# I. EN TORNO AL PROBLEMA.

Comencemos por considerar a la escuela como una unidad de análisis de gran relevancia dentro de la teoría educativa para no tener necesidad de tener que postular una definición amplia de educación previa a la aparición histórica de la escuela como institución educativa. De este modo, creo que podemos poner entre paréntesis toda la discución metafísica en torno a la definición del concepto "educación", que peligrosamente tiende a comprometernos con una definición ética de "lo que se supone que es" o "debe ser" la educación en todas las sociedades humanas de todos los tiempos, para abocarnos al registro de una realidad concreta en un estudio de caso que involucrará en su develamiento la aplicación de teoría.

Ciertamente, si dejamos que la escuela hable por sí misma, veremos que ella tiene su propio discurso justificador de sus funciones y actividades, que naturalmente incluye conceptos de educación ajustados a dichas necesidades de justificación. La exposición y análisis del discurso que surge de los diferentes actores en las diferentes relaciones y situaciones que se dan en las escuelas de una sociedad, es una tarea de investigación educativa, que aportará elementos para una teoría adecuada a la realidad de la que surge.

Tal investigación, que toma a la escuela como unidad de análisis para ver los discursos que ella genera desde su interior y que se generan sobre ella, podría mostrarnos claramente la relación entre los discursos de los diversos sectores del proceso escolar y las prácticas reales.

Sin embargo, tal inquisición sobre la escuela no es la que puedo desarrollar principalmente en este estudio, sino otro aspecto que tambien podemos indagar y que intersecta con la temática de la investigación anterior sobre todo en lo refe

rente a las prácticas escolares reales.

En este estudio pretendo concentrar la atención en el fenómeno de la administración escolar en tanto que ésta se ramifica en condicionantes actuantes sobre la "operancia" escolar.

A menudo encontramos estudios sobre el currículum de la escuela, sobre sus objetivos. También abunda la teoría educativa en proposiciones sobre la enseñanza y aprendizaje, sobre la psicología del alumno o aún sobre las técnicas grupales. En pocas palabras "la teoría educativa" con que contamos, incluye en gran medida elementos de lo que conocemos como "psicopedagogía". Por otra parte, esta "teoría educativa" contiene una serie de elementos que conforman su vertiente social, para diferenciarla de la vertiente individual psicopedagógica) donde encontramos la consideración de las necesidades sociales, económicas y políticas que intervienen en la determinación del estado de la educación.

La historia de la educación es reconstruida de acuerdo a registros que buscan las realizaciones de tales conceptos de la teoría educativa.

En este punto quiero expresar dos cosas: primero: que la "teoría educativa" como la encontramos los trabajadores de la educación, es un saber parcial, que surge dentro de las estructuras de poder actuantes, y cuya cristalización histórica debe estudiarse, rastreando la filiación de los diversos elementos de la teoría educativa "vigente" hasta construír una genealogía de la misma.

Segundo: la reconsideración crítica histórica de la teoría educativa, hará que ésta quede reformulada, lo que permitirá a su vez un nuevo registro histórico de la educación, lo cual plantea siempre múltiples tareas de reconstrucción histórica de la educación.

Sin embargo, no contamos con el recurso de esta producción ideal de investigación educativa. Aunque no podemos decir que

el punto de partida sea cero, ya que se cuenta en nuestro medio con una gran cantidad de fuentes, que reportan investigación crítica y variada.

Decía pues que la "teoría educativa", que norma nuestro trabajo como educadores, contiene elementos tanto "individuales" como "sociales", basados tanto en la psicología como en las ciencias sociales, ambos elementos coinciden en ver a la escuela como una institución que tiene como función promover aprendizaje curricular en sus alumnos, lo cual se fundamenta en la necesidad que la sociedad tiene de individuos con determinadas características, sobre todo conductuales y cognoscitivas. En el contexto de la conciencia social marxista, la institución escolar es conceptuada como un elemento al interior de una formación social de carácter superestructural, con funciones claras de coordinarse con otras instituciones para reproducir la estructura social prevaleciente, aún dentro de esta concepción, se considera a la educación como un campo de lucha ideológica, en el que finalmente predominan los intereses de la clase dominante en turno.

Estas tesis las escuchamos una y otra vez y ciertamente vemos la realidad educativa que vivimos a través de dichos conceptos, aunque no puedo decir, en lo que respecta a la región norte del país donde vivo, que tales teorías, especialmente en sus elementos de izquierda revolucionaria, estén conduciendo a una transformación de la realidad educativa y social, a pesar que los contenidos marxistas de la teoría educativa en boga, son prácticamente oficiales, más bien podemos percibir una imponente inercia institucional, que hace virtualmente imposible el cambio dentro de las condiciones actuales.

Hay algo que no es focalizado por el racimo de elementos teóricos con que contamos para conocer la educación y es precisamente el aspecto institucional de la misma, y su concreción histórica en las diferentes regiones de México. Hay que-

ver a la institución escolar en sus determinantes como tal, - ver la estructuración institucional interna de la escuela mexicana, tanto pública como privada, verlas como organizaciones administrativas con determinada base económica. Sobre este aspecto, hay estudios que analizan los costos de la educación pública en sus diferentes niveles, y los estudios de este tipo aportan sumas de costos sumamente agregados en donde se consideran montos enormes de financiamiento, (por ejemplo, se estima que para 1987 el gasto del estado mexicano será alrededor de cuatro millones de millones de pesos, suma que agrega todos los gastos presupuestados para tal año) tales sumas son analizadas por los economistas, quienes a su vez comparan los indicadores de gastos en educación pública con respecto al producto nacional bruto, o la relación de crecimiento de ambos o comparaciones internacionales, o tal vez incluso, deseen evaluar los efectos (beneficios o perjuicios) económicos que tales gastos ocasionan en la distribución del ingreso o en la productividad del trabajo.

Jurídicamente podemos decir que hay un sistema educativo - nacional, y que el estado mexicano, a través de su Secretaría de Educación Pública, tiene injerencia de validez jurídica sobre la totalidad del sistema educativo mexicano. De acuerdo a las fuentes de financiamiento y administración escolar, podemos trazar una división que viene a ser muy significativa para este trabajo: la educación pública, que se caracteriza por ser prácticamente gratuita y que presta servicio a las grandes masas del país a través de las "escuelas de gobierno" y la educación privada, que es pagada por sus usuarios de clase media y alta, que funciona a través de "escuelas particulares", que no tienen una dirección propia que las aglutine, - pues deben ser autorizadas e inspeccionadas por la Secretaría de Educación Pública, y los títulos que expidan son certifica

dos por la misma. El Estado mantiene pues, solo una autoridad jurídica sobre tales negocios educativos. Son estas escuelas un apoyo natural a los grupos de presión política de derecha, que piden anular los libros de texto gratuito, eliminar los contenidos de ideología proletaria de la enseñanza en los diferentes niveles, "libertad de educación". Algo deben ofrecer estas escuelas particulares, que no brinde la escuela de gobierno para justificar el gasto extra que significa para una familia de clase media o alta costear la educación de sus hijos, este algo normalmente son dos galardones: primero: el argumento del valor de aquello que solo pocos pueden disfrutar, el valor de pertenecer a una institución que distinga de la masa indiferenciada del pueblo, el "status" del nivel económico, de relacionarse con educandos de familias pudientes, además de tal valoración ideológica que podríamos llamar "aspiracion a la diferencia", estaría el obtener una mejor educación, ya que se supone que el nivel de eficiencia es mejor en tales colegios, y esto no porque se le pague mejor a sus maestros, (he entrevistado a algunos que trabajan en ambos sistemas, en el turno matutino en "prestigiada" escuela privada de la localidad y en turno vespertino en escuela de gobierno, y que confiesan funcionar "un poco mejor" en el colegio particular, porque "se les vigila un poco más y las condiciones para la enseñanza son un poco mejores") ni porque tengan mejores prestaciones, la gran parte de trabajadores de la educación en el sector privado, desea salir de esas condiciones de trabajo y prefieren trabajar en el sector público porque sus salarios y prestaciones aumentarían (una de esas prestaciones es muy importante; empleo fijo, seguridad de conservar el empleo).. y tal vez la carga del trabajo sería menor. El mejor nivel de eficiencia que logran los colegios particulares puede ser el resultado natural de condiciones administrativas: -

un compromiso directo de los directivos con los padres de familia de que la escuela funcione bien, una mayor vigilancia de éstos sobre el funcionamiento escolar. Una relación de vigilancia académica más estrecha entre los profesores del aula y los directivos (administrativos). Simplemente, evitando las constantes suspensiones de clases que se agregan a las suspensiones contempladas en el calendario oficial (que ya son muchas) se obtiene una ventaja enorme sobre las escuelas oficiales en cuanto a imagen de laboriosidad, ya que por condiciones de administración escolar, las escuelas oficiales realizan una gran cantidad de juntas sindicales y oficiales, cursos intensivos a maestros y compromisos políticos, que ocupan los horarios de trabajo normal.

En base a simplemente evitar el exceso de suspensiones, las escuelas particulares construyen una imagen de "mejores escuelas" que las oficiales que les basta para llevar a cabo su negocio e incluso de presumir de inovadores educativos.

Ahora bién, no porque desde la ideología de la escuela de paga en México se haga una crítica implícita y en algunos casos explícita de los defectos de la escuela de gobierno mexicana es que le demos demasiada importancia, pues la crítica de la ideología de la escuela de paga sobre la escuela oficial es resultado de una actitud justificadora de su negocio, necesaria para dar razón a su existencia misma, sino que lo grave es que con un mínimo esfuerzo estos planteles logran un grado de mayor adecuación administrativa con respecto a las funciones escolares que las escuelas públicas, y que la ventaja que les otorga tal grado mayor de adecuación administrativa aunado a las diferencias sociales que prevalecen en el medio, haga una alternativa a la red educativa pública, que es hoy por hoy la educación de paga para las clases medias y altas.

Por otra parte, es claro que un enorme sistema educativo -

corporativo sumamente burocratizado, presenta grandes problemas de racionalidad administrativa-laboral, cuando desagregamos el conjunto y vemos la unidad escolar. Esto podemos constatarlo al pensar en el proceso de asignación de recursos económicos en la educación pública en México; punto en el que la problemática de eficientar el funcionamiento del sistema educativo se hace muy grande, tan grande como los problemas de México, su sociedad y su estado. Situando el carácter de la educación pública en México, podemos considerar primero el plano del sistema político del estado, donde ubicamos al sistema educativo formal organizado y dirigido por la S.E.P. como una institución de estado, que responde a las políticas de éste en materia educativa, en este caso debemos comprender que el estado y su sistema educativo, padecen una situación de "esclerosis" bastante grande, en el sentido de que a nivel financiero hay un altísimo porcentaje, mayor del 85%, de gastos llamados "irreductibles"+ y que se refiere al pago de los maestros y personal administrativo de la secretaría, financieramente, la posibilidad de emprender innovaciones educativas se reduce al 5% del gasto total en educación, con el problema de que tales innovaciones quedan fijadas al incorporarse al sistema y trascender ministros o sexenios.

En el plano de sistema político global de estado mexicano ubicamos a la S.E.P. como una organización propia del estado, como tal, se ubica dentro de la política del estado y el juego de fuerzas que lo define en cada momento. La política del estado mexicano define pues las relaciones que hay primero entre el estado y la educación en general, luego entre el esta-

+cfr. La asignación de recursos económicos en la educación pública en México; Fundación Javier Barrios Sierra a.c.; investigador titular: Noel McGrinn. ed. GEFE, 1983.

do y el sistema educativo. Esto es relevante en el problema - que nos ocupará porque vemos que la administración educativa del sector público educativo, es un proceso de inserción política y que la asignación de recursos para sostener el sistema educativo, es una función administrativa del estado a través de la S.E.P. .

Interiormente la S.E.P. asigna los recursos económicos de acuerdo a su estructura jerárquico-burocrática, en la que todos los miembros de la secretaría están involucrados, desde - los profesores, hasta el secretario de educación. Las relaciones de autoridad, o "cadenas de mando", siguen en ella un sentido vertical de arriba a abajo, de acuerdo al modo de la institución burocrática, en el que la dirección o jefatura puede normar y controlar las actividades importantes de los miem- - bros del nivel inferior y los subsecuentes. Este modelo implica por un lado, que la planeación y orientación de los cam- - bios provenga de los puntos del más alto poder de la secretaría pero por el otro lado la inestabilidad de los puestos directivos y la gran estabilidad de los puestos de base como - los maestros, además de la resistencia por parte de organismos intermedios (principalmente el S.N.T.E.) hacen que el ímpetu renovador, el deseo de dejar huella del secretario y su equipo tenga que ceder al poder de resistencia o inercial del conjunto del sistema. Formalmente el sistema se rige por un - dominio ejercido desde el centro, desde la dirección máxima, ocupada por el secretario y su equipo, pero realmente el poder de la jefatura está sumamente limitado por su situación - transitoria y la gran resistencia y dificultad para el cam- - bio. Sin embargo, la posibilidad de un movimiento inverso en sentido democrático, de abajo a arriba, de las experiencias - de las aulas hacia la dirigencia de la organización de la educación está practicamente imposibilitada por la ubicación de

los maestros en una estructura jerárquico-sindical, ya que el emprender procesos de cierta significación para el mejoramiento de la educación por la vía democrática, como una huelga seccional o delegacional o un congreso de la misma amplitud, no se pueden realizar sin la autorización del Comité Ejecutivo Nacional del S.N.T.E.. Este corporativismo organizacional ha incluso formado a los maestros en una costumbre pasiva y apática con respecto al cambio o reforma educacional. Algunas veces, por ejemplo, son convocados congresos a sectores educativos amplios desde las Direcciones de Educación(SEP) o desde el Comité Ejecutivo Nacional(S.N.T.E.) congresos o consultas de organización democrática formal, que presentan solo eso, un formalismo en la participación y una justificación a medias, ya preparada de antemano, por lo que estos congresos son más bien intentos de comprometer a las bases en medidas a proponer. Debido a la falta de efectividad y capacidad de enlace entre el nivel directivo, el administrativo y el operativo de base, que caracteriza a una institución de este tipo, le llaman en el trabajo citado, de tipo "ligeramente acoplada"

"Aunque la estructura formal de una secretaría de educación define los ámbitos de decisión y acción, en muchos países, los altos niveles de esta dependencia, no poseen un control efectivo, es decir, no siempre hay una coordinación de las actividades y las capacidades técnicas internas de la burocracia. Esto, agregado al hecho de que dentro del aparato burocrático no se conocen los resultado últimos de la implantación de las políticas (a nivel del aula), hace que la secretaría sea más bien una estructura "ligeramente acoplada"- (Meyer y Rowan, 1978)+

En este estudio, esquematizan a grandes rasgos la organi--

+ ibid.pag.74.

zación de la S.E.P. en dos grandes sistemas, el regulador y el regulado. El sistema regulador comprende a su vez dos niveles, el directivo (secretariado) y el administrativo. Con respecto del nivel directivo nos dicen: "Este nivel suele tener una unidad de pensamiento que se muestra en la política educativa, cabe señalar que es en este nivel donde se da una lucha directa por el control de los recursos, y a veces, aun por lograr una posición de control sobre la secretaría. A pesar de que el secretario es nombrado por el presidente y tiene máxima autoridad, suele haber conflictos a alto nivel entre su grupo(que es nuevo) y los grupos más antiguos de la secretaría; por ejemplo, subsecretarios, cuyos puestos no dependen del secretario, sino de su base de apoyo dentro del sistema"⊕ En otra parte del estudio se anota que a partir del gobierno del Lic. Echeverría, el secretario de la S.E.P. deja de ser una figura decorativa, para asumir un mayor control sobre el manejo del presupuesto, esto se dá durante el secretariado de Víctor Bravo Ahuja, representante del grupo renovador echeverrista en la SEP, período en el que la educación pública tiende a fortalecer la imagen de un estado populista, en cuanto a los contenidos "se introdujeron rasgos explicativos, que por un lado superaban la vieja ideología del nacionalismo patriótico y heroico y por el otro, estimulaban el desarrollo de una mentalidad modernizada, capaz de actuar con mayor racionalidad y eficacia ante la producción, el consumo y el uso de los recursos"+. Fue durante ese período en que se comienza a hablar reiteradamente de modernización administrativa, que finalmente conduce a las políticas generales de reforma administrativa en 1976, que promueve la desconcentración primero y la descentralización educativa después. Con la finalidad de influír en los cambios de la SEP, es creada la

⊕ibid. pag.74.; +'citado de Fuentes, 1979, ibid. pag.81

subsecretaría de planeación y coordinación educativa, integrada en principio como unidad de apoyo al secretario. Antes de la creación de esta subsecretaría, la oficialía mayor era la encargada de presentar la programación del presupuesto y de ejercerlo, gradualmente -no sin entrar en conflictos- la subsecretaría de planeación desempeña la función de elaborar la programación y la planeación, que impulsaría el máximo nivel directivo de la S.E.P. .

En el contexto del cambio sexenal, en diciembre de 1976, se comienza a implementar la reforma administrativa, en la que la secretaría de programación y presupuesto maneja inversiones y gastos corrientes del presupuesto. Al nivel directivo, la programación y presupuestación de la SEP debe ir de acuerdo a las exigencias de la S.P.P., lo que significa una preocupación constante de los miembros del más alto nivel de la Secretaría de Educación Pública. En 1976, la Dirección General de Planeación, se divide en una Dirección de planeación y otra de Sistemas, la nueva Dirección de Planeación incluía las subdirecciones de Programación y Presupuestación, la de sistemas comprendió las direcciones de información, acreditación, organización y métodos. En 1977, el presidente de la república, aprueba el Plan Nacional de Educación, elaborado bajo la dirección del subsecretario de de planeación. A fin de ese mismo año, renuncia el secretario de educación, Porfirio Muñoz Ledo y el subsecretario de planeación, Fernando Solana ocupa el cargo de secretario.

En 1978, vuelve a restructurarse la SEP. La Dirección de Organización y Métodos, pasa a depender directamente del secretario. La Dirección de Planeación, se divide en las direcciones de programación y de planeación. La Dirección de Programación, adquiere facultades para integrar los anteproyectos presupuestales, que se presentarán ante la S.P.P., para

su negociación, de acuerdo al nuevo sistema de presupuestación por programas. El ejercicio y control del presupuesto, todavía está en manos de la oficialía mayor. En 1978, se crean las delegaciones en los estados, como un comienzo de la política de desconcentración, que tiende a delegar una serie de funciones, entre ellas, el ejercicio y control de los presupuestos estatales.

A nivel directivo, vemos de acuerdo a la investigación señalada, que los de "el grupo renovador", con intenciones de eficientar el funcionamiento de la SEP y que entraron con el apoyo de los secretarios de educación en turno a partir de Víctor Bravo Ahuja, encontraron fuertes resistencias en la estructura misma del aparato de la SEP., tanto en organismos oficiales como con el sindical, tales grupos y sus políticas de cambio, se tuvieron que apoyar en la creación de una subsecretaría más, la de Planeación, que ocupó funciones de importancia estratégica para el cambio y que también tuvo que crecer desmesuradamente para llegar a tener el poder suficiente como para incidir en el cambio de todo el sistema (el remedio que resulta posible políticamente, en las condiciones dadas, contribuye a agravar el problema de la hipertrofia burocrática del sistema educativo mexicano).

Ya en el período de Fernando Solana, puesta en marcha la política de desconcentración administrativa, éste se apoya principalmente en la dirección de organización y métodos: "los medios de control y consolidación del grupo renovador, usados por Solana desde su ingreso a la SEP, parecen ser los intentos; primero, de regularizar legal y jurídicamente la estructura de la S.E.P., y segundo, de instrumentar cambios más profundos en esa misma estructura. El instrumento concreto para realizar los cambios, ha sido la Dirección de Organización y métodos, que ha ido adquiriendo una posición

de poder frente al aparato burocrático"+. Esta dirección ha - estado laborando directamente en la desconcentración, y en su actividad colabora estrechamente con la Dirección General de Programación: por ejemplo, la Dirección General no autoriza - el presupuesto de ninguna unidad responsable hasta que su estructura administrativa sea autorizada por la de organización y métodos"⊕.

De acuerdo a lo señalado hasta aquí podemos ver claramente que la lucha por el control de la Secretaría se da en el nivel más elevado de la misma, en el nivel directivo. Hablando del presupuesto globalmente, dijimos que el 85% es el llamado "irreductible", que no está sujeto a cambios, pues se trata - del monto salarial de los maestros y el personal, que por razón de poder gremial y político es inamovible, esto implica - que la mayor parte del presupuesto no pueda utilizarse para - mejorar el estado del sistema sino que más bien se integra a la fuerza inercial de resistencia al cambio, un 10% del presupuesto global de la S.E.P. es de acuerdo al estudio señalado, sujeto a las negociaciones políticas más árduas al interior - del nivel directivo de la secretaría, para ser distribuídos - entre los "programas prioritarios", que son impulsados por la política educativa, que impone el secretario y su grupo, sin embargo, "aunque la parte del presupuesto que engloba estos - programas (nuevas necesidades) sea solo de alrededor de un - 10% es justamente este presupuesto el que está sujeto a pre-- siones de otros grupos, sobre todo de las organizaciones semi autónomas, hay que recordar, que aunque sea una mínima parte del presupuesto total, representa una cantidad muy grande de dinero, los que logran manejarla adquieren una posición de poder frente a otras áreas"±'.

⊕ibid, pag.88
±ibid, pag.89

El 5% restante es el que se aplica a las inovaciones educativas, es decir a la realización de proyectos nuevos.

De esta panorámica contextual que hemos traído aquí sobre un aspecto significativo del nivel directivo de la S.E.P., podemos detectar que la Dirección de Organización y Métodos es la que está orientando los cambios de estructura administrtiva de la secretaría, lo que nos da la seguridad de que habría que estudiar más detalladamente cual es la concepción de la problemática educativa de México, que se tenga en tal dirección y en que sentido pretenden hacer sus cambios. Tal conformación sería de importancia en relación con el problema que pretendo esclarecer en esta investigación, que es el de la relación entre la estructura administrativa-laboral en que se inserta una escuela y su funcionamiento u operancia.

Sigamos con la jerarquía burocrática de la SEP: en el nivel más alto llamado directivo, ubicamos al secretario y equipo de colaboradores de confianza, en el siguiente nivel, subordinado formalmente al anterior, se encuentra el nivel administrativo, que junto con el anterior, constituye el sistema "regulador". El nivel administrativo está formado por los cuadros técnicos de alto nivel, como los directores o jefes de departamentos a nivel secretaría, son los administradores del sistema, son una instancia intermedia, que prepara las políticas educativas para su instrumentación en el sistema educativo. Ocupan sus cargos gracias a su formación profesional y su desempeño durante largos períodos en el sistema, dependen más de esta situación que de un nombramiento político desde arriba, sin descartar un inicio de tal tipo. Los miembros de este nivel, "suelen identificarse con la tarea educativa en vez de con la política, tanto por su formación como por la naturaleza de sus tareas cotidianas. Cada director o jefe de departamento, por ejemplo, piensa que sus actividades son las

más importantes de la secretaría. En las grandes y complicadas burocracias educativas, este nivel jerárquico tiene muchos puestos cuyos jefes suelen competir entre sí en la asignación de recursos. En México, por ejemplo, estos puestos tienen a su cargo tareas en común, pero en relación con servicios educativos de diversas divisiones (primaria, secundaria, etc.). La competencia puede basarse, por ejemplo, en la formación de alianzas hacia arriba y hacia abajo (y a la vez hacia afuera), a la vez que en el diseño de proyectos que se presentan para fundamentar alguna petición presupuestal"+.

La base del sistema es llamada "sistema regulado" o también nivel operativo, está formado por el personal de apoyo técnico, que no tiene funciones de decisión, y todos los trabajadores que realizan directamente la tarea educativa en todo el país, como son los profesores, los directores de escuela, los inspectores. Es el grupo mayor, el ejecutor de la educación formal en un nivel básico de los procesos de la escuela y el aula, se caracterizan por su posición de receptores de instrucciones y por la distancia -muy grande- que los separa de los órganos estructuradores de organización educativa, de los centros de decisión. Su actuación en la toma de decisiones sobre las asignaciones de presupuesto o sobre la determinación de la organización escolar, o sobre la composición de los miembros de los equipos de trabajo es mínima, practicamente nula, en principio por la falta de información(+') y de poder. Este condicionante de tipo administrativo afecta severamente el funcionamiento real de los procesos educativos en el aula en principio, dado que ni el profesor ni el director-

+ibid. pag. 75

(+')cfr."el secreto burocrático", que caracteriza a este tipo de organizaciones segun Weber.

ni el equipo global han organizado la tarea, y tal desintegración real será mucho más grave en los currícula por asignaturas donde la educación instructiva y formativa es impartida por ocho o más profesores directos por grupo, la falta de participación en la organización educativa, por parte de sus agentes más determinantes que son los profesores, su falta de libertad grupal, de acuerdo a un criterio ético, repercute en una falta de responsabilidad grupal. De esta situación se derivan una serie de problemas, que vinculan estrechamente la estructura administrativa-laboral con la experiencia escolar.

Los grupos del nivel operativo, es decir los profesores, no se organizan entre sí para influír en la asignación de recursos o sobre las formas organizativas de la educación, más bién se trata de grupos movilizados colectivamente por el sindicato que los representa. Las direcciones oficiales del sistema educativo normalmente lo movilizan, no "se movilizan" políticamente. Esta es la situación prevaleciente en el norte del país, al parecer en el sur se desarrolla un movimiento democratizador, que surge desde la base magisterial y que ha logrado establecer un poder contestatario al régimen burocrático estatal, me refiero a la coordinadora nacional de los trabajadores de la educación. La presencia de este importante movimiento político en el país puede mostrarnos en el tratamiento de la problemática de las relaciones entre la estructura administrativa-laboral y la operancia escolar como una situación de dominación política por parte del grupo "Vanguardia Revolucionaria" del S.N.T.E. en nuestra región, hace que por ejemplo en la educación normalista no se contemple como contenido la aparición del movimiento de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación en los cursos de Historia de la Educación en México, o en los cur

sos de Política Educativa o en los de Problemas Económicos Políticos y Sociales de México.

Resumiendo, vimos que en forma global distinguimos en la SEP un sistema regulador y un sistema regulado, que conforman una jerarquía de tres niveles; directivo, administrativo, y operativo. A tal estructura se le caracterizó como "ligeramente acoplada" término administrativo que significa que hay poca capacidad de dirección y de transformación por parte del nivel directivo hacia el operativo, en otras palabras, esta estructura "ligeramente acoplada", impide que el secretario o el presidente ejerzan un control estrecho sobre el sistema educativo."No hay una élite reducida que tome e imponga todas las decisiones, aunque la lucha por el poder es para lograr justamente esta posición. Existen muchas fuerzas y grupos cuya capacidad de influencia puede hacerse sentir en un momento dado. El hecho de que en el sistema educativo exista un poder fraccionado, implica que cada acción instrumentada genera conflictos y negociaciones entre los distintos elementos de fuerza. Su grado de instrumentación dependería de estos procesos, y no de una imposición proveniente de un mando monolítico y vertical"+.

Al reflexionar sobre una realidad de este tipo, nos damos cuenta del por qué de la dificultad del cambio, tanto desde arriba como desde abajo, pareciera que el organismo burocrático educativo se convirtiera en un monstruo hipertrofiado y esclerótico, que sigue - como se ha dicho de la historia- sus propios cauces de evolución, independientemente de los micro sujetos que componen el tejido de sus diversos órganos. El hacer conciencia de esta visión apocalíptica de una macro institución como sistema educativo con todas sus fallas, irracionalidades y -

+ ibid. pag. 76

defectos, ha llevado a Iván Ilich a proclamar la desescolarización de la sociedad como la solución posible ante tan grande problema, solución tan apocalíptica para el mundo nacional como la visión misma que la ha generado. Sin embargo Ilich nos ha hecho ver de golpe lo que ya sabíamos por experiencia: las grandes contradicciones de la escuela, la contradicción entre sus objetivos formales y sus objetivos reales.

Veamos ahora lo siguiente: dentro de la estructura jerárquico burocrática de la S.E.P. que hemos descrito, ¿donde se ubica la realidad que pretendo abarcar en esta investigación?. Por medio de la presente investigación intento comprender el fenómeno de la educación formal, de la educación escolar, desde la óptica de sus condiciones materiales de operación, es decir, desde el punto de vista de sus formas de sostenimiento y organización institucional. La intención es desarrollar la siguiente hipótesis: la estructura y los procesos administrativos-laborales constituyen uno de los factores determinantes de la operancia escolar, la pregunta evaluativa, que nos ayudará a desarrollar y precisar la hipótesis es ¿de qué manera -y a través de qué medios- la estructura y el proceso administrativo laboral determina que aspectos de la operancia escolar?.

De acuerdo a la amplitud de los conceptos de "estructura y procesos administrativo-laboral" y "operancia escolar" esta investigación abarca la totalidad de la estructura jerárquico-burocrática del sistema educativo, tanto el sistema regulador en sus niveles directivo y administrativo como el sistema regulado o nivel operativo, digamos que su ámbito teórico abarcaría toda esa generalidad referente a la institucionalidad de la educación, comenzando por conceptuar a la educación pública como una función del estado modernizador realizada a través de un aparato institucional que le ocasiona gastos significativos a nivel -

de presupuesto global y que le brinda beneficios sobre todo en términos políticos, ya que el aparato institucioanal educativo-brinda al estado corporativista elementos que favorecen su coherencia, su capacidad de movilización e integración de las masas. Tomando esta relación de la burocracia educativa organizada como secretaría de estado, y el poder del estado mismo, comprendemos que el nivel directivo de la burocracia educativa se encuentra incorporado al poder del estado, que es la burocracia educativa debe entenderse en el contexto teórico de una teoría del estado. Al enfocar esta investigación al nivel directivo y administrativo, incluye dentro de sí el aspecto político, que relaciona a estos niveles exteriormente con la sociedad y el resto del estado e interiormente con el manejo y control del nivel operativo.

Una consideración conceptual de la estructura administrativa laboral y de la operancia escolar, nos dará la construcción teórica, que es lo primero que presento aquí con la intención de aplicar ese mismo "marco teórico" a un estudio de caso, del que a decir verdad, es el que ha motivado la consideración de tales concertos, por considerarlos relevantes para explicar los hechos que he observado en la Escuela Normal de Educación Física de Coahuila.

Este trabajo tendrá pues un doble carácter; por un lado el de construír conceptos para la comprensión teórica de la institución escolar como realización de procesos y estructuras administrativo-laborales, y los efectos que la concreción histórica de determinada estructura administrativa, dependiente de una política, tiene sobre la operancia escolar.

Por otro lado, no se perderde de vista una fuente de experiencia, que aporta abundante material empírico sobre una muy limitada espacial y temporalmente realidad educativa, ademas de su

limitación espacial y temporal que presenta el estudio de una - sola escuela, tenemos tambien la limitante de la especificidad de esta escuela pública, especificidad al pertenecer a un sistema de educación normal de tipo estatal, y especificidad de - ser una normal de educación física. Además, tenemos la especificidad mas singularizante: el momento histórico y las condicio-- nes del contexto escolarizado en que se desenvuelve esta - Escuela Normal de nueva creación.

En esta fuente de datación empírica, la investigación se circunscribe a una escuela (que es la unidad institucional de analisis más pequeña, por decirlo así, la célula de la burocracia educativa), lo que nos ubica en cuanto a fuente de información observable directa a una sola unidad del nivel operativo, y e-- fectivamente es el nivel operativo de la estructura jerárquico-burocrática en el que podemos evaluar - al detalle de los procesos del aula- la verdadera actividad que se está realizando; - así independientemente de las intenciones o proyectos de cambio que se promuevan al nivel directivo, el desenvolvimiento real - del nivel operativo es el producto, el resultado real, el beneficio o perjuicio real que aporta el sistema educativo nacional.

Segun el estudio realizado por el equipo de Noel McGinn+ bajo los auspicios de la fundación Javier Barrios Sierra y por solicitud de la Secretaria de Educación Pública, el planteamiento adecuado para resolver la problemática tendiente a eficientar - la prestación de servicios educativos por parte de la SEP, es - no tanto la aplicación de modelos matemáticos sofisticados ni - el arsenal técnico manejado por los trabajadores del nivel administrativo -este estudio se concentra primordialmente en un as-

+cfr. obra citada.

pecto de la estructura administrativa: el proceso de asignación de recursos- está en entender "por qué el sistema tiene dificultades para saber de su funcionamiento, y proponer maneras para que pueda responder a sus propias acciones y aprender de ellas".+ Se maneja una cantidad inmensa de datos de los cuales solo los relacionados con el estado de los insumos de los procesos educativos, como datos sobre el número de maestros, de escuelas, de la matrícula son los utilizados para la asignación de recursos, otros datos que se recopilan y que tienen algo que ver con los resultados del proceso, tales como índices de reprobación, deserción y rendimiento escolar, no afectan a la presupuestación- ya que los criterios de asignación no explican como aplicarlos- ya sea porque no poseen esquemas de interpretación de ese tipo- de información o porque no hay la intención política de utilizarla. Al no evaluar los resultados de las asignaciones, de las combinaciones de insumos, el sistema educativo no aprende de sus aciertos y errores; ya que no conoce los efectos de la combinación de insumos que favorece su asignación de recursos sobre los procesos educativos, casi nada puede decir acerca de los resultados de la asignación. De acuerdo a este estudio, el problema es estructural y está vinculado con la organización del aparato y del sistema educativo, específicamente al nivel de los decisores que por su alta posición jerárquica se encuentran imposibilitados de interpretar y utilizar la información en beneficio de la base del sistema educativo. Al respecto nos dicen los autores:

"La información de que la asignación de recursos responde más a presiones de individuos con poder que a presiones surgidas de necesidades sentidas en la base del sistema nos llevó a buscar la explicación, no en las presiones mismas o en sus génesis, sino en la estructura del sistema. Pensamos que esa misma-

+ibid. pag.13.

estructura permite que predominen criterios de factibilidad política en las decisiones sobre la asignación, ademas que impide que las necesidades existentes en la base del sistema sean captadas y atendidas por los decisores".

La lucha por el poder entre los altos funcionarios de la SEP que se manifiesta en la lucha por el presupuesto asignable a nuevas necesidades y la total centralización de las funciones directivas, han acentuado crecientemente la distancia entre los centros de decisión y los procesos educativos reales. De la consideración de esta situación , se derivará una propuesta natural: desconcentrar, descentralizar, alternativa ampliamente recomendada por los autores del trabajo, que desembocó en la creación de las delegaciones de la SEP en los estados de la república primero y después con la marcha del sexenio actual y su política de "revolución educativa" en las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar , proceso que a grandes rasgos ha ido delegando funciones de carácter operativo como cuantificar la demanda de servicios educativos, certificación, formular anteproyecto de presupuesto reservando para el centro las funciones normativas. Segun parece, la creación de las delegaciones, ciertamente ha mejorado algunas funciones administrativas como es la del pago de los maestros y la agilidad en algunos trámites. Sin embargo, en términos de resultados reales, creo que los que elaboraron el estudio son demasiado optimistas al pensar por ejemplo, que: "si a nivel central se tienen atadas las manos frente a la mayor parte del presupuesto, es decir frente al irreductible, en las delegaciones ese irreductible ya no es una masa inamovible de sueldos, se convierte en personas y actividades concretas y visibles y, sobre todo, modificables."+

De acuerdo con el estudio, los resultados del proceso de descon

+ ibid. pag. 188.

centración o descentralización educativa podría verse del año 2'00 en adelante. Ciertamente el proceso ha sido muy gradual, - tan gradual que se respetan en cada estado los poderes burocrático-educ tivos ya existentes en los diferentes sectores: - ámbitos de secciones sindicales, direcciones de niveles o especialidades como Educación Física; es decir, se crean las delegaciones de la SEP, pero las Direcciones Federales de Primaria o Educación Física con carácter de dominio estatal no se tocan en lo más mínimo, solo se subsumen a nivel formal a las delegaciones, eso es lo que se ha visto hasta ahora, tal vez gradualmen- el nuevo poder que vaya adquiriendo la nueva unidad descentralizada, pueda cambiar la inercia que salvaguardan los centros de- poder burocrático-administrativos sedimentados por decenios en- las anteriores administraciones centralistas, lo cierto es que- se desarrolla una política de no afectar a nadie, de mantener - las cosas tal y como estan, en la que "nada va a cambiar", sin- duda se trata de mantener un "equilibrio" que no provoque pro-- blemas. A pesar de que no se ven resultados hasta ahora, ya que este proceso apenas empieza, el objetivo de la descentraliza--- ción es bastante certero, si es que se llega a realizar.

Con la descentralización de la educación se podrían conse--- guir resultados relevantes de los servicios educativos, es de-- cir, resultados realmente útiles y significativos para los educandos, siempre y cuando tales servicios educativos sean organizados por ellos mismos y todos los afectados por ella. La des-- centralización apoyaría una diversificación regional de los procesos educativos.

Toda esta tendencia descentralizadora es favorable para estrechar lazos entre la dirección organizativa de la educación - escolarizada y los procesos escolares mismos al nivel del aula. Esto significa que hay mayores posibilidades de que se tome en- cuenta la evaluación de los procesos educativos en si mismos, -

sobre lo que realmente está sucediendo en el aula en relación - con la programación oficial del gobierno. Con este trabajo que- pr sento ahora, pretendo desarrollar en la medida de mis posibi lidades, un trabajo de evaluación de los resultados a nivel pro cesos escolares en relación con estructura administrativo-labo- rales. Me sentiría satisfecho si de este trabajo se pudiesen de rivar ideas para evaluar la eficacia y relevancia de las activi dades del sistema de educación pública.

El presente trabajo será una investigación, que surge de un- solo caso, acotado dentro de lo que circunscribe una escuela y - sus instituciones rectoras a nivel directivo y sindical. Al con tar con tal objeto de estudio tenemos ya los requisitos de or-- den fáctico que condicionan la posibilidad de plantear un pro-- blema científico.

El problema planteado para esta investigación, es el de en-- contrar la determinación o incidencia que ejerce el sistema ad- ministrativo laboral sobre la operancia escolar y el currículum oculto.

De aquí podemos derivar una secuencia de trabajo; primero de ben investigarse el sistema administrativo laboral y la operan- cia, posteriormente deben buscarse las relaciones.

El sistema administrativo laboral se refiere a todo el aspec to de la administración escolar, cómo se ha determinado, quién- nes la ejercen y de que manera, cómo se organiza el trabajo de la escuela, cómo se distribuyen las horas de trabajo entre los- docentes, cuales son las actividades directivas.

Al decir "operancia escolar" me refiero a la totalidad de -- funciones que desempeña la escuela, no solo en el sentido ideal de normas, leyes y reglamentos sino en el sentido práctico real de acuerdo al desenvolvimiento académico expresado en los pro--

cesos del aula, al desenvolvimiento de relaciones sociales entre alumnos y profesores, al desarrollo de formas de control sobre alumnos, maestros, directivos y líderes sindicales, a las formas de enseñanza y aprendizaje de capacidades profesionales, a la formación de actitudes ante el trabajo, el gobierno, el estudio, los compañeros, el arte etc., el desarrollo de las actividades de Servicio Social.

Estos dos aspectos serán descritos en un primer momento, lo que aportará toda la información positiva que se tiene de estos hechos. En base a esta primera investigación, se plantearán propuestas metodológicas para profundizar en el conocimiento de los dos aspectos.

Hay un factor que no se mencionó en los dos elementos a describir y es el plan de estudios, ¿lo ubicamos en el aparato administrativo laboral o en la operancia escolar?, por lo pronto permítaseme adelantar la siguiente hipótesis: el currículum es un elemento intermediario -relacionante- entre la estructura administrativa laboral y la operancia escolar, por medio del cual el sistema administrativo-laboral, que no se circunscribe al acotamiento escolar, incide sobre la operancia escolar determinándola muy significativamente.

El punto de partida de esta investigación es la inquietud que genera nuestra práctica cotidiana como docentes en el medio escolar superior, y aunque nuestras experiencias personales como docentes tambien se hayan enriquecido en el medio oficial o privado, en este caso quiero concentrarme a pensar en la situación de la enseñanza superior normalista en Coahuila, específicamente en la Escuela Normal de Educación Física.

En base a mi interacción personal en este centro de trabajo a lo largo de seis años, he captado que existe una relación no determinada aún entre la "estructura administrativo-laboral"

que comprende las instancias jerárquicas burocráticas (dirección-sindicato) en su funcionamiento real para determinar personal académico y directivo, usos y maneras con la "operancia escolar y el currículum oculto" que se refiere, en cuanto al primer concepto, al funcionamiento total de la escuela, tanto en el aspecto de su organización formal que se plasma en su currículum y manual de funciones como en su desenvolvimiento práctico real que rebasa siempre lo establecido explícitamente. El segundo concepto se refiere a los aprendizajes que el educando adquiere y que no son ni la intención del currículum ni del profesor, estos aprendizajes los aporta el "currículum oculto" por medio del tipo de interacciones y situaciones escolares que se plasman en actitudes adquiridas por el educando.

Hay una relación genética entre estos dos elementos, pues esta escuela normal es creada "ex nihilo" por la Dirección General de Educación Pública del Estado en 1980, formación en la que tambien interviene la Sección 38 del S.N.T.E. al determinar al personal docente inicial. En esta investigación, interesa analizar cuales son los elementos determinantes en esa relación genética. Hay una semejanza entre el creador y la creatura, en este caso, ¿cual es esa semejanza?

Existe entre la estructura administrativo-laboral y la escuela una relación de inserción dentro de un mismo sistema, una relación de subordinación a jerarquías burocráticas superiores y una relación de parte a todo. Esta es una relación constante y actual de subordinación, por lo que la escuela solo es autónoma en una medida muy relativa, cambios o decisiones significativas tienen que ir de acuerdo con la autoridad inmediata superior en la Dirección General, la escuela es una unidad funcional como centro de trabajo con objetivos específicos dentro del sistema, pero su rango de autogestión es mínimo. Igualmente en el aspecto laboral, la escuela posee una delegación sindical propia,

constituyente de la sección 38, pero sin capacidad de decisión en asuntos de relativa importancia como la asignación de plazas en el seno de la delegación.

La escuela, en cuanto a su inserción en un sistema administrativo laboral cae dentro de un modelo de control político y administrativo centralizado fuera de la institución.

La inclusión de la escuela y sus instancias directivas inmediatas superiores en un mismo sistema educativo estatal, que a su vez se vincula con un sistema educativo nacional (SEP) establece una relación más amplia entre la escuela, la Dirección General de Educación Pública del Estado, la Secretaría de Educación Pública, el gobierno del estado y el poder federal. En este caso podemos ver, por ejemplo, como la implementación de la política federal de Descentralizar la educación, incidiría directamente en la composición del personal docente de la escuela que tratamos en esta investigación, ya que evitaría el acaparamiento de plazas en ambos sistemas por una sola persona.

El problema inmediato de que partimos es la realidad escolar su operancia de muy baja eficiencia, sus continuas suspensiones de clases, su bajo nivel académico, su currículum supersaturado de asignaturas, sus esquemas de rigidez autoritaria, su excesiva vigilancia y control al par de sus constantes problemas de conducta, su nómina abultada, la falta de aprovechamiento de los alumnos, la pérdida de tiempo, lo inadecuado de sus programas, la indefinición del perfil del egresado, la impreparación de los maestros, la falta de material didáctico, la ausencia de verdadero trabajo de planeación académica.

El problema está ahí, es la crisis de la escuela, en la vivencia escolar, tanto directivos como maestros y alumnos la perciben cada cual a su modo. A pesar de todo, la escuela funciona, cada año ingresa una nueva generación y los alumnos que ya estaban son promovidos al grado siguiente o son graduados. La es--

cuela funciona para el maestro que tiene en ella un trabajo, para el alumno que obtiene de ella un grado académico que le abrirá nuevas oportunidades en su vida. Funciona, es cierto, pero su funcionamiento deja mucho que desear a alumnos, maestros y directivos. Describir su operancia, su funcionamiento, la suma de estancias, de experiencias, de prácticas y acontecimientos es una tarea de la presente investigación.

Creo que vale la pena investigar la relación que hay entre el resultado obtenido en una evaluación de la "operancia escolar" y el grado de incidencia o determinación que pueda tener el sistema administrativo laboral sobre la operancia. Ya que comprender el grado en que estos dos factores se encuentran involucrados nos permitirá ver con mayor claridad las posibilidades y dificultades de resolver o superar la problemática escolar.

## UBICACION DEL ESTUDIO DE CASO

La Escuela Normal de Educación Física, pertenece al conjunto de escuelas normales estatales de Coahuila, todas ellas dependientes de la Dirección General de Educación Pública del Estado, misma que domina sobre el sistema estatal de educación, que incluye a escuelas municipales y particulares. Todo este sistema se diferencía del llamado "sistema federal" dependiente de la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar.

El conjunto de escuelas normales estatales comprende a la Benemérita Escuela Normal de Coahuila, la Normal Superior con su división de estudios de posgrado, la Escuela Normal de Educadoras, la Escuela Regional de Educación Especial y la Escuela Normal de Educación Física. Este conjunto de escuelas funcionan actualmente en Saltillo, y hay que agregar al conjunto del sis-

tema la Escuela Normal de Parras, y las escuelas normales de - educación básica y preescolar de Torreón. Todas ellas dependen - de la Dirección General de Educación Pública del Estado, dentro de la cual son agrupadas por una Sección Técnica de escuelas - normales, que a su vez está bajo las órdenes del director general.

De acuerdo a su historia y orden de aparición, podemos decir que la más antigua es la Benemérita Escuela Normal de Coahuila, que remonta su existencia desde la época porfirista y que en pocos años festejará su centenario, posteriormente aparece la Normal Superior y luego la Normal de Educadoras. Las de más reciente creación son precisamente la Normal de Educación Física y la de Educación Especial.

En 1980 el gobernador del estado Oscar Flores Tapia emite un acuerdo de autorización para la creación de la Escuela Normal - de Educación Física. El ofrecimiento Había sido hecho anteriormente en un acto con motivo del día del maestro organizado por la sección 38 del S.N.T.E., en el que el gobernador ofreció ante el auditorio de maestros la creación de esa institución y - otras más de nivel medio y básico, tales iniciativas se justificaban en su discurso como la solución a las necesidades de preparación de algunos sectores de la población.

Con la creación de esta nueva normal en la entidad, con la absorción de la escuela regional de especialización, y con la - incorporación de los estudios de posgrado en la Normal Superior quedó conformada toda una red de escuelas de formación de profesiones pedagógicas, que constituyen un sistema de educación normal y con toda la diversidad suceptible de encontrarse en el - resto del país. Así, con la creación de estas escuelas normales nuevas al interior de la Dirección General de Educación Pública del Estado de Coahuila se le dió al propio sistema de educación

normal en el estado una conformación global.

Desde 1978 el profesor Conrado Rodríguez Ibarra, siendo jefe de la sección técnica de Educación Física de la Dirección General de Educación Pública del estado(sistema estatal) y habiendo ocupado también la Dirección Federal de Educación Física (sistema federal) propone al entonces Director General de Educación - Pública del Estado prof. Jesús Arreola Pérez, la creación de la Escuela Normal de Educación Física. El profesor Conrado Rodríguez recuerda que la propuesta de formar un centro de estudios en Educación Física se le propuso desde antes a la U.A.C. peroque las autoridades no se mostraron interesadas, que incluso tenía la idea de formar un plantel privado para educadores físicos, y que en las pláticas anteriores con el prof. Arreola Pérez le había comunicado sus proyectos. Fué por 1978 cuando el - profesor Arreola Pérez, en calidad de Director General de Educación pública en el estado, lo comisionó para que - formalizara el proyecto de creación de la Escuela Normal de Educación Física. A partir de entonces el prof. Conrrado Rodríguez elabora el documento de la fundamentación legal, filosófica y - pedagógica para la creación de la escuela.

La justificación más inmediata que aporta el prof. Conrrado Rodríguez para apoyar la creación de la nueva escuela, es el hecho de que en las décadas anteriores, pero sobre todo en los - años setentas, se dá una gran absorción laboral de educadores - físicos foráneos y egresados de México, Puebla, Veracruz, o Monterrey. Como dato complementario a este, muchos jóvenes con vocación de educadores físicos habían tenido que salir a estudiar a esos lugares para formarse en esa profesión. El primer criterio fue válido en las décadas anteriores a los años setentas, - pero a partir del 85 la creación de nuevas plazas para educadores físicos en la región, ha sido prácticamente nula, problema que coincide con la segunda generación de egresados. El segundo

criterio referente a la oportunidad regional de desarrollar en-la profesión de educadores físicos a los que tienen vocación para ello y están en posibilidades, sigue siendo válido.

En 1980 el gobernador Flores Tapia autoriza al Director General de Educación Pública del Estado, a crear la Escuela Normal de Educación Física, hecho esto se inician las gestiones para - otorgar nombramientos de trabajo por parte de la sección 38 del SNTE con el fin de integrar el personal docente y administrativo de la nueva escuela.

En septiembre de 1980 inicia la nueva escuela sus labores -- con un solo grupo de primer grado, el director y 19 trabajadores que integraron el personal desde ese año. Comienza sus trabajos en un aula y espacios para oficinas en la planta baja del antiguo edificio de la normal superior de Saltillo.

Un año y medio solamente pudo ocupar el cargo de Director - de la Escuela Normal de Educación Física el promotor y fundador de la misma, prof. Conrado Rodriguez Ibarra, ya que en el fin de año de 1981 se da el cambio de gobernador del estado, lo que implica cambio de Director General de Educación Pública y a su vez cambio de Directores de escuelas normales y jefes de sección. El nuevo gobernador es José de Las Fuentes Rodríguez,- quien designa como titular de la Dirección General de Educación pública del estado al prof. Leopoldo Vega Urbina, quien a su vez designa como nuevo director de la Escuela Normal de Educación Física al prof. Homero Gámez Valero, lo cual cayó como - un cubetazo de agua fría al grupo de colaboradores cercanos al prof. Conrado Rodríguez Ibarra, de los cuales el núcleo provenía del gremio de maestros en educación física del sistema federal. El profesor Homero Gamez Valero no es profesor de educación física, ni ha trabajado en la federación, su travectoria - revela una gran capacidad de trabajo y disciplina dentro de la -

Benemérita Escuela Normal, como profesor de didáctica y materias afines, además de ser un buen deportista.

El cambio de director dió ocasión a una reformulación del plan de estudios, que por cierto aún no estaba definido, se iniciaba ya con el segundo grado y en primer año se contaba con dos grupos.

En 1984, a cuatro meses de salir la primera generación, se conjugan 3 factores en contra del director: un grupo de alumnos descontentos por medidas disciplinarias emanadas de la dirección. Se trataba de unas sanciones por mala conducta en un viaje escolar al interior del estado, la secretaría de trabajo y conflictos de posprimarias de la sección 38 del SNTE y el grupo de maestros federales que ya ocupaban posiciones al interior de la planta docente de la escuela. Estos tres factores, sumamente relacionados (por ejemplo las hijas del secretario de trabajo y conflictos de posprimarias estaban involucradas en el problema de las sanciones, los profesores con intereses de incrementar horas, deseaban quedar bien con el funcionario sindical, etc.) se movilizaron activamente por el lado estudiantil y sindical hasta lograr la presión suficiente para que renunciara el director de la escuela.

En febrero de 1984 deja la dirección el prof. Homero Gámez Valero, y ocupa su lugar posteriormente el prof. Juan Antonio García Norteo, quien antes de ocupar el cargo deja la jefatura de la Sección Técnica de Educación Física. El sí pertenece también al grupo de maestros federales que trabajan en ambos sistemas. Desde su inicio, unos dias antes de comenzar las vacaciones de semana santa, reparte 50 becas de COSSIES para el servicio social, las reparten incluso en vacaciones y asi mediatizan posibles apoyos al director recién sacado. Sus primeras gestiones son para el cambio de edificio, ya que en ese tiempo se funcionaba en otro edificio prestado: en aulas de la secundaria Fe

deral "Ricardo Flores Magón". La escuela que prestaba el local presionaba constantemente para que la ENEF desocupara el sitio, las gestiones se intensificaron por parte de la Dirección General y al fin concede el gobierno del estado un área especial dentro de la Unidad Deportiva "Oscar Flores Tapia" conocida como la "maquinita", sitio en donde se termina de construir la zona de aulas para septiembre de 1984, tiempo en que la ENEF se traslada a su sitio definitivo.

En Junio de 1984 egresa la primera generación de profesores de Educación Física, la generación que fué abriéndose camino a su paso. Con ella quedó establecido el plan de estudios de la carrera de profesores, y los mecanismos de graduación a través de la elaboración de un informe en base a la práctica docente y exámen profesional, previa aprobación de todas las asignaturas del plan de estudios y el cumplimiento de 480 horas de servicio social como mínimo.

En septiembre de 1984 se inicia en las generaciones entrantes un nuevo plan de estudios: se deja atrás el plan de estudios de la carrera de profesores, que pedía como requisito haber terminado la secundaria y se inicia a trabajar, al igual que en otras normales con un plan de estudios de bachillerato pedagógico y otro plan de estudios de Licenciatura. El primero comprende estudios por tres años y el segundo por cuatro años.

Al igual que cuando se trabajó con el plan de estudios de la carrera de profesores, con los planes actuales se ha trabajado conociendo cada año el currículum que se presenta, es decir que no ha habido un documento justificador del nuevo currículum en forma integral, sino que al parecer se va determinando el currículum a como se van presentando las años siguientes y al pasar por ejemplo los cuatro años de la licenciatura quedarán entonces determinados los cuatro listados de asignaturas de los cuatro grados. Sobre esto se voverá más adelante.

U.A.N.L.
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
BIBLIOTECA "JOSE ALVARADO"

En junio de 1987 está por salir la última generación del -- plan de profesores, que saldrá junta con la primera del plan de bachillerato pedagógico. En un año más saldrá la primera generación de licenciados en educación física.

La dirección actual se ha caracterizado por un gran énfasis en los aspectos de papeleo burocrático y un gran servilismo con la dirección general de educación, y autoridades del gobierno y del partido oficial.

"El fenómeno mexicano es universal. Uno de los elementos que definen a este siglo, quizá el central, es el ascenso mundial de la clase burocrática. ¿clase o casta?¿Oligarquía o aristoracia? No es fácil ni necesario contestar a esas preguntas. En realidad se trata de una nueva categoría histórica. Para designarla se emplea, con inexactitud, el término burocracia. Las burocracias del pasado, por más poderosas que hayan sido, fueron cuerpos de funcionarios y empleados mientras que el origen de las modernas es político. Muchas entre ellas son herederas de movimientos revolucionarios. Además, el rasgo común que las define, lo mismo en las naciones comunistas que en las capitalistas, es la voluntad de poder. A veces por la violencia y otras pacífica y gradualmente, han desplazado a las otras clases dirigentes. Allí donde las han eliminado, como en México, las han subordinado. Ahora bien, esa voluntad y esas acciones son, por esencia, política. Vivimos en un período peculiar, quizá único en la historia: el del ocaso de los caudillos y los grandes jefes, substituidos por cuerpos políticos colegiados: el gobierno de los funcionarios. En este sentido, un Castro ya es una reliquia: Gorbachev es el hombre nuevo. Aunque no es imposible encotrarles ciertas semejanzas con las verdaderas burocracias del pasado, lo mismo en Bizancio y China que en Mesopotamia y Egipto, las burocracias del siglo XX son la verdadera y gran novedad histórica de nuestro tiempo."

Octavio Paz.

"... El discurso de lucha no se opone
al inconsciente: se opone al secreto. ..."

Michel Foucault

## II. PRIMERA APROXIMACION A LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA LABORAL

La escuela es una institución que permanece, es una institución por la que fluye la gente, pero ella, como su edificio, permanece. Hay gente que pasa por la escuela durante un tiempo relativamente corto, recorren sus canales curriculares y se despiden de ella, unos salen por la puerta grande, por la meta, por la graduación, otros salen por la puerta chica, por la puerta de la suspensión parcial o definitiva, por la puerta de la deserción: son los alumnos. Digamos que normalmente ellos entran por la puerta de la inscripción, recorren el camino señalado de la aprobación de una serie de requisitos, de estancias, de exámenes y finalmente obtienen su certificación escolar y salen por la puerta de la graduación, que les permite a su vez reiniciar su inscripción en un ciclo escolar posterior y repetir un proceso análogo o "inscribirse" como trabajadores en alguna institución. Los alumnos son la materia prima con la que trabaja la escuela, son el objeto de su atención, su razón de ser. Con respecto de los alumnos, la escuela mínimamente desarrolla las funciones de ejecución, registro y conservación de la documentación de sus inscripciones, ejecución, registro y conservación de los documentos relacionados con el control del recorrido del alumno por los grados curriculares, por los años escolares señalados, ejecución, registro y conservación de los documentos relacionados con la certificación de estudios, expedición de constancias y títulos.

Hay gente que pasa por la escuela durante un período relativamente largo, son los trabajadores de la escuela; docentes, manuales o administrativos, ésta es la primera separación alienante en el seno de la escuela, la separación que divide a los que

pagan de los que cobran, a los que "reciben el servicio educativo" y a los que lo brindan. Las formas de organización del conjunto de los trabajadores de una escuela, son muy diferentes en las escuelas públicas y en las escuelas privadas. En las públicas, la organización del equipo de trabajadores es establecida por dos instancias muy relacionadas, la dirección y el sindicato, ambas vinculadas a enormes organizaciones burocrático-políticas, de tipo corporativo, y vinculadas estrechamente con el aparato general del estado y su partido oficial. En las escuelas privadas, la organización del conjunto de los trabajadores es establecida por la dirección de la escuela misma solamente, y esa dirección representa en la escuela la "gerencia" por así decirlo, de esa pequeña empresa. Se da el caso de pequeñas corporaciones de educación privada, como es el caso del Tecnológico de Monterrey, que ha multiplicado la experiencia regiomontana de ligar una institución educativa de nivel medio y superior con grupos oligárquicos regionales.

En todo caso, de los elementos humanos que integran la escuela en su desarrollo, que entran y salen de ella, normalmente, los más cambiantes suelen ser los alumnos, la situación de docentes, administrativos y directivos, varía según el tipo de escuela, el nivel, las condiciones específicas. En las escuelas públicas,(de México en nuestra época) los trabajadores docentes y administrativos son la base y tienen derecho de inamovilidad, su cambio de centro de trabajo, en condiciones normales, se hace posible por iniciativa personal del interesado y la aceptación de las autoridades correspondientes. Los directivos, en los niveles básico y medio, son puestos escalafonarios, es decir, que también son de una permanencia relativamente prolongada, que termina normalmente por jubilación o por acenso a un puesto de inspección. En las escuelas de nivel superior, se da el caso de que la dirección es un puesto de confianza, renovable

en cada cambio de gobierno. En otras instituciones de educación superior con caracter "autónomo", se celebran elecciones para designar rectores o directores, lo que hace de tales puestos posiciones de duración relativamente breve y situaciones de dominación peculiares.

Existe una amplia variedad de organizaciones administrativas en los diferentes tipos de escuelas, y aun en un mismo tipo de escuela de una misma región y bajo una misma jurisdicción educativa se dan de hecho diferencias notables, de acuerdo a las condiciones de aparición y constitución de cada centro de trabajo. Sin embargo, una estructuración administrativa igual debe arrojar una serie de resultados semejantes en toda la dinámica de las manifestaciones escolares.

La estructura administrativa se conoce por su inserción institucional, por ejemplo, como escuela pública sostenida por el estado o como escuela privada sostenida con el pago de las colegiaturas de sus alumnos. Ella incluye el origen de los fondos de su sostenimiento, la forma de ingreso de sus trabajadores y el personal que la constituye, ella incluye en sí las formas de dominación formalmente estatuidas en manuales de funciones para el personal y organigramas, los conductos y mecanismos de control del personal directivo, administrativo y docente.

Conocemos la estructura administrativa por el conjunto de funciones que desempeña en la institución escolar. Es la estructura la que institucionaliza a la escuela, la que la conforma y le da subsistencia, la que le da organicidad distribuyendo las diferente tareas al personal que la constituye.

Actualmente, el porcentaje de escuelas en las que la estruc-

tura administrativa-laboral se circunscribe al ámbito de la escuela es mínimo, se trata de los casos en que la escuela privada es un pequeño negocio familiar de subsistencia, en este caso los medios administrativos pertenecen al personal directivo e incluso docente de la pequeña institución escolar. Pero ya en la escuela privada de grandes dimensiones, y con mayor razón en las pequeñas corporaciones de educación privada, los medios administrativos están separados del personal administrativo. En la escuela de gobierno, la separación entre los medios administrativos y el personal administrativo es perfectamente clara, y caracteriza una de las cualidades de las instituciones del estado moderno. Según Weber, tal separación entre los medios de trabajo y el trabajador, es una garantía de obediencia de los funcionarios y trabajadores de todo tipo, obediencia fortalecida por el temor de perder la fuente de sustento por un lado, y la esperanza de obtener beneficios por el otro: "todos los estados pueden clasificarse segun se basen en el principio de que el personal posee los medios administrativos, o su personal se halle "separado" de esos medios de administración. Esta distinción se establece en el mismo sentido en que actualmente decimosque la empresa capitalista, los empleados asalariados y los proletarios, "estan separados" de los medios materiales de producción. El depositario del poder debe contar con la obediencia de los funcionarios de su equipo de trabajo. Los medios administrativos pueden consistir en dinero, edificios, material de guerra, vehículos y muchas cosas más. El problema consiste en saber si el depositario del poder, dirige y organiza personalmente la administración, delegando el poder ejecutivo a servidores personales, funcionarios a sueldo, o favoritos y confidentes personales que no son propietarios, es decir, que no emplean los medios materiales de administración por derecho propio, sino dirigidos por el jefe. Esta distinción se aplica a todas las organiza

ciones administrativas del pasado"+.

En realidad, Weber hace referencia en este texto, a una historia de la sociedad y el estado muy amplia, particularmente al período de tránsito de una sociedad feudal a una capitalista, en la que la "separación" aludida se va consolidando y ampliando con el establecimiento del estado moderno, caracterizado como un desarrollo del estado burocrático, en el que el funcionario está completamente separado de los medios administrativos, el desarrollo de estas características en el estado, es simultáneo al desarrollo del modo de producción capitalista, Weber lo expresa en las siguientes palabras:

"En todas partes, el desarrollo del Estado moderno, se inicia através de la acción del monarca. Este prepara el camino para la expropiación de los depositarios autónomos y "privados" del poder ejecutivo que lo rodean, de aquellos que poseen por derecho propio los medios de administración, ejército y organización financiera, así como bienes políticamente útiles de todo tipo. En conjunto, el proceso presenta un paralelismo total con el desarrollo de la empresa capitalista a través de la expropiación gradual de los productores independientes. Al final, el Estado moderno controla los medios totales de organización política, los cuales de hecho quedan reunidos bajo un solo dirigente. Ningún funcionario en particular posee personalmente el dinero que paga a los edificios, tiendas, instrumentos y aparatos de guerra que controla. En el "Estado" contemporáneo -y esto es esencial para el concepto de estado- se completa la separación del personal administrativo, jefes administrativos y de los trabajadores, de los medios materiales de organización administrativa"+.

+Weber,Max."Ensayos de Sociología Contemporánea I".pag.14
Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo.
+ ibid, pag. 16.

Notemos que dentro de la educación privada, los casos en que los medios administrativos, son propiedad del personal administrativo son realmente muy pocos, se trata de pequeñas escuelas dirigidas y administradas directamente por su dueño o grupo familiar, pero aún en estos casos, hemos de observar que tanto en ellos como en las pequeñas corporaciones educativas privadas, en las que se da la mencionada separación entre medios administrativos y personal, se cierne sobre todos ellos y en general sobre el campo educativo, una misma jurisdicción oficial, por lo que aún en los casos de mayor autogestión hay un nexo con la burocracia oficial, un nexo jurídico y administrativo en términos de autorización, inspección y certificación de estudios. De acuerdo al criterio visto anteriormente, de clasificar las instituciones segun la situación de la relación de propiedad o no entre medios administrativos y personal administrativo, podemos considerar una semejanza entre las pequeñas corporaciones escolares privadas y la escuela de gobierno, pues en ambas hay una completa separación entre medios y personal administrativos, solo que, efectivamente "pese a profundas analogías, la dirección de empresas capitalistas sigue leyes totalmente distintas de las que sigue la administración política"+, y sobre este punto volveremos más adelante en el tercer capítulo al hacer una consideración crítica de la teoría de la burocracia basada exclusivamente en el tercer capítulo al hacer una consideración crítica de la teoría de la burocracia basada exclusivamente en el concepto de productividad para sus evaluaciones, lo que sin duda plantea siempre como modelo a la empresa privada, sin considerar que hay funciones de carácter político que desempeña la burocracia estatal, de las cuales ha podido prescindir la burocracia de la empresa privada.

En la reconsideración de la escuela como unidad de aná—

+ibid. pag. 16

lisis, podemos destacar uno de sus aspectos: la estructura de dominación. Este aspecto ha resultado ser para mí el más relevante por varios motivos: primero es la forma que adopta la dominación lo que le da organización, regularidad, permanencia al fenómeno escolar, a través del estudio de la estructura de dominación, aparece la escuela en su conformación global, entendida como reiteración de ciertas relaciones, relaciones de dominación, de encauzamiento, de determinación. En segundo lugar, el estudio de las "estructuras" de dominación nos lleva como hilo conductor desde las cúpulas del poder del estado y sus corporaciones, a través de diversos escalonamientos de instancias técnico-administrativas hasta llegar a la escuela y en ella operar a través de director, subdirectores, trabajadores administrativos y personal docente sobre los alumnos. La unidad escolar nos mostraría desde este punto de vista una red de relaciones de poder, tal vez cambiantes, en la que cada segmento es un individuo, y en las que ciertas relaciones de poder coinciden con los organigramas formales y otras no, esta red de conductos de poder, que es la escuela, se conecta con otras redes de poder, o estructuras de dominación externas, en las que una de gran relevancia formal es la conexión entre las instancias directivas al nivel escolar con las correspondientes al nivel de Dirección General dentro del sistema educativo.

Realmente la clave, el hilo conductor de este trabajo estará en la atención sobre las formas que adopta la dominación en la escuela, desde este punto de vista lo primero que resulta relevante al conceptuar la unidad escolar es su estructura administrativa-laboral, que es una forma muy específica de dominación, caracterizada como burocrática.

Al buscar un marco teórico para conceptuar adecuadamente el aspecto burocrático de la educación escolarizada encontré la so

ciología de Max Weber, que se ocupa del fenómeno en forma extensa y a profundidad. En realidad lo que Weber va a decirnos de la burocracia está fundamentado en el multiforme desarrollo de la sociedad europea, en la que los procesos de burocratización surgen con el desarrollo primero de las monarquías, despues del capitalismo democratizador y augura su perpetuación en el socialismo. Para él, el surgimiento de la burocracia es un logro racionalizante en la administración pública tanto como en la privada, es la instauración de una región creciente de trabajo profesional y especializado regido por normas. La burocracia es un producto del estado democrático y se da tanto en la administración gubernamental de servicios públicos como en la empresa privada. El desarrollo del punto de vista Weberiano sobre la burocracia aporta dos elementos que nos distancían de la opinión comun que tenemos los mexicanos sobre la burocracia:
primero: que lo burocrático es ineficiente, innecesario e irracional, segundo: que lo burocrático se ubica exclusivamente en el sector público, diferenciándose el sector privado por no ser burocrático, y por lo tanto eficiente y productivo. Esta distancia que obtendremos al conceptuar a la burocracia desde el punto de vista de la sociología de Weber nos permitirá comprender mejor la burocracia educativa y su relevancia en los procesos reales de educación formal, el hecho de que pongamos entre paréntesis la opinión sabia y popular(enarbolada además por la derecha política para defender la "libre empresa") de la superinefiiciencia de los monstruos burocráticos del país no quiere decir que pensemos lo contrario ni mucho menos, solo se trata de una conceptuación del fenómeno burocrático para comprender su origen, su razón de ser, su discurso, sus funciones, su importancia política, sus prácticas.

De acuerdo a Weber, la obediencia de los dominados es una

condición de existencia del estado. Esta obediencia -es de una importancia primordial para el funcionamiento de la socieda moderna- se basa en tres tipos de dominación legítima:

a) la dominación tradicional del patriarca o príncipe patrimonial, basada en la costumbre inmemorial antiguísima.
b) la dominación "carismática" basada en el "don de gracia extraordinario y personal" ejercida por el profeta en la religión y en la política ejercida por el jefe guerrero, el gobernante electo, el jefe del partido.
c) la dominación "legal" basada en la aceptación de estatutos, reglamentos, o leyes, ésta es la dominación - ejercida por los servidores públicos, es decir los - funcionarios, los burócratas.

Estos son tres "tipos" puros de dominación legítima", que justifican la obediencia, cuya existencia se basa en los sentimientos de temor y esperanza combinados en diferentes formas segun el caso+.

La dominación que se da en el aparato escolar es indudablemente de tipo "legal", llamada tambien "racional: que descansa en la creencia, en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de - los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a - ejercer la autoridad (autoridad legal)"+, ya que actualmente - en nuestro país, toda escuela se encuentra regulada por las leyes de educación, derivadas de la constitución política y vigilada por dependencias de estado, y hacia el interior de la escuela misma encontramos una serie de estatutos, reglamentos y - normas que le dan estructura e institucionalidad a la escuela. Toda esa reglamentación establece las funciones de los trabaja-

+Cfr. M. Weber, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica tomo I cap.III "Los tipos de dominación" pag.170 en adelante.
++ ibid. pag. 172

dores administrativos, docentes, directivos y alumnos. Formalmente toda dominación se da a través de un reglamento, de las exigencias de su cumplimiento por parte de la autoridad correspondiente.

La dominación basada en el estatuto, en el reglamento, en el manual, la ley, es típicamente la forma de dominación imperante en la administración burocrática característica del estado moderno y del desarrollo del modo de producción capitalista. En la historia de la educación pública en México podemos observar una clara tendencia de la situación educativo-escolar paralela a la modernización del estado mexicano: su creciente incorporación a la administración burocrática. De las instituciones mas antiguas que han desarrollado formas de dominación burocrática están las grandes iglesias corporativas como la católica, y los funcionarios organizados con el espíritu burocrático los encontramos en el clero, es por esto que tal vez el antecedente mas antiguo de administración escolar burocrática lo tengamos en la nueva España con la escuela clerical, el monasterio y el seminario colonial.- Hay tambien dos acontecimientos que marcan la dirección definitiva hacia la administración burocrática del aparato escolar, primero está la preparación legal con las leyes de reforma referentes a la educación, que colocan al servicio educativo como una tarea de estado, como un servicio público de interés nacional legislado, regulado, supervisado y certificado por el ministerio de educación. Después de la consolidación del estado mexicano posterior a la revolución de 1910 se da un proceso de expansión de los servicios educativos tendiente a ofrecer la educación básica a toda la niñez mexicana, asi mismo crece la oferta de sevicios educativos de nivel medio y superior muy considerablemente. Dentro de esta tendencia general del sistema educativo mexicano del período postrevolucionario podemos observar una primera etapa de desarrollo multiforme en el que la enseñanza se vincula es

trechamente a las necesidades populares y hay un fuerte impulso de fervor revolucionario, es la etapa de las escuelas rurales como "casas del pueblo", digamos que esta etapa se inicia con - Vasconcelos creador de la SEPy tiene su momento culminante en el período de Lázaro Cárdenas, es una etapa en la que los aspectos burocráticos del sistema educativo aún no se presentan tan relevantes. La segunda etapa se ubica en la inserción de México como país alineado a los Estados Unidos en la segunda guerra mundial, con la reorganización económico-política que eso ha implicado: - un proceso de desarrollo industrial y capitalista que privilegiará el crecimiento de las grandes ciudades como polos de desarrollo industrial y el abandono del campo con todas sus secuelas: - parálisis de la reforma agraria, fracaso del ejido, insuficiencia alimenticia, migración de los campesinos a los cinturones de miseria de las grandes ciudades. En este amplio contexto el impulso educativo abandona el ámbito rural y se concentra en los - centros de desarrollo urbano, la educación pública nacional se - homogeniza crecientemente, se corporativiza el sindicato de maestros y adquiere gran relevancia el aspecto administrativo-laboral de la educación pública, es decir, toda la red de dominación burocrática que actualmente la determina tanto por el lado de la parte oficial (SEP) como de la parte sindical(SNTE).

Ahora bien, segun Weber, la dominación burocrática tiene como centro a la dominación de tipo legal y está sujetada a las siguientes bases: "1.- Que todo derecho "pactado" u "otorgado", puede ser estatuido de modo Racional-legal con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas), con la pretensión de ser respetado, por lo menos por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito de poder de la asociación... realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por - la asociación"+.

+ibid. pag.173

Esta primera base podemos entenderla como la racionalidad que orienta toda estructura de dominación legal, y que se plasma en ordenamientos jurídicos, en este primer punto han surgido dos conceptos de la sociología Weberiana que es importante aclarar: primero el concepto de "asociación" que se refiere a la institución en la que se respetan los ordenamientos legales, en primer lugar por sus integrantes y en segundo lugar por quienes entran dentro del ámbito de poder de la asociación. Para Weber, "asociación" es "una relación social con una regulación limitadora hacia afuera cuando el mantenimiento de su orden está garantizado por la conducta de determinados hombres destinada en especial a ese propósito: un dirigente y un cuadro administrativo que llegado el caso tienen el poder representativo"+. Naturalmente este concepto de "asociación" abarca a las instituciones, y muy adecuadamente se aplica a la institución escolar. Se le llamará "acción de la asociación a la que lleva a cabo típicamente el cuadro administrativo el cual se conduce legitimamente asumiendo su autoridad y realizando el orden de la asociación" a "la conducta de los partícipes en la asociación en cuanto dirigida por las ordenanzas de ese cuadro administrativo".+

La escuela pública es una asociación heterónoma ya que su orden no esta otorgado (impuesto) por alguien interior a ella, tanto en el aspecto oficial como sindical, y es también una asociación de tipo heterocéfala puesto que su dirigente está nombrado también por alguien exterior a ella, esto es así aun en el aspecto sindical del cuadro administrativo-laboral, ya que aunque la delegación sindical que es representativa del centro de trabajo es elegida por votación de la base laboral, el poder dirigente está centralizado en el Secretario General de la Sección y su comité Ejecutivo.

+ibid. pag. 39.

Una escuela es, en el lenguaje de Weber, una asociación de carácter administrativo y regulador. "una asociación es siempre en algun grado asociación de dominación por la simple existencia de su cuadro administrativo. La asociación de dominación, en cuanto tal, es normalmente asociación administrativa. La peculiaridad de esta asociación está determinada por la forma en que se administra, por el carácter del círculo de personas que ejercen la administración, por los objetos administrados y por el alcance que tenga la dominación"+. En estos cuatro aspectos podemos ver resumidos los intereses de esta investigación, en términos generales se trata de conocer la peculiaridad de esa asociación que es la institución escolar, esta institución está administrada de cierta forma, de acuerdo a ordenaciones corporativas de la Secretaría de Educación Pública, de acuerdo a concepciones preestablecidas del trabajo escolar que postulan fines y valores, los cuales fundamentan una serie de manuales de funciones y reglamentos que norman el funcionamiento del cuadro administrativo de la institución, "el carácter del círculo de personas que ejercen la administración" está dado por la formación profesional del magisterio y dominada por el órgano máximo de control laboral en la escuela pública: el sindicato. Los objetos administrados consisten en documentos del personal y control del mismo, de los alumnos, referentes a las inscripciones y sus requisitos, a documentos de control escolar como son boletas de calificaciones, cardex, reportes de conducta y asistencia, a trámites de acreditación de estudios, etc. todo este control "de expediente" de comunicados por escrito nos marca los sucesos relevantes, los movimientos resultantes de la actividad escolar como son la aprobación o reprobación, la admisión o la expulsión de un alumno o maestro, es decir, solo lo institucionalmente relevante trasciende al expediente, al comunicado por escrito y adopta como tal carácter oficial.

+ibid. pag. 43

Estos primeros tres aspectos: forma de administración, carácter del personal, y objetos administrados caen dentro del estudio de "la estructura administrativo-laboral". Ahora bien, el alcance que tenga la dominación de la institución escolar es algo difícil de delimitar y tiene que ver con el conjunto de efectos reales del aparato escolar sobre las personas que caen dentro de su dominio. Para el discurso de la institución el alcance debe llegar por lo menos a cumplir los objetivos de la escuela, es decir lograr la educación informativa y formativa del alumno. A nivel de prácticas reales notamos una serie de conductas y actitudes sobredeterminadas por el sistema de dominación escolar encarnado en su estructura administrativo-laboral, todo ese conjunto de prácticas, de acontecimientos escolares, y sus relaciones con los discursos escolares lo he conceptuado como "operancia escolar" y será el objeto de análisis en capítulos posteriores. Pero hay un hilo conductor que nos lleva de la estructura administrativo-laboral a la operancia escolar y es precisamente la relación de sobredeterminación escolar sobre las acciones sociales dadas en la escuela. Al interior de la escuela, la operancia es parte de los alcances que tiene la dominación escolar y trasciende siempre, por su propia intención y naturaleza los límites espaciales y temporales de la escuela.

Otro concepto que falta aclarar y que viene incluído en ese primer punto de las bases de la dominación legal es el concepto de "acción social" que podemos definir como aquella conducta individual que tiene un significado para otro u otros, en palabras de Weber, "es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por esta en su desarrollo"+. Este concepto es central en la sociología comprensiva y nos lleva a interpretar las conductas relacionadas en base al sentido que les dan sus propios actores y los testigos de los mismos.

+ibid. pag. 5

Continuando con las bases en las que descansa la dominación - legal tenemos:

"2. Que todo derecho segun su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la - judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de - los límites de las normas jurídicas y segun principios señala- - bles que tienen la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenaciones de la asociación.

3.- Que el soberano legal típico, la "persona puesta a la cabeza" en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.

4.- Que -tal como se expresa habitualmente- el que obedece solo lo hace en cuanto miembro de la asociación y solo obedece al derecho.

5.- En relación con el número 3 domina la idea de que los - miembros de la asociación, en tanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen a aquel - orden impersonal; ya que solo estan obligados a la obediencia — dentro de la competencia limitada, racional y objetiva, a él - otorgada por dicho orden"+.

En estas bases o fundamentos en cuya validez descansa la do-- minación legal, quiero subrayar un punto que repercute de manera muy especial en el ámbito escolarizado moderno: se trata de la - obediencia no a la persona sino al "orden impersonal" que representa la institución y las leyes, reglamentos y normas que la - fundamentan. Es en este punto donde confluyen opiniones contradictorias, hablando de la burocracia en general y viéndola como institución conformada por una serie de puestos funcionales organizados ocupados por personas. Si cada posición laboral("puesto")-

+ibid. pag. 174

tiene sus funcionaes establecidas entonces podemos plantearnos - esta cuestion: en cuanto a su trabajo, ¿el puesto hace al hombre o el hombre hace al puesto?, es decir, las funciones establecidas para cada posición laboral dentro de la organización de dominación legal ¿son desempeñadas "automáticamente" en forma predominante, es decir, hay en su desempeño el seguimiento mecánico - de las funciones establecidas o en cambio es el hombre, la persona, quien moldea el desempeño del cargo de acuerdo a sus características e intereses personales?..

De acuerdo a la investigación que cité frecuentemente en el capítulo anterior, solo los puestos nuevos en la Secretaría de - Educación Pública, como las Direcciones de nueva creación, y que están llamadas a provocar cambios dentro del sistema educativo - son los que requieren un gran empuje personal, una entrega total para resolver un sinnúmero de problemas técnicos, organizativos y políticos, en estos casos se requiere de inventiva, creatividad y una capacidad de trabajo extraordinaria, no siendo asi en en los puestos consolidados por la tradición cuyo trabajo se ha estereotipado y cuyo funcionamiento implica tan solo mantener la inercia.

De acuerdo a la ley del menor esfuerzo es fácil preveer que - el personal se desempeñará probablemente con mas frecuencia en - el funcionamiento mínimo necesario de tal manera que no se rompa con la norma, ni con el reglamento ni con la ley, en estos casos podemos decir que "el puesto hace al hombre".

Existe sin embargo, dentro de la ideología burocrática un principio ético que es el "honor estamental" y que se - proyecta sobre la conciencia del funcionario interpelándolo como responsable individual de su desempeño personal, valorando muy - especialmente la exelencia en el buen desempeño del cargo.

Ahora bien, en la institución escolar -que es el caso de dominación legal que nos interesa aquí- encontramos dos tipos de obe

diencia habitual en dos relaciones que se eslabonan: las relaciones de dominación entre directivos y docentes, y las relaciones de dominación entre docentes y alumnos. Esta dominación es en términos Weberianos la probabilidad de que un determinado mandato sea obedecido, y correlativo al concepto de dominación está el de disciplina, que es el hábito, la "actitud arraigada" de la obediencia por parte de las masas. En el caso de la escuela, la obediencia del docente al directivo, por ejemplo, ¿está basada en la obediencia a la persona o solo se obedece al "orden impersonal" estatuido por la institución y cuya dominación del que manda se circunscribe a las competencias que le otorga su cargo?. Me parece obvio que se obedece al que manda no "por atención a su persona" sino por la autoridad que le confiere su cargo y por obediencia al "orden impersonal" de la asociación. Definitivamente lo que impera en la dominación administrativa es el mencionado "orden impersonal" que aflora frecuentemente en los discursos en términos como "por el bien de la escuela", "el prestigio de la institución" lo que no quiere decir que no intervengan aspectos personales en todo proceso de dominación, como son la capacidad para asumir autoridad por parte del que manda, o para aceptarla por parte del que obedece, la destreza con la que cumple sus funciones tanto uno como el otro, las circunstancias en las que los mandatos son emitidos, las cuyunturas, etcétera, siempre personales, puesto que son personas los agentes de la asociación de dominación, pero en última instancia el fundamento del mandato y de la obediencia, en seno de estas instituciones es el "orden impersonal" que otorga autoridad en base a leyes, reglamentos y normas. Cabe destacar el eslabonamiento de dominaciones por las que el que es autoridad en una instancia, por ejemplo el director de una escuela, es mandado por una instancia de poder superior que a su vez está sometido a otra y asísucesivamente hasta llegar a la máxima autoridad burocrática.

Hay un valor en el que pueden coincidir los intereses personales y las competencias otorgadas por el orden impersonal y es lo que Weber llama el "decoro estamental" y que nosotros preferimos llamar "prestigio profesional", el prestigio profesional del directivo, o del docente requiere el excelente desempeño de las funciones asignadas a su cargo, lo que implica una gran motivación personal para hacerlo bien, digamos que es el caso en que el puesto y el hombre se identifican en un idilio ético-ideológico, o lo que podríamos llamar, el raro caso del burócrata realizado como hombre, o el hombre realizado como burócrata.

Ahora veamos ¿que sucede con el trabajo docente? En principio se da la obediencia a un orden impersonal dictado por la organización escolar, de ahí proviene la justificación de su presencia, la determinación de su horario y de su lugar de trabajo y de ahí proviene la asignación de los alumnos de los que habrá de encargarse y la asignación del tipo de labor que deba realizar con ellos, de ahí proviene el calendario en el que periódicamente habrá de presentarse y la exigencia de entregar a fin de cursos una evaluación numérica del desempeño de cada uno de sus alumnos. Todos estos mandatos determinantes de su actividad le son impuestos al trabajador docente por el "orden impersonal" de la institución a través de personas autorizadas como el Director, los sub-directores, el delegado sindical, los prefectos. Tomando estos factores en cuenta la labor del trabajador docente es una obediencia al "orden impersonal" de la institución. Sin embargo, ante sus alumnos, el docente es en su momento de trabajo el representante de la autoridad del "orden impersonal", asume la autoridad que se le otorga y todas las determinantes que se le han impuesto se conducen por su persona a sus alumnos. En este caso, el maestro es un conducto del "orden impersonal" por el cual este se ejerce sobre los alumnos. En este segundo momento de análisis el docente ya no es un dominado obediente del manda-

to del orden institucional sino que es un dominador que manda y-exige obediencia a sus alumnos, no tanto en "atención a su persona" sino en base al "orden impersonal" de que hemos hablado. Las autoridades que le mandan a él se fundamentan en un escudo legal para hacerlo, a su vez su dominio sobre los alumnos - lo fundamenta en ese mismo escudo legal que le da un crácter impersonal a su trabajo.

Las obediencias de las que hemos venido hablando someten a los miembros de la asociación al orden legal -impersonal y abs-- tracto- de la institución, pero esta obediencia disciplinada está en referencia a mandatos basados en el orden impersonal pero dados a través de funcionarios de diferentes tipos, digamos que el poder se ejerce a través de tales funcionarios quienes lo asumen de un modo personal dentro de los límites que imponen las funciones y competencias de su puesto. Podemos hablar de un ámbito de libertad restringida -lo que se aplica perfectamente a la situación de docentes y directivos con respecto a la institución escolar- que opera en un escenario axiológicamente vigilado, aquí es donde aparece el desempeño de su responsabilidad individual de - acuerdo al cumplimiento en diversos grados de las funciones que le corresponden, aquí es donde encontramos el prestigio profesional y sus características propias en el ámbito educativo, aquí - encontramos tambien la competencia y rivalidad profesional.

Weber considera ocho categorías fundamentales de la dominación legal:

"1.- Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de

2.- una competencia, que significa:

a)un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,

b)con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y

c) con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación

3.-El principio de jerarquía administrativa, o sea la ordenación de "autoridades" fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o apelación ante las "autoridades" superiores por parte de las inferiores. La cuestión de si la instancia superior puede alterar con otra "mas justa" la disposición apelada y en que condiciones en este caso, o si para ello ha de delegar en el funcionario inferior, tiene muy distintas soluciones.

4.-Las "reglas" segun las cuales hay que proceder pueden ser:

a) técnicas o

b)normas.

Su aplicación exige en ambos casos, para que se logre la racionalidad, una formación profesional. Normalmente solo participa en el cuadro administrativo de una asociación el calificado profesionalmente para ello mediante pruebas realizadas con éxito; de modo que solo el que posea esas condiciones puede ser empleado como funcionario. Los "funcionarios" forman el cuadro administrativo típico de las asociaciones racionales, sean éstas políticas, hierocráticas, económicas (especialmente capitalistas) o de otra clase.

5.- Rige (en el caso racional) el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción. Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben estos en especie o dinero y estan sujetos a rendición de cuentas. Existe el principio de la separación completa entre el patrimonio público, del cargo (o de la explotación: capital) y el patrimonio privado (hacienda individual) y entre la oficina y el "hogar".

6.- En el caso mas racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce. Donde se da un "derecho al cargo" (como por ejemplo, entre los jueces y actualmente en partes crecientes de la burocracia y el proletariado) no sirve generalmente a un fin de apropiación por parte del funcionario, sino de aseguramiento del carácter puramente objetivo ("independiente"), solo sujeto a normas, de su trabajo en el cargo.

7.- Rige el principio administrativo de atenerse al expediente, aun allí donde las declaraciones orales sean de hecho la regla o esten hasta prescritas; por lo menos se fijan por escrito los considerandos, propuestas y decisiones, así, como las disposiciones y ordenanzas de toda clase. El expediente y la actividad continuada por el funcionario hacen que la oficina sea la médula de toda forma moderna en la actividad de las asociaciones.

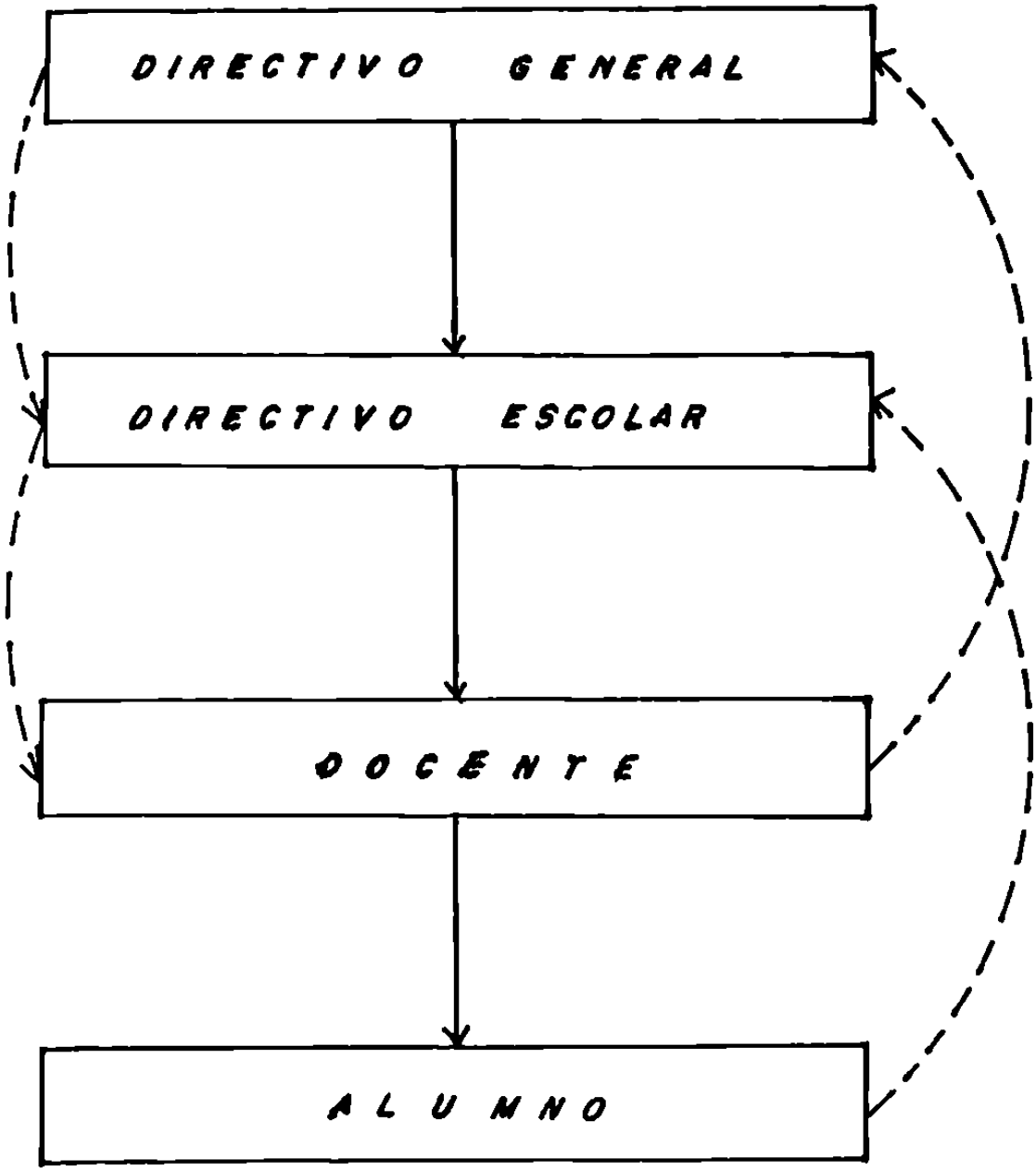
8.- La dominación legal puede adoptar formas muy distintas de las que hablaremos luego particularmente. En lo que sigue se analizará en su significación de tipo ideal lo que en la mayor parte de los casos es la estructura pura de dominación del cuadro administrativo: la "burocracia"+.

Realmente encontramos las formas de dominación regulares en la institución escolar muy apegadas a estas ocho categorías de la dominación legal, en este caso, las categorías se aplicarán a dos niveles de dominación típicos de la escuela: la dominación del docente por el cuadro administrativo y la dominación del alumno por el docente, lo que implica a su vez una dominación del cuadro administrativo directa algunas veces e indirecta a través del docente en otras ocasiones. Al interior de la escuela el cuadro administrativo es la máxima jerarquía, sin embargo, el cuadro administrativo de la escuela está dominado por el cuadro

+ibid. pag.175

administrativo inmediato superior fuera de la escuela, y es el conducto através del cual ésas autoridades multiescolares ejercen su poder al interior de la escuela, como podemos apreciar se trata de una cadena de dominación en la cual cada eslabón intermedio se transfigura de dominante a dominado y viceversa, teniendo su punto inferior de inicio en los puramente dominados, los alumnos. Otro símil adecuado es la escalera en la que cada peldaño es superior o inferior en relación a los escalones vecinos, a excepción del peldaño inferior y el superior de los extremos, que irían desde el alumno hasta el jefe político de la burocracia nacional. De aquí que el camino legítimo para subir por la escalera de la jerarquía administrativa sea el "escalafón" (procedimiento por el que se acumulan y cuantifican méritos para tener derecho a ciertos cargos "escalafonarios" de tipo administrativo, como subdirector administrativo o técnico, oficial mayor de escuela o inspector escolar) en el que es predominante la puntuación obtenida gracias a la antiguedad en el sistema, fundamento a mi parecer del sedentarismo y conformismo del burócrata, quien hace un plan de vida con espectativas escalafonarias y jubilatorias, situación que conforma en términos generales una gerontocracia burocrática sumamente esclerotizante e impeditiva de cambios educativo-organizacionales.

En la tercera categoría se especifica el principio de jerarquía administrativa y se plantea la cuestión del grado de interferencia o intromisión posible de las autoridades superiores en las decisiones competentes a las autoridades inferiores. Habla ahí del derecho del sometido a quejarse o apelar ante las autoridades superiores de quien ejerce autoridad sobre él, lo que es una práctica de hecho en el sistema de dominación escolar en el que vivimos(cfr.fig.I) y que se norma por el principio de que "hay que respetar los conductos". Efectivamente la competencia de cada nivel de autoridad está bien definida, por ejemplo, compete al docente calificar a sus alumnos, es una obligación hacerlo,




DOMINACION, APELACION E INTERVENCION

FORMALES
DE LA E. A. L. ESCOLAR

ig. # 1 Las líneas verticales representan las relaciones típicas de dominación. Las líneas punteadas de la derecha representan los nales de apelación ante las autoriades superiores correspondientes, s líneas punteadas de la izquierda representan la respuesta de la toridad en el sentido de intervenir ante la autoridad correspondiente nferior en atención a la queja o apelación.

pero solo él puede hacerlo, un directivo no puede modificar calificación de un maestro, en caso de queja del alumno, el directivo "canaliza el caso" a través de algun departamento especial si lo hay y si no llama al maestro e interviene en el caso, siempre respetando la competencia propia del cargo docente. En general - hay el principio -v.tiende a aplicarse normalmente- de que cada problema debe tratarse por el conducto indicado por la organización, y lo mismo vale para la parte oficial como para la sindical.

Es preciso hacer una distinción con respecto a lo que se ha - venido mencionando aquí como el aspecto legal o jurídico de este tipo de dominación, podemos diferenciar entre el fundamento legal del aparato educativo y el amasijo de reglas propias de la escuela y su funcionamiento.

En el caso que nos ocupa, la educación es un objeto jurídico multifacético, por un lado es un derecho humano básico del pueblo, a lo que corresponde una obligación del estado, la de ofrecer oportunidades educativas a través de la educación pública. Ya desde los albores de la indepencia, Miguel Ramos Arizpe expresaba en la Corte de Cádiz en 1812 "la educación pública es uno de los deberes de todo gobierno ilustrado", por otro lado, la educación primaria es legalmente obligatoria.

Vemos tambien plasmada en la legislación educativa la resultante política de cada momento histórico, así por ejemplo, la época del primer imperio iturbidista concibió la legislación de - la educación explícitamente como un instrumento de control político.

"El gobierno, con el celo que demandan los primeros intereses de la nación, y con la energía que es propia de sus altas facultades, expedirá reglamentos y órdenes oportunas conforme a las - leyes para promover y hacer que los establecimientos de instrucción y moral pública existentes hoy llenen los objetivos de su -

institución, debida y provechosamente, en consonancia con el actual sistema político"+.

Finalmente el sector educativo se consolida como jurisdicción propia del estado mexicano. A partir de 1833 la ley de Gomez Farías suprime la universidad de México -de origen colonial y dominada por el clero- y crea la Dirección General de Instrucción Pública para el distrito y territorio federales. Es muy importante destacar aquí cómo las funciones principales de este organismo fueron las de "formular reglamentos para la instrucción en sus diversos niveles, nombrar profesores y seleccionar libros de texto. Por su parte, los gobiernos de los estados conservaban la facultad de organizar y fomentar la educación en sus entidades respectivas"+. En pocas palabras esto significa que la federación, a través de su ministerio de cobertura nacional dirige y legisla , y los estados y municipios aplican, promueven e implementan, mas o menos la idea que se presenta de nuevo actualmente con la política educativa de desentralización. Se dá una muy peculiar contradicción en este período, y es que triunfan los llamados "Federalistas" que se caracterizan por su liberalismo, pero realmente se refuerza gradualmente el centralismo, como podemos observar en la organización del sistema educativo nacional que a cada gran etapa independentista, reformadora, revolucionaria y modernizante acentúa su centralismo, hasta llegar a nuestros días en los que plantea la descentralización de algunos aspectos administrativos de la función educativa como terapeútica a la hipertrofia e ineficiencia de la burocracia educativa central.

En 1861 se crea el ministerio de Justicia e Instrucción Pública, como pionero en el establecimiento de un poder educativo central que consolidara su jurisdicción sobre todo el territorio nacional, este ministerio supedita la educación estatal a la ins--

+art.99 del proyecto de reglamento provisional del primer imperio mexicano , legislación y administración educativa,SEP.
+ Ibid. pag.135

rección federal y sujeta toda la enseñanza privada a la supervisión gubernamental.

A partir del porfirismo tardío se le comienza a dar énfasis - al aspecto ético de la educación, se postula entonces que "el maestro debe ser un modelo ético para sus alumnos", se considera - ya la diferencia entre educación e instrucción, dándole a la primera un crácter ético-formativo, se impone pues, desde entonces la pedagogía Rébsamen que se centra en la idea de la formación - integral del hombre, ideología educacional que va a prevalecer - por todo el siglo, desplazando incluso los elementos mas virulentos que aportó la revolución mexicana a la educación y que finalmente, en la época de la post-guerra, es reformado el artículo - 3º de la constitución, eliminando el "deconcertante" adjetivo de "socialista" a la educación mexicana y entronizando la "formación integral" y el "desarrollo armónico del hombre" como la - ideología orientadora de la educación en México.

Podemos observar como finalmente los mismos conceptos y propuestas educacionales que llegan para quedarse son los que sintetizan la postura de los liberales y republicanos: el derecho universal a la educación, la necesidad de la educación tanto para - el progreso material como espiritual, las responsabilidades u -- obligaciones en cuanto a la instrucción. A estos conceptos se -- agrega en la época porfirista -cuando don Justo Sierra inagura - la titularidad de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes- la necesidad de que la educación tenga un contenido moral específico, que va a enfatizar el aspecto "formativo" de la educación.

Así por ejemplo, lo que encontramos en la ley de educación - primaria de 1908 con respecto al sentido ético de la palabra "educación" y las características generales de esta ley podemos encontrarlas exactamente igual en el artículo 3º constitucional en su versión actual reformada en la década de los cuarentas por el secretario Jaime Torres Bodet, los dos primeros artículos de la citada ley de 1908 dicen:

"Las escuelas oficiales serán escencialmente educativas: la instrucción en ellas se considera como medio de educación...

La educación primaria que imparta el Ejecutivo de la Unión será nacional, esto es, se propondrá que en todos los educandos se desarrolle el amor a la patria mexicana y a sus instituciones...; será integral, es decir, tenderá a producir simultaneamente el desenvolvimiento moral, físico, intelectual y estético de los escolares; será laica o lo que es lo mismo, neutral respecto a todas las creencias religiosas, y se abstendrá en consecuencia de enseñar a atacar ninguna de ellas; será ademas gratuita"+.

Como fácilmente podemos apreciar estos son los elementos que han trascendido a la redacción vigente del artículo constitucional que orienta la educación nacional, lo que ha sido quitado del artículo mencionado es aquello que aprobó el Congreso de la Unión en 1934:

"La educación que imparta el estado será socialista y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social"+.

Este contenido del artículo tercero resultó demasiado embarazoso para el estado mexicano en la situación internacional posterior a la segunda Guerra Mundial, en la que México se integra al proyecto modernizador de los países de América Latina del Imperialismo Norteamericano, de tal manera que es reformulado en los términos anteriores a la revolución, y por supuesto son olvidadas aquellas finalidades del sistema educativo nacional que el presidente Lázaro Cárdenas explicara en 1934 en el discurso de apertura de los cursos de Orientación Socialista, en el que el presidente explicó que la intención de la nueva ley era:

+Administración y legislación educativa, Antología, SEP. pag.137
libros de texto gratuitos para la educación normal
+ibid. pag.139.

"identificar a los alumnos con las aspiraciones del proletariado; fortalecer los vínculos de solidaridad, y crear para México, de esta forma, la posibilidad de integrarse revolucionariamente dentro de una firme unidad económica y cultural." +

Esta disquisición sobre la historia de la legislación constitucional mexicana sobre educación nos muestra que en su fundamento originario, la ley viene a ser una resultante política, esto viene a cuento porque lo que nos ocupa en este momento es el hecho de que la administración burocrática se encuentra sujeta a leyes generales de las que se derivan leyes orgánicas las que a su vez se articulan con estatutos institucionales y reglamentos. Solo que en la parte superior de la pirámide jerárquica del organigrama de la estructura administrativa se encuentra una jerárquía ya no administrativa y por lo tanto ya no propiamente burocrática, sino de mando político, de ahí que se considere al aparato burocrático como un instrumento -el mas eficaz y racional para la administración de masas segun Weber- del poder político,

toda la disquisición histórica de algunas de las peripecias por las que ha pasado el artículo 3o constitucional no es en este caso mas que un desvío que nos muestra "lo irracional" (fenómenos de poder) que está detrás del fundamento racional del aparato administrativo: las leyes.

Esto nos apartó por un momento del hilo conductor de este capítulo: la contrastación de la teoría de la burocracia de Weber con respecto a la realidad de la estructura administrativo-laboral del sistema educativo mexicano, tomando como punto de referencia una región sumamente reducida del mismo.

Continuamos pues con la consideración de cada una de las ocho categorías fundamentales de la dominación legal. Afirmaba mas arriba que hay por un lado el fundamento legal que dicta las funciones, atribuciones y obligaciones de cada funcionario asi como

+ibid. pag.139

su relación jerárquica, su ámbito legal de competencia. En este caso tenemos por ejemplo, como ramificaciones específicas de los atículos constitucionales sobre educación (3o, 75º, 123o ) la - ley Federal de Educación, de acuerdo a ésta, para el caso de - Coahuila, tenemos la ley de Educación Pública del Estado de Coahuila, decretada por el Congreso del Estado en 1943, de ella se - deriva a su vez el Estatuto Jurídico Para los Trabajadores de la Educación al Servicio del Estado y los municipios, decretado por el Congreso del Estado en 1961 documento en cierta forma paralelo al Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública expedido en 1946. - Estos documentos son la parte reglamentaria oficial o patronal - complementaria a los Estatutos del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, en el que vemos un ejemplo claro de - lo que es el "ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones + dentro de un ámbito de competencia", en el capítulo VII, de las "Disposiciones Generales Relativas a los Comités Ejecutivos del SNTE, en el artículo 38, que habla de las atribuciones y obligaciones de estos órganos de gobierno del sindicato, la fracción:

"VII. Proteger a los agremiados, vigilando que las autorida-- des educativas, en ninguna forma violen el Reglamento de las condiciones Generales de Trabajo del personal de la Secretaría de - Educación Pública"+. Esta apelación al reglamento de trabajo y a la ley orgánica de la Educación Pública y aún a los principios del artículo 3o se reitera constantemente, de hecho, tanto la legislación oficial como la sindical complementan un orden jurídico institucional dentro del cual efectivamente tienen que funcionar. En forma global, en la revisión de los códigos legales mencionados vemos los primeros tres principios establecidos como - categorías de la dominación legal: ejercicio sujeto a ley, competencia y jerarquía administrativas.

La cuarta categoría de la dominación legal es la de la regla

+Estatutos del SNTE, editorial del Magistrio "Benito Juárez" P.34

de operación o procedimiento que se aplica en la práctica de los cuadros administrativos de dominación legal, estas "reglas" pueden ser "técnicas" o "normativas" y para su aplicación se requiere una formación profesional determinada. Esto lo podemos relacionar adecuadamente con el carácter del profesor normalista en funciones docentes o administrativas cuya formación profesional efectivamente lo ha capacitado para desarrollar ciertas "técnicas" pedagógicas o aplicar determinadas "normas" disciplinarias. Este requerimiento de formación profesional del funcionario educativo ha quedado estatuído incluso en artículos como el siguiente: "Artículo 10o. Tendrán capacidad legal para aceptar un nombramiento de trabajadores de la educación al Servicio del Estado y los Municipios para percibir el sueldo correspondiente, para ejercitar las acciones derivadas de la presente ley, los menores de edad, de uno y otro sexo, que tengan más de 16 años, así como la preparación indispensable para el efecto"+. A manera de comentario podemos señalar que con la tendencia desarrollada de "profesionalización" del magisterio ha ido aumentando gradualmente el número de años de estudios necesarios para graduarse como profesor, 4 después de la primaria en la época en que la citada ley se promulga, posteriormente 4 después de la secundaria, actualmente 4 años después de un bachillerato pedagógico de 3 años.

La quinta categoría de la dominación legal referente a la separación entre medios administrativos y el cuadro administrativo ya fue desarrollado y explicado en la primera parte de este capítulo.

La sexta categoría de la dominación legal habla del "derecho al cargo" por parte del funcionario a diferencia de la apropiación del cargo. El "derecho al cargo" sin la apropiación del mis

+Estatuto Jurídico para los Trabajadoras de la Educación al Servicio del Estado y los Municipios. Ed. mimeográfica.

mo nos aseguraría una mayor racionalidad, ajustando el desempeño del trabajo del cargo estrictamente con respecto a las normas. - Esta categoría no se realiza en el sistema educativo mexicano, y tal vez esta sea la principal fuente de "irracionalidad" en el - aparato educativo burocrático nacional, ya que en un contexto de super-desempleo, la obtención de un trabajo significa ya en si un privilegio otorgado por un poder que en cuanto tal no se sujeta a la norma, regla o ley impersonal, sino que otorga el empleo a cambio de un compromiso implícito pactado y reforzador del mismo poder. La obtención de trabajo en el sistema educativo redunda en la posesión de una plaza, con carácter prácticamente de - propiedad privada inviolable. Tener un trabajo de este tipo es - una especie de patrimonio, lo que nos regresa a otras formas de dominación no legales. Ampliaremos el análisis de este factor de la burocracia educativa mexicana en otras partes del presente estudio, especialmente en el próximo capítulo en el punto que se refiere a la teoría neo-weberiana de la estratificación ocupacional.

La séptima categoría de la dominación legal se refiere a la regencia del principio administrativo de atenerse al expediente, Lo cual privilegia la importancia medular de las oficinas escolares, encargadas de integrar, custodiar y elaborar los expedientes y documentos propios de toda actividad que requiera evaluación oficial, de aquí se desprende la característica del credencialismo, lo importante a fin de cuentas se reduce a la calificación documentada, al título, al certificado de estudios que se elevará a la condición necesaria para abrirse paso -en el caso de los estudiantes- en el futuro. Sólo el "prestigio profesional" - complementará y compensará la brutal importancia de los papeles.

La octava categoría se refiere a las distintas formas que puede adoptar la dominación legal, asegurando que la estructura pura de dominación del cuadro administrativo es la "burocracia".

Efectivamente no podemos afirmar que el tipo de dominación - que se dá a nivel específico en la escuela y a nivel amplio en - el Sistema Educativo Nacional sea de tipo burocrático puro, ya - hemos mencionado antes que los puestos de dirección no son administrativos, sino políticos, tomando la cúpula de dirección del aparato administrativo burocrático como ejemplo, tenemos un tipo de dominación carismático-plebiscitario en el caso del sector - sindical, sin prescindir hacia todo el sector subalterno de una organización burocrática, es el caso tambien de las Universidades Autónomas. En el sector oficial de las Dependencias de la SEP, o aun de las Direcciones de Educación Estatales, el caso es practicamente idéntico al tipo paradigmático de dominación burocrática, lo cual ubica al grueso del sector educativo nacional como - instrumento del Poder del Estado. Pero, aun tomando en cuenta - los elementos dominantes en la cúpula del poder político que son de tipo carismático-plebiscitario, ello constituye la excepción de la regla ya que "El tipo de la administración legal y racional es suceptible de aplicación universal, y es lo importante en la vida cotidiana. Pues para la vida cotidiana dominación es primariamente "administración".+

"El tipo mas puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático"++, de tal manera que aún el dirigente de carácter carismático-plebiscitario que no está formalmente subordinado a ningún otro funcionario de jerarquía superior, se encuentra supeditado en sus facultades de mando a sus "competencias" legales.

Es preciso ahora distinguir entre la dominación ejercida por un solo individuo sobre cada uno de sus subordinados llamada dominación "monocrática", la dominación ejercida por un grupo pequeño de responsables, llamada dominación "colegiada", y la dominación ejercida por el conjunto de la asociación llamada "democrática". Estudiando las formas de dominación en el cuadro adminis-

+Max Weber, op.cit. pag.175./++ibid,pag.171

trativo, Weber concibe la composición del cuadro administrativo-en el "tipo mas puro" consistente en una ordenación de funcionarios individuales, sujetos a relaciones de dominación monocráticas los cuales presentan las siguientes características:

"1.- personalmente libres, se deben solo a los deberes objetivos de su cargo,

2.- en jerarquía administrativa rigurosa,

3.- con competencias rigurosamente fijadas,

4.- en virtud de un contrato, o sea (enprincipio) sobre la - base de libre relación segun,

5.- calificación profesional que fundamenta su nombramiento--en el caso mas racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación-;

6.- Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las mas de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden tambien ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego segun la responsabilidad del cargo y, en general, segun el principio del "decoro estamental".

7.- ejercen el cargo como su única o principal profesión,

8.- tienen ante sí una "carrera", o "perspectiva" de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por - ambas cosas, segun juicio de sus superiores,

9.- trabajan con completa separación de los medios adminis-- y sin apropiación del cargo,

10.- y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa"+.

En primer lugar, es válido considerar al trabajador de la edu

+ibid,pag. 176

cación como un funcionario individual, ya sea docente, administrativo o directivo, ya que estas diez características que enumera Weber son aplicables a las diversas situaciones en que observamos a los trabajadores de la Educación en nuestro sistema. Además, hay una apelación constante, de tipo ético-ideológico, a la individualidad del profesor o del directivo en el sentido de responsabilizarlo por su actuación individual en relación a las tareas que se espera que cumpla de acuerdo al rol que desempeña. Este planteamineto individualista, en sentido de responsabilización individual sienta las bases de la competencia en el terreno educativo por el "prestigio profesional" que es eminentemente individual y tambien favorece enormemente la controlabilidad del aparato burocrático por parte de quien detenta el poder, ya que es virtualmente imposible que el conjunto que compone la asociación institucional educativa se organice en forma autogestionaria, de esta manera cada quien tiene el gran reto de cumplir cabalmente con la función que le ha sido asignada desde fuera, sin cuestionar jamás la organización en la que se está inmerso.

De la pureza con que se cumplan las diez características citadas dependerá el grado de racionalidad alcanzado por la administración burocrática, naturalmente que solo se trata de un modelo típico ideal que no lo encontramos realizado -ni con mucho- en el ejemplo de que nos hemos venido ocupando, que es un sector reducido del Sistema Educativo Nacional, ubicado en la educación estatal de Coahuila, particularmente en el área de observación de una de las escuelas normales de esta dirección de educación estatal. ¿Que encontramos en ésta área de observación con respecto a estas características? En un primer plano de análisis formal podemos considerar aprobable la calificación de la estructura administrativa laboral como burocrática tal y como se entiende el término en el sentido Weberiano, solo que hay que agregar algunas especificaciones, algunos ajustes, que vienen a dar cuenta de la impurezas con que encontramos realizado materialmente -

el tipo ideal descrito.

Desde el punto de vista del funcionario individual -me refiero en este caso a los miembros del sector observado- uno por uno y en su totalidad entran en la estructura administrativa laboral como unidades sujetas a una doble jurisdicción, una que llamamos "parte oficial" como se le nombra comunmente y que es la jurisdicción que propiamente se encarga de desarrollar la función educativa. Esta parte es dirigida por los trabajadores de confianza que son practicamente los únicos no sindicalizados y que se encargan de organizar, dirigir, vigilar y orientar el trabajo de las instituciones propiamente educativas, en el siguiente artículo aparece la división fundamental desde el punto de vista de la parte oficial y el orden jerárquico de los puestos de confianza:

"Artículo 4o.- Para los efectos de esta ley, los trabajadores de la Educación al Servicio del Estado y los municipios se dividiran en dos clases:

I.- Trabajadores de base y

II.- Trabajadores de confianza

Son trabajadores de confianza:

a) El Director General de Educación

b) El Secretario de la Dirección General de Educación

c) Los Directores de las Escuelas profesionales del Estado y sus secretarios

d) Los jefes de Sección de la Dirección General de Educación.

e) Los inspectores de zona".+

¿Cual es la situación de estos trabajadores del sistema educativo estatal con respecto a las diez características de los funcionarios administrativos? En primer lugar la obtencíon de esos cargos es por designación directa del gobernador de estado en ca

+Estatuto Jurídico para los trabajadores de la educación al Servicio del Estado. op cit

so del Director General y por designación de este el resto de los cargos de confianza, como viene a ser en este caso, por ejemplo, el director de la Escuela Normal de Educación Física, siendo en el ámbito escolar el único trabajador de confianza, sin tener tal y como lo marca el estatuto, un secretario.

Realmente la obtención de estos puestos implican un compromiso político sumamente fuerte con el que lo otorga, por lo que no podemos decir -salvo en casos excepcionales de disolución del grupo político como en los finales de sexenio- que los funcionarios en este caso "se deben solo a los deberes objetivos de su cargo" sino que sobre este deber de los deberes objetivos (legales y de acuerdo al manual de funciones) está otro deber preeminente: el compromiso político con quien ostentó el poder de otorgarle el cargo, lo cual implica asumir a su vez los compromisos del Director General.

El segundo punto se cumple palmariamente, la jerarquía administrativa del Director de la Escuela está rigurosamente determinada, al interior es la autoridad máxima y el responsable de velar por el buen funcionamiento de la institución, aunque su poder se encuentra sumamente limitado en cuanto a lo que se refiere a inovaciones, en la práctica resulta ser una autoridad vigilante, sancionadora, conciliadora. Tambien ha de cumplir con una agenda de actividades predeterminada por el manual de funciones, por la Subdirección-Técnica de Escuelas Normales, por la inspección y por la tradición de prácticas escolares. Vemos pues que su posición jerárquica está en la cúspide del organigrama escolar, sin embargo su situación en cuanto a PODER de reorganizar los elementos de recursos humanos que se le subordinan o de implementar inovaciones encontraría muchos obstáculos, podemos decir que es casi nulo, de acuerdo a lo que se ha visto. Aunque no puede descartarse la posibilidad de un incremento de ese poder inovador en el caso de un Director con una gran capacidad de tra

bajo y grandes dones de liderazgo y visión clara de métodos y fines en cuanto a cambios educativos. Esta situación del Director de Escuela se asemeja totalmente a la situación del titular de la Secretaría de Educación pública, el cual se encuentra prácticamente atado de manos para mejorar sensiblemente la educación, por las razones analizadas en el capítulo anterior que se sintetizan en la caracterización del sistema educativo como "lógicamente acoplado". Así es claro ver que la situación del que se encuentra en el pináculo de la jerarquía administrativa del sistema educativo mexicano se multiplica en la situación de todos los directivos de centros de trabajo.

El contrato en el que cumple su período alcanza hasta los 6 años del período de un gobierno, normalmente dura menos en virtud de conflictos que se presentan, por lo que la fuerza inercial de los trabajadores de base finalmente se impone. En el caso de este tipo de trabajadores de confianza como los directores de escuelas normales es lo usual que provengan de la base sindicalizada, y que al dejar el cargo vuelvan a sus puestos de base, lo cual está contemplado en el Estatuto Jurídico Para los Trabajadores de la Educación al Servicio del Estado: "Artículo 46o.- Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de la Sección Sindical, y si perteneciesen a ésta por haber sido trabajadores de base, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales mientras desempeñen el cargo de confianza".

Con respecto a la quinta característica que funda la racionalidad de la selección del personal en función de que sea hecha en base a la calificación profesional, nos encontramos muy lejos de tal racionalidad pues la selección de los trabajadores de confianza es por designación política, lo cual establece otros criterios diferentes del exclusivo e imparcial criterio de la "capacitación profesional".

Naturalmente la retribución si obedece a la característica 6

en tanto que es mayor de acuerdo a su más alta jerarquía con respecto a sus subordinados.

Ejercer el cargo como única o principal profesión se da casi exclusivamente en los más altos cargos de la jerarquía administrativa de la Dirección General de Educación Pública del Estado, se supone que este hecho debería ser, aunque no está aún sancionado por la ley educativa, pero sucede a menudo que un director de escuela superior ocupe ademas otros puestos docentes o directivos con gran cantidad de horas de trabajo en el otro sistema, es decir en el federal, tal vez con la descentralización educativa y con la subordinación en una sola coordinación de los dos sistemas, pueda evitarse este fenómeno que se ve con tanta frecuencia: que los mismos funcionarios que han logrado escalar la jerarquía en un sistema, acaparan posiciones (posesiones )ocupacionales aun de jerarquía en el otro sistema, lo que concentra la propiedad de cargos de alta remuneración en un grupo de burócratas privilegiados con poder de influencia y control político. Este fenómeno se relaciona tambien con el "chambismo" magisterial y será tocado de nuevo en el próximo capítulo.

En los casos de quienes ocupan cargos de confianza no hay propiamente una carrera escalafonaria como perspectiva asegurada, sino más bien el futuro por este camino depende de los azares de una carrera política. Existe tambien en estos casos una completa separación de los medios administrativos y el funcionario, y más que estar "sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa" son ellos los encargados de desempeñar esa función, es decir, son los guardianes, los vigilantes del desempeño disciplinado de las instituciones a su cargo.

Los trabajadores de base, es decir, los sindicalizados, que son la abrumadora mayoría del sistema, se encuentran sujetos directamente a una doble jurisdicción, una oficial y la otra sindical, formando ambas una amalgama cuya resultante es la organiza-

ción administrativa laboral a nivel global y la circunstancia individual de cada funcionario de la educación en su trabajo.

En tanto que funcionario individual del trabajador de base no puede decirse tampoco, sin temor a equivocarse, que sean personalmente libres y que "se deban solo a las obligaciones objetivas de su cargo", por "libres" solo podemos entender en este caso que no son esclavos ni están sometidos a un régimen de servidumbre, son "libres" en tanto que han aceptado -asumido- libremente el "cargo" o trabajo que se les otorga y son "libres" en el sentido que pueden renunciar o abandonar el empleo, esto si puede afirmarse. Lo que no puede afirmarse en una proposición total, aunque tampoco negarse del mismo modo, es que este tipo de trabajadores "se deban solo a los deberes de su cargo", si aislamos las circunstanciacias de un trabajador ya en servicio, haciendo caso omiso del cómo fue que obtuvo el cargo que ocupa y pasando por alto aquellas coacciones que rodean su actividad profesional, entonces sí podemos afirmar, en esta medida, que el deber del trabajador solo es cumplir con "los deberes objetivos de su cargo". Pero esta racionalidad ideal se encuentra empeñada en la realidad misma por ciertas circunstancias que rodean al trabajo docente y que raramente se explicitan aunque constantemente estan ahí determinando la operancia real de la escuela, en una forma latente, subrepticia, digamos inconsciente. De hecho, los discursos típicos de apelación al maestro, al directivo o al alumno jamás lo mencionan, bien podemos decir que con tales discursos exhortatorios al cumplimiento del "deber objetivo del cargo" se oculta esa coacción subrepticia, ese compromiso real que sujeta.

Si tomamos en cuenta como fue que el trabajador de la educación obtuvo el cargo que ocupa aparece lo que todos en el sistema educativo nacional conocen pero no siempre aflora en el discurso escolar: el compromiso fuerte, vital, con quien le ha dado

el "cenillazo" para conseguir el trabajo, compromiso que directa o indirectamente vincula al que recibe el favor como al que lo dá. En este caso hay muchas variantes, se dan de hecho muchas diferencias, dependiendo de la época y del sector laboral de que se trate, se da el caso, por ejemplo, en el que ha habido un gran apego a la racionalidad burocrática a la que hace referencia Weber en las características 4y5: cuando la contratación del funcionario está hecha por una selección en base a la "calificación profesional", se trata de aquellas épocas en que se aplicaron los exámenes de oposición para obtener plazas, esto se dió en el sistema federal hace aproximadamente 12 años. También sucedió -en épocas de expansión del gasto público y de gran demanda de maestros- que todos los egresados de las escuelas normales tenían asegurado su nombramiento de profesores, pero aun en en estos casos se presenta un margen de maniobra para quienes tienen el poder de intervenir en la determinación de las asignaciones, por ejemplo, aquellos que tenían acceso a quienes ocupaban cargos de poder sobre el proceso de asignación de plazas podian obtener las asignaciones a los sitios más convenientes desde el punto de vista de las perspectivas del desarrollo profesional, así, aquellos con la menor capacidad de influencia o los indeseables para el grupo decisor son asignados a los sitios más apartados, este es uno de los graves lastres con que carga la educación en el ámbito rural.

Actualmente el desempleo y subempleo en las filas de los profesores (sobre todo recién egresados) no es la excepción a la situación crítica general. En este contexto los exámenes de oposición para conseguir empleo como trabajador de la educación han desaparecido, instaurándose como procedimiento típico el tráfico de influencias para obtener empleo. El recurso universal para ocupar un nombramiento de trabajador de base es "tener palancas", "la calificación profesional", en este caso el título académico

es solo un punto de apoyo. El poder puede ser muy acertadamente medido por dos parámetros en el sistema educativo: por la capacidad de otorgar empleos y por la capacidad de obtener los más altos ingresos ya sea lícita o ilícitamente. En cuanto a la competencia por el poder, el sindicato le lleva la delantera a la parte oficial en nuestro medio.

Las características 2 y 10, de la jerarquía administrativa, - la disciplina y vigilancia administrativas rigurosas se aplican - prácticamente al pie de la letra, solo que con algunas limitaciones ya que la vigilancia administrativa alcanza a registrar los aspectos básicos pero los más superficiales como son la asistencia, puntualidad y sobre el trabajo del aula si acaso llega a registrar algo lo hace informalmente y solo se toma en cuenta como nota relevante el control del grupo.

La jerarquía administrativa está claramente especificada en - los manuales de funciones y organigramas, incluso está claramente sancionada tanto en los códigos de la educación federal como estatal. En el reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública, en el Artículo 25 dice en la fracción VI..."son obligaciones de los trabajadores":... "obedecer las órdenes e instrucciones que reciban de sus superiores en asuntos propios del servicio. Una vez cumplidas expresarán las objeciones que ameriten", y en la fracción "V.- abstenerse de denigrar los actos del gobierno o fomentar - por cualquier medio la desobediencia a su autoridad". En el Estatuto Jurídico para los Trabajadores de la Educación al Servicio del Estado y de los municipios que trata de las causas de despido o de la terminación de los efectos del Nombramiento de los - Trabajadores, en el artículo 42 dice: "Ningun trabajador de la - Educación de Base al servicio del Estado y los Municipios, podrá ser cesado ni despedido sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento de dichos trabajadores solo dejará de surtir -

efectos sin responsabilidad para el Estado, en los siguientes casos:" y en la fracción V inciso "g"..."Por resolución discrecional del tribunal de arbitraje en los siguientes casos... Por no obedecer sistemática e injustamente las órdenes que reciba de sus superiores".

La retribución en dinero de acuerdo a salario es tal y como lo caracteriza Weber al estar ésta "graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del "decoro estamental", esta situación establece un estamento social completamente estratificado en el que la ascención social a posiciones de mayor prestigio e ingresos se hace por medio de relaciones personales de privilegio lo que refuerza a su vez las dinámicas políticas importantes.

El profesorado ejerce su profesión en forma única pero en diversos centros de trabajo, por necesidad económica, por lo que se presenta el problema típico del profesor chambista y también el de los que teniendo el privilegio de estar bien relacionados se transforman en "acaparadores" de trabajos, estas dos aberraciones se presentan con cierta regularidad.

La carrera del profesor en la escuela pública es típicamente burocrática en tanto que "tienen ante sí una "carrera" o "perspectiva" de ascensos y avances por años de ejercicio", de hecho es una práctica típica la obtención de cargos por la vía escalafonaria, para lo cual existe una comisión mixta de escalafón en el sistema federal tanto como en el estatal.

Sintetizando, podemos decir que el trabajador de la educación sí presenta las características del funcionario individual de la administración burocrática, pero con respecto al "tipo puro" que presenta Weber hay mucha diferencia, muchas impurezas que restan racionalidad y dejan el formalismo burocrático solo como supuesto. Sin embargo, el planteamiento del tipo puro sirve solo como

punto de referencia teórico aportador de categorías de análisis. Las notas que destaca el autor de la burocracia son encontradas fielmente en la estructura administrativa laboral de la escuela pública, lo encontramos perfectamente reproducido en el estudio de caso que nos ha servido de referencia y por lo tanto considero que la teoría de la burocracia debe incorporarse a la teoría del fenómeno escolar, ya que la escuela es una institución determinada por un modo de dominación burocrática, para mostrar esto analicemos la siguiente cita:

"La dominación burocrática se ofrece en forma más pura allí donde rige con mayor fuerza el principio del nombramiento de los funcionarios. Una jerarquía de funcionarios electivos no existe con igual sentido que una jerarquía de funcionarios nombrados; por lo pronto la disciplina no puede nunca alcanzar idéntica severidad allídonde el funcionario subordinado depende en igual forma que el superior de una elección, y no precisamente del juicio de este último".

Definitivamente este es el caso en la escuela pública, en la que solo se puede trabajar a través del nombramiento, tal y como está plasmado en el Estatuto Jurídico que dice en su Artículo 9, "los trabajadores de la Educación al servicio del Estado y de los Municipios prestarán siempre sus servicios mediante nombramiento expedido por el ejecutivo del estado".

El profesorado ingresa como tal a sus centros de trabajo gracias al otorgamiento del nombramiento, lo cual en el sistema estatal de Coahuila se le debe el compromiso al funcionario sindical que proponga la asignación, pues es la sección sindical la que tiene la titularidad para la asignación de las personas a favorecer con los nombramientos, aunque sea finalmente la parte oficial quien otorgue el documento.

Weber considera que la burocracia monocrática y de autoridad vertical descendente es la más racional en términos de "preci -

sión , continuidad, disciplina, rigor, confianza y calculabili-- dad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y suceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados"+, obviamente nuestro - aparato burocrático escolar se encuentra muy lejos de este tipo de racionalidad , que se encuentra empañada en la realidad por una racionalidad material sustancialmete política, lo que no refuta de por sí la racionalidad técnica-formal que le atribuye Weber a la administración burocrática, que es"sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de masas" .

El fenómeno de la burocracia envuelve"formalismo legal y autoritario, características no deseables, sin embargo ¿podemos plantear la desburocratización de la sociedad? (planteamiento paralelo a la desescolarización de la educación), al respecto las experiencias históricas no nos plantean esta posibilidad a corto o - mediano plazo. El fenómeno burocrático debe su existencia a condiciones fiscales y técnicas, las primeras requieren de un go- - bierno estable con la capacidad financiera -alimentada por el - fisco- de sostener sus burocracias, las segundas condiciones de orden técnico se refieren a los medios de transporte, comunica-- ción y registro modernos, (telegrafo, teléfono, computadora,etc) en esto, dice Weber "ninguna alteración podría introducir un orden socialista. El problema radicaría en si éste sería capaz de crear condiciones parecidas para una administración racional, - que en este caso significaría una administración burocrática rígida, sometida a reglas aun más rigurosamente formales que las - existentes en el orden capitalista"+.

+Max Weber, op. cit. pag. 178
+ibid. pag. 179.

Esta afirmación es confirmada por las siguientes palabras de -- Octavio Paz, quien se refiere a la burocracia como una nueva categoría social, como una novedad histórica cuya desaparición - plantea la siguiente epeculación: "No es fácil ni, quizá, tampoco deseable, suprimir o eliminar esta nueva realidad. Ademas ¿es posible? El único método sería la violencia revolucionaria, ha - sido el remedio que algunos, entre ellos nadie menos que Trots-- ky, han propuesto. Pero el remedio es peor que la enfermedad: - las revoluciones del siglo XX fueron y son, justamente, el semillero de las burocracias. Ha sido una cruel respuesta de la - historia a las predicaciones de Marx: la revolución que acabaría con el Estado no solo lo ha fortalecido sino que ha creado un - grupo social que es, a un tiempo, su criatura y su propietario. Pero si no es posible suprimir o exterminar a las burocracias, - sí lo es reducirlas, humanizarlas, limitar sus poderes y someterlas al control de la sociedad. Este control tiene un nombre: Democracia".

En realidad, la solución que propone Octavio Paz no es muy esperanzadora tomando en cuenta lo que se verá en próximo capítulo.

"... Es posible que sea mas difícil dest par
el secreto que el inconsciente. ..."

Michel Foucault

## III. SEGUNDA APROXIMACION A LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA LABORAL

A decir verdad, Max Weber previó perfectamente la burocratización creciente de las sociedades capitalistas y socialistas, él vió claramente el carácter permanente del aparato burocrático al expresar que "una vez plenamente establecida, la burocracia figura entre las estructuras sociales más difíciles de destruír. La burocracia es el medio de convertir la "acción comunitaria" en una "acción societal" racionalmente organizada. Por ello, la burocracia, como instrumento de "societalización" de las relaciones de poder, ha sido y es un instrumento de poder de primer orden para quien controla el aparato burocrático"+. Acción comunitaria significa aquí una acción social regulada e interpretada por medio del consenso, en cambio la "acción societal" es el producto de una racionalización que adecúa medios a fines. La acción societal es el producto de una institucionalización y su medio característico de conformación es la coherción. Para Weber hay dos maneras de entender la racionalidad dentro de su sociología comprensiva, la racionalidad formal que es el logro de fines a través de medios adecuados, de acuerdo a reglas y la racionalidad material que está en base a la capacidad para satisfacer las necesidades. De acuerdo a este autor la burocracia es la forma más racional -en el primer sentido- de dominación por medio de un cuadro administrativo profesional. Es por su "racionalidad formal" que tienen sentido las acciones sociales dentro de la burocracia, por eso Weber constituye el "tipo puro" o modelo racional de dominación burocrática con respecto al cual podremos comparar el funcionamiento de los aparatos burocráticos para conocer las irracionalidades o diferencias con el modelo puro. Habría que considerar también la adecuación entre la racionalidad

+Max Weber, Ensayos de Sociología Contemporánea I, ed. Obras maestras del pensamiento contemporáneo, pag.200

formal de un sistema y su racionalidad material, lo que plantea una gran cantidad de problemas fuera del alcance -desgraciadamente- de este estudio. Por ejemplo, Weber consideraba que desde el punto de vista exclusivo de la racionalidad formal, el capitalismo es el sistema más eficiente y racional, sin embargo consideraba que desde el punto de vista de la racionalidad material es sumamente ineficiente e irracional, parafraseando el uso de estos conceptos en la investigación presente, podemos decir -con Ilich- que la instauración de la escuela de administración burocrática es para el estado la opción formalmente más racional de educar a los niños y jóvenes de la sociedad, pero desde el punto de vista de la racionalidad material, es decir desde el punto de vista de las verdaderas necesidades de la sociedad y de los individuos en cuanto a educación, el sistema educativo, que realiza la función educativa principalmente a través de un conjunto de escuelas es sumamente irracional.

Las críticas de Ilich a la escuela ponen de manifiesto la irracionalidad material de la misma, sin embargo ¿que tipo de racionalidad formal, es decir, que modelo de sistema educativo propone?, al parecer él no considera ningún tipo de burocracia educativa como deseable, sin embargo, el planteamiento de la desaparición de las organizaciones burocráticas (tanto de la gran empresa capitalista como del estado) parece francamente utópico.

La misma realidad social burocratizada "da un gran impulso al desarrollo de un'realismo racional' y del tipo de personalidad del experto profesional"+ lo cual a su vez ejerce una demanda que jalona toda la orientación del sistema educativo, especialmente en el nivel de educación superior. Esto cierra un círculo vicioso: la demanda de profesionistas por parte de toda la gama social de burocracias refuerza la formación de burócratas por

+ibid. pag. 226

parte del sistema educativo burocratizado, es decir, la burocracia formando burócratas para sí misma. Ilich piensa que desescolarizando a la sociedad puede romperse el círculo vicioso y revolucionar toda la sociedad, lo cual es muy discutible tomando en cuenta los factores socio-políticos imperantes. En sentido contrario a la respuesta de Ilich de proscribir el credencialismo de la educación, la consolidación de la dominación burocrática instaura cada vez más el valor de los títulos académicos y la educación escolarizada ya que: "la patente educacional se canjea por ventajas económicas. En la actualidad, el certificado de educación se está convirtiendo en lo que la prueba de legitimidad fue en el pasado, al menos donde la nobleza conservó su poder: un prerequisito para la igualdad de linaje, una calificación para la canonjía y para los cargos estatales. El desarrollo del diploma universitario, de colegios mercantiles y de ingeniería, y el clamor universal en favor de la creación de certificados educacionales en todos los campos favorecen a un estrato privilegiado de negociados y oficinas"+.

En este capítulo intentaré describir la composición de la estructura administrativa laboral inherente al estudio de caso tomado como punto de referencia en éste trabajo teórico, para tal efecto se hará necesaria la caracterización de los dos elementos conformadores de la estructura administrativa laboral en el ejemplo que nos ocupa: la parte oficial que en este caso es la Dirección General de Educación Pública del Estado, cuya representación directa en la unidad escolar es el director de la escuela y la parte sindical que en este caso es la sección 38 del SNTE en el que la unidad escolar está representada por un comité delegacional elegido por los trabajadores de base. Al ser una unidad escolar de tipo esencialmente heterónoma, sobretodo en su aspecto administrativo laboral, resulta totalmente inadecuado pensar circunscribir el estudio a la sola unidad escolar, ya que

+ibid.228

ésta es una parte explicable en función de su inserción en una - unidad mayor.

Conocer el aspecto administrativo laboral de cualquier institución pública o privada no es una tarea fácil ni libre de escollos, antes al contrario resulta una tarea difícil y con gran - cantidad de obstáculos, ya que además de las limitaciones del - investigador están los límites que impone la misma burocracia y los burócratas al conocimiento de ella misma por parte de extraños. Toda burocracia es poder, y parte de su poder está en el saber de sus asuntos, y aun los funcionarios burocráticos tienen - prohibido revelar los "secretos" a los que tienen acceso dentro de su trabajo. La institución burocrática es una institución "cerrada" en este aspecto y tal cualidad es mantenida por la costumbre, por la cultura propia del burócrata y los valores que asume en su ambiente de trabajo, además la exigencia de discreción está sancionada por los mismos estatutos de tales instituciones, - por ejemplo en el reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública en el artículo 26 fracción II dice:"... Queda prohibido a los trabajadores:... Proprocionar a los particulares, sin la debida autorización, documentos, datos o informar de los asuntos de la dependencia de su adscripción" y en el Estatuto Jurídico para los trabajadores de la Educación al Servicio del Estado y de los Municipios encontramos que en el artículo 40 fracción IV dice que es obligación de los trabajadores "Guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de su trabajo" o en el artículo 42 que habla de los motivos de terminación de efectos del nombramiento nos dice en la fracción V inciso C que un trabajador - de la educación puede ser despedido "por resolución discrecional del tribunal de arbitraje...Por revelar los asuntos secretos o - reservados de que tuviese conocimiento con motivo del trabajo".

Esta característica propia de la burocracia dificulta el acce

so al conocimiento de sus estructuras y procesos, ya que toda burocracia, en palabras de Weber "procura aumentar la superioridad de los profesionalmente informados manteniendo en secreto sus conocimientos e intenciones. La administración burocrática siempre tiende a ser una administración de "sesiones secretas": en la medida de lo posible, oculta a toda crítica sus conocimientos y sus acciónes".+ El presente estudio está continuamente limitado por la falta de información sobre procesos políticos y financieros, sobre aspectos historiográficos de la conformación del personal docente, del plan de estudios que solo fueron conocidos por los involucrados y que todos callan por conveniencia creando con ello esa cortina de humo que rodea las acciones y los actores de poder institucional. El mantenimiento del secreto, sin embargo, no está en función de la eficacia técnica de los procesos burocráticos, sino en aras del poder, "el puro interés de la burocracia por el poder influye mucho más allá de aquellas zonas en que intereses puramente funcionales exigen el secreto. El concepto de "secreto oficial" es un invento específico de la burocracia, y ésta no defiende nada con tanto fanatismo como esa actitud,...."+

## CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

Al revisar la conformación histórica del sistema educativo nacional buscando los orígenes de las características institucionales actuales , encontramos un punto de inflexión clave para comprender la estructuración de las instituciones administrativas laborales de la educación pública en México tal y como la encontramos actualmente. Ese punto de inflexión lo encontramos en la década de los años cuarenta, durante el período presidencial de Manuel Ávila Camacho y la incorporación del país y el resto de latinoamérica al área hegemónica del imperialismo norteamericano.

+ibid.206

Es importante aportar en este momento algunos elementos característicos del estado mexicano que surge de la revolución, para entender mejor el viraje que da éste en el tránsito del período del presidente Cárdenas al de Avila Camacho. Rasgos relevantes que se pueden señalar de la realidad del estado mexicano es la situación de su dominio sobre una sociedad penetrada y dominada--en el aspecto económico- por el capital internacional y en cuanto a la configuración social es notable la debilidad de las clases sociales, por un lado una raquítica burguesía nacional, que con su entrelazamiento con la burguesía imperialista forma una burguesía asociada, por la contraparte un proletariado débil y disperso en virtud de la combinación de relaciones de producción pre-capitalistas y capitalistas propia de los paises atrasados y pobres, estos elementos llevan al estado mexicano a tomar un papel muy activo en el desarrollo económico y social, en el que la debilidad de las clases se complementa con la presencia de un estado fuerte.

Durante el período post-revolucionario que va de 1920 a 1940 el estado mexicano crea la infraestructura económica básica, -- transforma el campo y lo abre al mercado interno, amplía y regula el mercado de fuerza de trabajo y al erigír un orden jurídico nacional aseguró las condiciones indispensables para el desarrollo del capitalismo en el país. Sintetizando las características del estado conformado en ese período (1920-1940)+ tenemos: --

a) preponderancia del estado ante la debilidad de las clàses.
b) creación del estado de las condiciones políticas y sociales de la dominación del capital.
c) Centralización política. El desenvolvimiento de estas tres características produjo la reproducción de las clases sin lograr que predominara el capital nacional sobre el imperial en el ámbi

+para una versión más amplia confróntese: Arturo Anguiano "crisis o consolidación del estado en México",CRNL. ed,el caballito.

to nacional, lo que repercutió en una deficiencia en la acumulación interna del capital. Esta debilidad del estado mexicano lo obliga a "a apoyarse en las masas trabajadoras del campo y de la ciudad, en especial del proletariado, cualitativamente más robusto que la burguesía local a causa de la existencia misma de las empresas imperiales, por lo que se constituyen en su poder fundamental"+.

A esta forma de dominación política del capital que se fundamenta en la fuerza del proletariado y su control le va a llamar Arturo Anguiano siguiendo las teorías de Trotzky "bonapartismo sui-géneris" (el autor del artículo que sigo aquí cita un texto de Trotzky sobre el estado mexicano en el que es calificado de bonapartista, el trabajo es elaborado en la época de Lázaro Cárdenas y se titula "los sindicatos en la época de la decadencia del imperialismo" texto que no pude encontrar y que debe ser de gran utilidad para la conceptuación del fenómeno de los sindicatos de trabajadores de la educación).

Es en la época del período del presidente Cárdenas cuando se inicia la integración del proletariado al estado, es decir su corporatización, con lo cual garantiza las condiciones materiales y sociales de la acumulación de capital. Se impulsa en este período la política de "colaboración de clases" logrando garantizar las condiciones generales de la explotación del trabajo "mediante la usurpación de las fuerzas colectivas, de la conciencia y de la organización del proletariado, que realiza el estado por una especie de corporativización de los trabajadores"+.

Desde el sexenio cardenista se comienza la corporativización de los trabajadores a través de los sindicatos oficiales, sin embargo, no era el momento aun de la corporativización del sindicato de maestros. Tal momento llegaría en el siguiente período sexenal del poder ejecutivo federal, es decir durante la presi--

+ibid pag. 26 /+ibid. pag. 26

dencia de Manuel Ávila Camacho. Período que se ha considerado como aquel en que el estado vira hacia la derecha, al parecer, tal opinion se basa más en una mistificación del gobierno y la figura del General Lázaro Cárdenas, ya que el período de Manuel Ávila Camacho continúa la obra política de institucionalizar la revolución y fundamentar el poder del estado en el control partidario de los trabajadores. Caracteriza a este período la política de "unidad nacional" correspondiente al contexto internacional de la segunda guerra mundial y la definición ya explícita de la inclusión de México en el bloque capitalista.

En lo que respecta a la política educativa, sobresalen dos grandes hechos, sumamente significativos y determinantes para el futuro del país en materia educativa: La modificación del artículo 3o constitucional, en la que se suprime el carácter socialista de la educación y la corporativización del sindicato de maestros, es decir, la unificación total, o casi total, de todos los gremios magisteriales en una sola corporación sindical reconocida oficialmente e integrante del partido oficial.

Podemos distinguir a grandes trazos tres etapas en la política educativa del régimen de Manuel Avila Camacho, la primera etapa corresponde al período de nueve meses ocupado por la gestión de Luis Sñchez Pontón (1940-1941), el cual había participado como impulsor de la educación socialista en el período de Cárdenas, por lo que representaba la continuidad de la concesión demagógica del estado mexicano a las fuerzas políticas de izquierda. Continuidad y concesión ilusorias pues durante esos nueve meses, a pesar de la gran actividad desplegada por el Secretario de Educación, a nivel de contexto político se consolida la reacción en el poder ya que no tolera siquiera la concesión demagógica que se la había hecho al proletariado al plasmar en el artículo 3o de la constitución el ideal de una educación socialista. Antes que decir que el gobierno de Ávila camacho con respecto al de

Cárdenas- da el bandazo hacia la derecha, debemos decir que de-- senmascara su verdadero carácter, despojándose de su careta demagógica bajo la que se amparaban virulentos grupos de izquierda.

En septiembre de 1941 el presidente Ávila Camacho nombra a - Octavio Véjar Vázquez como secretario de educación pública, el - cual se propone: "1) atemperar ideológicamente los planes de estudio;

2) combatir a los elementos radicales y comu-- nistas en las burocracias administrativas y sindicales;

3) buscar la unificación del magisterio;

4) incorporar de manera más activa la acción - de la iniciativa privada en la enseñanza"+,

si de por sí los intentos de realizar una educación socialista - habían provocado una fuerte reacción en su contra de parte del - clero y la iniciativa privada, es fácil imaginar la suerte de - los maestros y dirigentes socialistas que trabajaban en el sec-- tor educativo una vez que el estado apoyó abiertamente a sus enemigos; despidos, persecuciones, maniobras de exclusión, mutila-- ciones, fue la forma violenta en que este sector de la izquierda mexicana despertó del dulce sueño de su alianza con el estado, - lo mismo le pasaría a los marxistas-lombardistas de los sindicatos obreros aproximadamente diez años más tarde.

Durante el período de Véjar Vázquez, que duró solo un año y medio destacan los siguientes logros: se presentó y aprobó una - segunda ley orgánica del artículo 3o socialista, tendiente ya a su cambio, esta segunda ley orgánica suplantó a la primera expedida al finalizar el período cardenista, hacía apenas dos años. Como una expresión más de la demagogia mexicana que usurpara el término "revolución" dándole las significaciones más inverosímiles, fue ejercido el poder semántico para redefinir el significa

+"Historia de la Ed. Pública en México" capIX. "La educación Socialista"de Jesus Sotelo Inclan, pag. 311, citado de Luis Medina.

do del socialismo, en el contenido fundamental de la nueva ley - orgánica del artículo tercero, en cuya exposición de motivos por parte del propio Véjar Vázquez encontramos párrafos como los siguientes:

"El artículo 3o constitucional estatuye que la educación que imparta el Estado será socialista... no es lícito pretender que a la fórmula general del artículo 3o invocada hayan de agregarse calificativos.

El poder ejecutivo estima que el socialismo preconizado por - el artículo 3o constitucional es el socialismo que ha forjado la revolución mexicana(sic). Debe identificarse con el mayor valor de lo social respecto a la meramente individual.

El poder Ejecutivo Federal juzga de inaplazable urgencia armonizar el artículo 3o con las restantes disposiciones constitucionales, por medio de la ley reglamentaria, cuya expedición se inicia, en la que se eliminen posiciones políticas ajenas a nuestra historia y nuestro régimen constitucional, y que en sí mismas - llevan el gérmen de disolución de nuestra integridad"+.

La nueva ley reglamentaria además de redefinir el significado del término "socialismo" de acuerdo a los intereses del estado - burgués entendiéndolo como "el socialismo de la educación mexicana es el forjado por la revolución mexicana" agrega otros contenidos de corte conservador como la reglamentación de la educa- - ción unisexual en uso precisamente en las escuelas religiosas y de paga, esta medida es muy significativa ya que la educación - sexual y la escuela mixta fue el blanco de los más fuertes ata-- ques desde el período en que Narciso Bassols estuvo al frente de la secretaría, lo cual sumado al conflicto entre los gremios magisteriales fue la causa de su renuncia.

En pocas palabras, de esta segunda etapa sobresalen dos acciones que la identifican: la segunda ley orgánica que prepara el - cambio del artículo 3o y la imposición de la educación unisexual

+ibid. pag. 313

que es una muestra del conservadurismo de esta segunda etapa. - La Escuela Nacional de Maestros, por ejemplo, es dividida en dos Departamentos alejados físicamente, el de varones y el de señoritas.

Políticamente se dá una persecución y aplastamiento de los - sectores magisteriales de izquierda, a través de medidas legales, propagandistas, y por la exacerbación del conflicto intergremial auspiciado por el propio Secretario.

Jesús Soto Inclan califica este período en los siguientes términos: "En su afán de "moralizar" lo que consideraba un caos agitado por los comunistas, Véjar Vázquez, pasando sobre el estatuto jurídico, cesó maestros, algunos muy reconocidos y hasta directores de educación en los Estados, argumentando que no tenían títulos profesionales, aunque sí una ejecutoria de varios años de - servicio, que venía de la primera época de la Escuela Rural. - Creó un clima de terror y persecución en el medio docente, que resultó completamente contrario a los propósitos que anunció de promover una escuela de paz y de trabajo"+.

Esta etapa revierte el avance de la izquierda en el sector educativo y por su carácter de extrema derecha acrecentó el divisionismo entre los diversos grupos magisteriales, esto sin duda preparó el camino para que una administración "moderada" y de - "centro" logre la unificación usando toda la fuerza, ya no violenta sino persuasiva y negociadora del estado.

La tercera etapa de este período Ávila Camachista corresponde a la gestión de Jaime Torres Bodet, quien disfrutaba ya de reconocido prestigio por su formación literaria y su trayectoria política, pues había sido secretario particular de José Vasconcelos y en el momento de su designación como Secretario de Educación Pública dejaba la subsecretaría de Relaciones Exteriores, -

+ibid. pag. 316

cartera de gran importancia relativa ya que era el tiempo de la última etapa de la segunda guerra mundial. Esta tercera fase marca -con sus realizaciones más importantes de tipo jurídico político- el punto de inflexión al que me refería antes como determinante del rumbo de la educación pública del México postrevolucionario.

Hay dos realizaciones en esta primera gestión de Jaime Torres Bodet en la SEP (después vuelve a ocupar ese ministerio en el período de López Mateos) que resultan muy relevantes para este estudio: la unificación del magisterio con el nacimiento del SNTE y la reforma del artículo 3o constitucional quitándole lo socialista.

La tendencia a la unificación del magisterio en un solo sindicato ya venía desde la primera magistratura de Plutarco Elías Calles y los presidentes sucesores por él controlados, el mismo Narciso Bassols concibió la idea de un sindicato único pilar del poder del estado, pero de un carácter muy distinto al que viene a materializarse justamente el primer mes de la gestión de Torres Bodet como Secretario de la SEP, en la navidad de 1943. Digamos que Bassols luchó y fracasó en su afán por considerar una educación socialista, y por lo tanto abrigó la idea de la conveniencia de la existencia de un sindicato corporativo con contenido ideológico y práctica socialistas, como sí se hizo en el período de Ávila Camacho para lograr un sindicato magisterial de ese tipo, pero sin socialistas. Véjar Vázquez fue el caballo de batalla para sentar las bases de tal realización.

Como mencioné más arriba, los conflictos magisteriales se agudizaron durante la gestión de Véjar Vázquez, surgieron nuevos sindicatos auspiciados por él y las centrales obrero-campesinas intervenían directamente en la pugna sindical. El esquema del conjunto de agrupaciones sindicales previas a el surgimiento del SNTE es el siguiente: La agrupación mayor era el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM) li

gado a la confederación de trabajadores de México (CTM) en su época lombardista, por su identificación con la causa obrera y su peculiar ideología marxista-lombardista-gobernista este sindicato presentó oposición a la política de Véjar Vázquez, mismo que se apoyó en el Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación (SNATE), existía también el Frente Revolucionario Mexicano de Maestros y trabajadores de la enseñanza(FRMM) que agrupaba a gran parte de los maestros rurales y fuertemente ligado y apoyado por la Confederación Nacional Campesina,y el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Enseñanza(SMMTE) creado prácticamente por iniciativa de Véjar Vázquez para combatir abiertamente al Sindicato Unico Nacional de Trabajadores de la Enseñanza de línea abiertamentemarxista e independiente del estado.

A manera de hipótesis, y a reserva de ser contrastada con una investigación documental mucho más profunda que la presente, me parece que la correlación de fuerzas en 1943 en la pugna sindical de los maestros era la siguiente:

a) dos sindicatos fuertes, el STERM y el FRM asociados a las organizaciones obrera y campesina CTM y CNC que apoyaban la educación socialista por un lado pero por el otro eran organizaciones ya entregadas al estado, es decir, corporativas y por lo tanto disciplinadas.
b) dos sindicatos que podemos calificar de "pre-charros", el SNATE y el SMMTE completamente oficiales e instrumentos idóneos para la maniobra.
c) un sindicato enfrascado en una lucha de desgaste con los sindicatos pre-charros y con una línea independiente de los sindicatos vinculados a las grandes organizaciones obreras y campesinas.

-De acuerdo a este esquema, mi hipótesis es que el ejecutivo federal, en un momento previo al Congreso de Unificación Magiste

rial convocado para el 24 de diciembre de 1983, día ideal en cuanto a incapacidad de movilización de la base magisterial, aisló, disciplinando a la CTM y a la CNC para mantenerlas apartadas del conflicto al STERM y al FRNM negociando a la vez con sus dirigentes algunas carteras del sindicato por formar, con solo esta maniobra y el apoyo incondicional de los precharros el sindicato independiente quedó automáticamente fuera de combate. El punto clave aqui es la sectorización de los trabajadores de la educación, es decín su desvinculación con las clases trabajadoras y sus organizaciones, lo cual era el núcleo central de la educación socialista mexicana. Lo más extraño de todo esto es la ausencia de reacción por parte de los sectores más representativos de la izquierda en el México de ese tiempo, qué por cierto ocupaban importantes posiciones en las organizaciones obreras. No olvidemos, por ejemplo, que en 1939 el STERM y la CTM organizaron una Conferencia Nacional de Educación bajo la presidencia de Vicente Lombardo Toledano para apoyar el proyecto de la primera ley orgánica del todavía artículo 3o socialista al finalizar el período de Cárdenas, 6 años más tarde, encontramos en 1945 al mismo Vicente Lombardo Toledano coincidiendo con el Secretario General del flamante SNTE Gaudencio Peraza en la anulación del carácter socialista de la educación plasmado en el artículo 3o.

Tal vez podamos explicarnos ese tipo de comportamiento político tomando en cuenta las siguientes afirmaciones de Manuel Aguilar Nora sobre el estado mexicano postrevolucionario: "durante 25 años(de 1934 a 1959) disfrutó,además,del apoyo consecuente de la izquierda marxista existente en el país, básicamente alrededor del PCM y el lombardismo.... La clase obrera, políticamente capaz de presentar una alternativa, fue entregada atada de pies y manos por su dirección Stalino-lombardista al Estado, el cual implementó con el sucesor de Lombardo en la confederación de trabajadores Mexicanos (CTM), el sistema del control charro"+.

+varios autores "Interpretación de la Revolución mexicana" Cap. IV Manuel Aguilar Nora, "estado y revolución en el proceso mexicano", pag. 129. ed. Nueva Imagen.

Pues bien, el 21 de diciembre de 1943 renuncia Véjar Vá ouez en el contexto de la proximidad del Congreso de Unificación Magisterial al que había llamado nada menos que el propio presidente Ávila Camacho por lo que parece obvio que la renuncia de Vejar Vázquez fué uno de los resultados de las negociaciones entre el poder ejecutivo federal y las diferentes fracciones sindicales del sector educativo a unificar.

En la mañana del 24 de diciembre toma posesión como secretario de la SEP Jaime Torres Bodet, por la tarde preside junto con el primer mandatario de la nación la inaguración del Congreso d Unificación Magisterial en el Palacio de Bellas Artes. El discurso de apertura del congreso lo inició Torres Bodet de la manera siguiente: "Agradezco al señor Presidente de la República el deseo que me expresó de que mi primer acto como Secretario de Educación fuese el de concurrir en su compañía a la inaguración de vuestro congreso. Ello implica una prueba de fe de lo que se propone emprender la Dependencia que ha sido puesta a mi cargo; pero más aún, en lo que unos y otros conseguiremos si trabajamos unidos estrechamente, bajo el auspicio de los valores espirituales de solidaridad, de conciliación y de patriotismo oue deben servirnos de guía en nuestra cruzada de educación"+. Tanto en el discurso de apertura como en el de clausura vemos reiterados los mismos términos de conciliación, solidaridad, armonía, patriotismo, una exortación moralista para que el magisterio elimine "toda agitación malsana de sus recintos", en fin, se vuelve al principio de la consolidación del estado porfirista "poca política y mucha administración".

Bajo la mirada vigilante y complacida del presidente de la república y el nuevo secretario, el congreso transcurre con armonía y conduce al resultado obligado, en la clausura, refiriéndose a la mesa directiva de la nueva "organización vigorosa" expresa el secretario; "veo con satisfacción que en dicha mesa figu--

+ Política Educativa en México, UPN, vol.3, pag.11

ran representantes de todas las centrales que concurrieron al - congreso. Este hecho demuestra que el principio de la unifica- - ción ha prevalecido"+.

El congreso de unificación magisterial fué el foro donde se - constituyó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) el cual fue de inmediato plenamente reconocido por el Estado como la institución sindical única y representativa de todo el magisterio del país. Lo cual significó para el poder ejecutivo federal un paso más en su política de unidad nacional, y también preparó el camino, al contar con una sola representación sindical entregada al estado, para cambiar el Artículo 3 constitucional y controlar totalmente las posibles resistencias.

Dos años después de su nacimiento, en diciembre de 1945, quince días después de que surge la UNESCO en la que participa la delegación mexicana, el SNTE llevó a cabo las Conferencias Económica., Pedagógica y Política, foro en el que se concluye "que debería realizarse la reforma del artículo 3o, en virtud de que éste en nada contribuía a la unidad nacional y, en cambio, constituía una bandera de la reacción, que pretendía que la revolución mexicana diera una definición a la educación pública"+. En esta opinión coincidieron la mayoría de los asistentes al encuentro, entre ellos el secretario general del SNTE profr. Gaudencio Fernández y el propio Vicente Lombardo Toledano. Sólo unos cuamtos de - los viejos partidarios de la orientación socialista opusieron resistencia, en su participación desde las tribunas, como Alberto Bremauntz.

Quince días después, el 18 de diciembre, el presidente envió a la Cámara de Diputados el proyecto de reforma al Artículo 3o mismo que fué aprobado el primero de enero de 1946, el último año de gobierno de Manuel Ávila Camacho.

+ibid. pag. 15 / +Jesus Sotelo Inclan, op. cit. pag. 3

Del Artículo 3o anterior al reformado en el 46 y vigente hasta hoy se le criticó su pretensión imposible de realizar una educación socialista sin contar con una infraestructura básica como son talleres e instalaciones agrícolas propias de las escuelas, se le criticó su ubicación fuera de contexto al insertársele en un régimen de capitalismo dependiente, se le criticó su provocación inútil a las fuerzas reaccionarias, lo que causaba rupturas en la unidad nacional, en su lugar se impuso un Artículo 3o reformado, justificado por medio de toda una fraseología ocultadora de la realidad escolar, en la que la educación será concebida como "medio para lograr la justicia, la libertad, la democracia, el libre intercambio de ideas y la libre investigación de la verdad objetiva"+, lo cual venía a superponer el discurso educativo de la naciente UNESCO a la legislación mexicana.

Así, quedará establecida a nivel jurídico la educación integral (el desarrollo armónico de todas las facultades humanas) cuando en principio la educación es separada del trabajo y los medios de producción. Quedará establecida la "conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia" cuando son cotidianas las agresiones del imperialismo norteamericano a los pueblos latinoamericanos, y en esto la injusta distribución de la riqueza cada vez más extremada, en fín, la ley y el discurso oficial educativo quedarán como un velo que cubre otra realidad inédita, muy diferente a la que proclaman.

Tan es así que esta primera gestión de Torres Bodet es el punto de inflexión que ha indicado el rumbo de la educación pública en México hasta nuestros días, que podemos comprobarlo agregando otro dato a las dos realizaciones (SNTE y Art.3o "capitalista") que han permanecido vigentes: en 1944 Torres Bodet inaugura el Primer Congreso de Educación Normal en Saltillo Coahuila, ahí se

+,Política Educativa, Volumen 3, UPN,pag.18

planteó por primera vez la necesidad de homologar la preparación profesional del educador con las otras profesiones liberales, es decir, la necesidad de un bachillerato para cursar la carrera de profesor, y la profesionalización de la enseñanza, hoy en día, a 40 anos de distancia comienza a cumplirse este propósito con las medidas de cambio curricular decretadas por Reyes Heroles y su "Revolución Educativa" continuada por Miguel Gonzalez Avelar, me refiero a la implementación de los bachilleratos pedagógicos y la elevación a nivel licenciatura de las carreras normalistas.

De aquí en adelante se ha seguido hasta la fecha el mismo derrotero, con variantes en cuanto al porcentaje del gasto público que se dedica a la educación que alcanzó su punto más bajo en el período siguiente a la gestión de Ávila Camacho, en el período de Miguel Alemán Valdez, el más grande genio del "crecimiento inexplicable" en la historia de los paises atrasados, que no obstante haber bajado el gasto público en educación a su límite mínimo en la historia del México postrevolucionario creó en base a su fortuna personal la verdadera alternativa eficaz de la educación capitalista en México; aludo a la empresa que ahora lleva el nombre de Televisa. En el 58 hay un levantamiento de maestros contra el control oficial del sindicato encabezado por Encarnación Pérez y Othón Zalazar: aplastado, en el 68 hay un levantamiento de los universitarios exigiendo democracia y reorientación de la educación y la política del país: aplastado, después de tales imposiciones violentas se han abierto períodos de negociaciones, concesiones limitadas, reajustes, y actividad persuasiva, como es el caso de la política educativa posterior al 68, en el sexenio de Luis Echeverría Alvarez, en el que se expide la Ley Federal de Educación y se da también una serie de ajustes administrativos impulsados por Víctor Bravo Ahuja intentando sentar las bases de lo que posteriormente sería la política de desconcentración educativa y más tarde la descentralización.

Ciertamente el servicio educativo y su aparato burocrático ha crecido enormidades desde el 45 a la fecha, hablando en términos absolutos, pero en términos generales parece ser que ha aumentado la cantidad y disminuído la calidad de la educación, y basándonos en el discurso educativo de los informes presidenciales, la política va por el mismo camino desde el 45: dar más de lo mismo. En el sector global de las escuelas normales, ya desde Torres Bodet se marca una línea divisoria entre las rurales y urbanas, reconociendo en las primeras su carácter más apegado a la educación socialista y las luchas populares, naturalmente, a partir del período de Miguel Alemán en que se frena la reforma agraria y se orienta al país hacia el desarrollo industrial complementario del capital internacional, el campo es abandonado, y las escuelas normales rurales, de tradición revolucionaria han sido suprimidas.

Tenemos la aparición de un sindicato oficial y único del magisterio, segmentado de sus relaciones horizontales con el resto de los sindicatos, ligado directa y verticalmente con el poder gubermamental. Esto se inscribe en el marco de consolidación corporativa y bonapartista del estado mexicano-postrevolucionario. Por medio del corporativismo los diferentes sectores de la producción y los servicios, las diferentes clases sociales, son reconocidas y organizadas directamente por parte del estado.

Segun Juan Felipe Leal, el corporativismo se diferencía del fascismo en que el primero a diferencia del segundo sí reconoce la lucha de clases, lo que lo lleva a formar organizaciones de trabajadores por un lado y de patrones por otro, figurando el estado como la tercera parte independiente, como el "árbitro imparcial" en el conflicto de clases, de ahí, por ejemplo el carácter tripartito de las juntas de conciliación y arbitraje. De esta forma el estado somete la lucha de clases a los límites institu-

cionales logrando garantizar las condiciones de o eración del - sistema capitalista. Sobre el papel de los sindicatos en el nuevo estado mexicano nos dice el autor: "tienen los sindicatos una función muy precisa dentro del nuevo Estado, que consiste en luchar por los intereses de sus agremiados... el sindicalismo oficial comporta,desde sus orígenes, un caracter predominantement - reformista, delimitado previamente por la ley. Los sindicatos - no existen para pugnar por la emancipación histórica del proletariado sino para refrenar los excesos del capital. Resulta claro que los efectos de un sindicalismo de este corte, contribuyen a mantener y renovar la dominación capitalista. De esta suerte, toda lucha reivindicatoria de los trabajadores debe ser reconocida . arbitrada por el estado; debe seguir las vías legales que la dominación prevaleciente le ha impuesto, a riesgo de que, de no - hacerlo así, se le considere ilícita, delictuosa, y de competencia propiamente penal. Pero además del comtol legal que el estado ejerce sobre los sindicatos, se da un control político de éstos. Ciertamente, al ser enclavados los sindicatos en grandes centrales obreras y al pasar éstas a formar parte del partido oficial, los sindicatos se convirtieron en organismos de orden público. - Con ello quedó establecida la cadena de dominación Estado-partido-sindicato, y se sentaron las condiciones para que dentro de - las organizaciones gremiales cristalizara una burocracia sindical, representante del Estado dentro del movimiento obrero. Esta burocracia sindical constituye una estructura específica al interior de la burocracia política; una esfera del aparato estatal,- relativamente autonomizada; una red, una suerte de cadena que - cruza de arriba a abajo todo el sector de trabajadores organizados. Los burócratas sindicales, comúnmente conocidos con el nombre de "líderes charros", integran cliqués profundamente homogéneas, articuladas en torno a lealtades y expectativas personales, pero claramente conscientes de sus intereses comunes... (1)

hace que exista una especie de "microideología" del burócrata - sindical, que se manifiesta en el hecho de que un dirigente nu menor de un sindicato pequeño entiende que toda su movilid d, política y económica, está encadenada a otro líder intermedio, y - así sucesivamente, hasta llegar a los verdaderos jerarcas con Fidel Velázquez"+.

En esta larga cita encontramos expresadas las características esenciales del SNTE y el contexto político en el que éste se dí, que es el mismo que el de la CTM en la que parece inspirarse el párrafo. La estricta dominación legal de los sindicat s, su control político, la unidad práctica entre estado, partido y sindicato, el establecimiento de una burocracia sindical con la investidura de burocracia oficial del gobierno, la profunda personificación del aparato de control sindical en sus líderes que hace - que la dominación que ejercen no se apegue a la racionalidad legal burocrática observándose en ella característica de dominación carismática y patrimoniales que escamotean en la realidad - de los resultados la realidad presumida en sus discursos, ya que tal aparato de control incluye en sus procedimientos no confes - dos la manipulación electoral, la corrupción, en casos extremos el pistolerismo y la expulsión de trabajadores desidentes. La cita se aplica pues palmo a palmo a la realidad del SNTE, solo habría que sustituír donde dice "obreros" por "trabajadores de la educación" y donde dice al final "Fidel Velázquez" por "Carlos - Jongitud Barrios" más adelante se detallarán las formas en que - se acopia el poder por parte de los líderes sindicales del magisterio y cómo tales formas de poder condicionan la operancia del acontecimiento escolar.

Es importante no perder de vista que la burocracia sindical y su control político sobre vastas masas de trabajadores tiene - una importancia estratégica para el estado, ya que ella constitu

+Juan Felipe Leal, "La Burguesía y el Estado Mexicano" ed. el - Caballito. pag. 180.

ye su base social de apoyo más segura, de tal manera que no es esperable que ninguna apertura ni reforma política en el futuro intente abandonar el corporativismo del estado.

El sindicato oficial es pues un órgano de control estatal sobre los trabajadores, la burocracia sindical es una colaboradora del estado de primer ordem por lo que se convierte en su agente político.

Bajo el signo de la unidad nace el SNTE y aun hoy la consigna favorita de sus líderes es "todo en la unidad nada en la dispersión".

En Coahuila los orígenes de las agrupaciones sindicales se remontan a 1933, "año en que se realizó la primera junta de uniones de maestros con representaciones de educadores de municipio, de zona escolar, y de la Escuela Normal del Estado"+ a tal reunión asistieron como representantes de la Escuela Normal los profesores Leopoldo Villarreal Cárdenas, Rubén Moreira Cobos y Carlos Espinoza Romero, maestros que aunque no conocimos nos son familiares en Saltillo porque identifican algunas escuelas primarias de la localidad. En esa primera organización sindical surgieron los primeros líderes (desde mi punto de vista esos sí auténticos) que se destacaron por su valor y arrojo para afrontar a los patrones tanto en los municipios como en el estado, se enfatiza en este primer período la lucha por reinvidicar la educación y el magisterio, pues a éste último se le tenía como profesión del más bajo prestigio, de la más baja remuneración. Esta primera organización sindical fué independiente del sector gubernamental, esto podemos inferirlo ya que "Esta naciente organización sindical provocó un ambiente de agitación en todo el estado que alertó al sector oficial, mismo que asumió actitudes drásti

+Biblioteca Sindical del Trabajador de la Educación, No 16, "Historia de la Secc.38 del SNTE, talleres graficos del magisterio Secc.38. 1987.