirse en una estrategia factional del grupo tecnocrático, para con-

quistar puestos en la SEP y para poder desarmar el control real de la jerarquía burocrática y escolar ejercido por el grupo tradicional, aquellos cuadros administrativo-gremiales con lealtad al SNTE. Y comenzó la lucha por el poder como disputa entre los que sostenían una racionalidad tecnocrática eficiente y los que obedecían a una racionalidad patrimonialista y clientelista, donde el control de la SEP descansaba en la distribución del personal docente.

Además, lo que para las cúpulas eran pugnas sobre diferentes maneras de "hacer política", para los cuadros medios en la SEP y para las bases operativas del sistema educativo eran divisiones entre los gramios universitario y normalista; entre maneras de concibir el trabajo. Viejas riñas por hacer los puestos "de confianza" o "de base" crearon dos secretarías paralelas, permanentemente en guerra. El escalafón sindical se convirtió en escudo intocable del grupo que se apoderó del SNTE, Vanguardia Revolucionaria, prolongando la resistencia sindical y gremial a la introducción de criterios de desempeño académico y convirtiendo las escuelas en trincheras defensoras de jerarquías administrativo-sindicales que oprimen (oprimen) a los maestros en servicio.

No obstante este panorama conflictivo, gracias a la intervención federal en los estados, por medio de las oficinas desconcentradas de la SEP, se pudo racionalizar efectivamente el ejercicio presupuestal vinculándolo a una nueva jerarquía de mando de la SEP. Pero el proceso de recentralización del poder resultante, que significó el fin del poder sindical en el manejo financiero-ejecutivo de la SEP central, se hizo a costa de transferir la misma pugna entre racionalidades de control a las oficinas de la SEP en los estados. En 1992 con la —ahora sí— real transferencia jurídica de la administración de las escuelas de la Federación a los gobiernos estatales, los gobernadores se convierten en árbitros interesados de estas peleas por cuotas de poder, aunque no de manera libre, ya que se someten al control presupuestal central federal. El poder sindical arraigado en cacicazgos regionales, ahora se somete a jurisdicciones locales muy variadas, con múltiples situaciones laborales y políticas, todo lo que implica capacidades muy desiguales de defensa de los derechos por parte de los trabajadores docentes.

MAYOR SUBORDINACIÓN SINDICAL Y GREMIAL

Con la descentralización de los patrones de la negociación laboral, los componentes laborales dejan de ser pieza clave en las alianzas básicas que sustentan la rectoría del Estado para la ejecución de la política educativa. Ante la sacudida a lo que era la legitimidad del SNTE ante sus bases, ahora la secretaría general del sindicato, Elba Esther Gordillo, intenta hacer de éste un interlocutor indispensable en asuntos educativos-normativos.² Tal parece que se tiende a convertir en un grupo "asesor" entre otros, perdiendo la unicidad de la relación SEP-SNTE. Entonces, la modernización educativa se va implantando junto con el fraccionamiento del SNTE como institución nacional, permitiendo así la apropiación gubernamental de espacios decisivos, antes entendidos plenamente como sindicales, lo que representa un mayor alejamiento de una participación colectiva gremial del maestro en la política educativa.

La recentralización del poder en la SEP en un grupo tecnocrático "de fuera" (con ideologías compatibles con las de agencias internacionales pugnando por estrechar la funcionalidad de la educación para el desarrollo socioeconómico bajo el modelo neoliberal), ha sido un proceso excluyente de los grupos profesionales ligados a las burocracias de la SEP y del SNTE. En particular, la política de descentralización ha marginado a quienes tienen derecho a voz y voto en el asunto. En ningún momento los maestros han sido incluidos como participantes activos en la formulación o en la implantación de la política. Esta negación se suma a los ataques mucho más sustanciales al gremio provenientes de la política salarial de los últimos 20 años, contribuyendo así a profundizar la subvaloración del trabajo y figura del maestro.

LA ESTRATEGIA DEMOCRATIZADORA: FORMAR NUEVOS SUJETOS

Cuando los maestros de base optan por ser sujetos, reconociendo abiertamente su ubicación de



Lebladora



Tala de árboles y escultor

trabajadores, y se organizan sindicalmente en oposición al uso del SNTE como estructura de control; estas son precisamente las dos condiciones que definen como los objetos directos de sus acciones: *La situación salarial*, sobre todo los sueldos de base, y *la participación de los trabajadores en los acuerdos generales sobre la educación pública*, partiendo del control directo de las bases sobre sus condiciones de trabajo, son —y continuarán siendo— los dos ejes del movimiento magisterial y de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la fuerza generadora detrás de la democratización desde abajo.

Dónde se ha podido avanzar en la democratización del SNTE (sobre todo en las secciones 7 y 22, en Chiapas y Oaxaca), se ve que, en primer lugar, las propuestas de los maestros rescatan tanto al sindicato como al gremio como medios para la defensa de derechos colectivos,³ pero en el proceso de rescate, los modifican. Su versión de democracia sindical plantea que para el bienestar colectivo de las bases se requiere construir relaciones intragremiales lo más equitativas posibles, en los ámbitos sindicales y escolares. Además, estas relaciones tienen que acompañarse de una ética política que rige los asuntos públicos entre representantes y representados. Estas dos elaboraciones colectivas tratan de sustituir la racional-

dad instrumental capitalista y de hecho llenan los huecos que deja la operación del actual sistema educativo. Son propuestas culturalmente particulares para la formación axiológica y ética de los trabajadores en la creación de una intersubjetividad democrática.

Esta formación democrática básica, que complementa la ideología de derechos colectivos, constituye el fundamento para la creación de otras organizaciones directamente relacionadas a la problemática escolar-comunitaria, en particular, las de los alumnos y de los padres de familia. En algunas regiones de estos dos estados de la República, estas organizaciones de alumnos, padres y maestros han articulado una administración escolar autogestionaria que atiende toda la problemática educativa regional y cumple con los requisitos informáticos de la SEP, prescindiendo totalmente de los supervisores.

El proyecto estatal tiende a expropiar del maestro su materia de trabajo, al sujetar la docencia a la racionalización presupuestal y al vincular al mentor individualmente a nuevas jerarquías de mando. En contraste, los maestros organizados democráticamente han ampliado la concepción del trabajo docente hasta abarcar todos los aspectos institucionales y profesionales de la inserción laboral del mentor, desde la definición del régimen escolar hasta todo tipo de "administración del personal". Su organización, entonces, les da una plataforma sindical orgánicamente vinculada a los maestros en servicio, para una verdadera negociación pública con las autoridades.

Aun cuando haría falta una mucho mayor problematización de los saberes gremiales reproductores de intereses escalafonarios y del quehacer docente en la producción pedagógico-política, el proceso mismo de democratización sindical se ha mostrado como un territorio excelente e indispensable para la constitución de los grupos que serán los nuevos sujetos en la educación mexicana del siglo XXI. Ahora que la reforma al artículo tercero constitucional contempla la posibilidad de participación de los padres y de las comunidades en la educación, el problema de mayor fondo viene siendo justamente uno de organización de los sujetos sociales. Para los que buscan abrir la educación a una forma verdaderamente integra a los individuos y grupos en la toma de decisiones educativas, se requiere crear condiciones para la gestación de instancias intermedias de represen-

tación colectiva. Y para que se lleguen a modificar realmente los regímenes escolares, hasta ahora impenetrables como estructuras de poder por las políticas modernizadoras, urge que los mismos involucrados en los procesos educativos creen nuevas relaciones y nuevas dinámicas de interacción. Y esto no depende de cambiar mentalidades individuales, sino de formar conciencias que son igualmente democráticas y educadoras.

Notas:

* Una primera versión de este ensayo fue presentado en el Foro sobre la Legislación Educativa en México, convocado por más de 30 sindicatos el 25 y 26 de marzo, 1993, Ciudad de México.

** Investigadora Titular en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

1. Para la investigación independiente sobre el proceso de implantación de la descentralización educativa, ver Noriega, Margarita, *Crisis y descentralización educativa en México*, Universidad Pedagógica Nacional, Reporte de Investigación, 1992; Miranda, Francisco, *Políticas públicas y grupos de interés en México: instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)*, Tesis de maestría del Instituto Mora, 1991; Reséndiz, Ramón, *Las políticas de desconcentración y descentralización educativas: el conflicto entre la burocracia sindical y estatal (1978-1988)*, Tesis de maestría del Instituto Mora, 1991; Pescador, José Angel, y Carl S. A. Torres, *Poder político y educación en México*, Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana, 1985; y Street, Susan, *Maestros en movimiento, transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*, CIESAS, 1992.

2. Para una revisión de la literatura sobre las transformaciones en el SNTE desde 1970, ver dos artículos de Susan Street: "EL SNTE y la política educativa, 1970-1990" en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, 1992; y "EL SNTE: ¿proyecto de quién?" en *El Cotidiano*, 1993, en prensa.

3. Esta sección está más desarrollada en dos artículos producto de una investigación de la autora acerca del movimiento magisterial chiapaneco: "La cultura política del movimiento magisterial chiapaneco" en *Cultura política y educativa cívica*, coordinado por Jorge Alonso, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM y Porrúa, 1993; y "Los maestros de base y la intersubjetividad democrática del movimiento magisterial chiapaneco", ponencia en el II Simposio de Investigación Educativa del CIESAS, 26 de febrero, 1993.