

## *La planeación educativa en México: la Universidad Pedagógica Nacional (UPN)*

Karen Kovacs

### INTRODUCCIÓN

EL OBJETIVO central de este trabajo es investigar la creación de la Universidad Pedagógica Nacional dentro del contexto del Plan Nacional de Educación, documento base de la política educativa del sexenio 1976-1982. Para ello nos proponemos estudiar ciertos sectores de la burocracia educativa, concebidos como una arena de conflicto político.

Basándonos en este planteamiento, delimitamos nuestro campo de estudio a aquel ámbito interburocrático involucrado tanto en la elaboración como en la implementación de un determinado proyecto educativo. Se trata de investigar cuáles fueron los motivos que determinaron la conducta de ciertos actores sociales, de tal modo que ésta hiciera posible la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).<sup>1</sup>

En suma, no se trata de juzgar, desde un punto de vista normativo, el éxito o fracaso de este tipo de programas. Por el contrario, pretendemos examinar los procesos involucrados en la

<sup>1</sup> Véase la definición del objeto de estudio de la sociología: Max Weber, 1964.

planeación de la UPN, apartándonos del esquema interpretativo que escinde la decisión de la acción. En otros términos, proponemos incluir tanto el diseño racional previo como las transacciones políticas posteriores de la planificación educativa dentro de un solo modelo (Oszlak, 1979 y 1980) .

En la primera parte del artículo planteamos esquemáticamente los antecedentes históricos del magisterio mexicano que condicionan la creación del proyecto de la UPN. A continuación contrastamos, en las partes segunda y tercera, la descripción "oficial" del desarrollo del proyecto académico de la Universidad con los conflictos y las negociaciones que surgen en torno a éste entre los diversos actores y grupos sociales que se disputan el control político de este nuevo ámbito institucional.

Señalamos después la posible contribución de este estudio al análisis de problemáticas teóricas más amplias. Entre éstas se encuentra la formulación de una teoría sociológica del Estado que nos explique las peculiaridades del caso mexicano y la creación de un enfoque para el estudio de las burocracias que deseche el mito de la patología administrativa.

En otros términos, lo que pretendemos destacar es que el estudio de las políticas públicas con un criterio más amplio que el de su eficacia técnico-administrativa, puede constituir un camino nuevo para contribuir a la discusión de viejos problemas dentro de la teoría sociológica.

## I. ANTECEDENTES

La naturaleza de las escuelas normales como instituciones encargadas de la formación de maestros en el país,<sup>2</sup> refleja una serie de problemas que tradicionalmente han aquejado al magisterio. Entre éstos se encuentra la multiplicidad de instituciones no coordinadas entre sí, la permanente modificación de planes

<sup>2</sup> Según los datos estadísticos de la SEP correspondientes a 1981, había 800 mil maestros en servicio, cuya formación y actualización se llevó a cabo en las escuelas normales para educación preescolar, primaria, tecnológica y agropecuaria, tecnológica industrial, educación física, educación especial, educación normal superior y en las licenciaturas abiertas para maestros en servicio. Véase *Prontuario Estadístico de la SEP, 1978*; *Informe de Labores 1977-78* y discurso leído por el Lic. Solana en la ceremonia del 60 aniversario de la SEP, septiembre de 1981.

y programas de estudio, el centralismo de las dependencias de la SEP que implica una desventaja para las normales estatales y, sobre todo, la ausencia de una filosofía clara sobre el tipo de profesional que se quiere formar (Guzmán, 1970). Estas últimas constituyen algunas de las razones que han traído como consecuencia la baja calidad del magisterio mexicano.

El origen histórico de esta problemática puede rastrearse hasta la segunda década del siglo XIX, cuando una vez consumada la independencia del país, la formación de profesores se convierte en una apremiante necesidad social.<sup>3</sup> Durante los primeros cien años del México independiente la preparación del magisterio pasa por una época inicial, en la que depende de la influencia personal e informal de una serie de grandes maestros, que impulsan el desarrollo del sistema lancasteriano en nuestro país. Comienza después el período de la organización formal de las escuelas normales,<sup>4</sup> a través de las cuales se pretende preparar a los maestros dentro de ciertos lineamientos generales establecidos por el Estado. Estas instituciones de formación docente entran en crisis durante el proceso armado entre 1910 y 1917, por lo que, a partir de la década de los veinte, se inicia una reorganización de las mismas a través de la recién creada Secretaría de Educación Pública (20 de julio de 1921). El primer objetivo de esta reorganización lo constituye la expansión de la instrucción a través del gran impulso que en los primeros dos años de la década le da Vasconcelos a las escuelas rurales, que en 1923 adquieren el nombre de Casas del Pueblo.

La rapidez con que se crearon estas escuelas dio lugar a que en un principio se contrataran maestros improvisados que carecían de toda preparación docente, ya que las normales urbanas eran pocas y, por ende, no podían satisfacer la demanda de pro-

<sup>3</sup> El recuento histórico que va a continuación sigue muy de cerca las interpretaciones expuestas por Barbosa Heldt, 1972; Bravo Ahuja y Carranza, 1976; Curiel Méndez, 1981 y Loyo Brambila, 1979.

<sup>4</sup> Entre las principales instituciones de formación docente del país cabría señalar, en orden cronológico, la creación de la Escuela Normal para Profesores en 1887, la Escuela Nacional de Altos Estudios en 1910, la transformación de la primera en la Escuela Nacional de Maestros en 1924, la transformación del Instituto de Preparación del Magisterio de Segunda Enseñanza en la Escuela Normal Superior en 1942, la fundación de la Escuela Normal de Especialización en 1943 y, por último, la organización del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio en 1944.

fesores por parte de las escuelas rurales. Ante esta situación se organizan las primeras escuelas rurales normales cuyo plan de estudios se unifica en 1926.

Paralelamente se transforma en 1924 la Escuela Normal para Profesores, fundada desde 1887, en la Escuela Nacional de Maestros para preparar y capacitar a docentes urbanos y rurales de los niveles preescolar, primario y secundario. Sin embargo, hacia finales de esta década se inicia un nuevo período de conflictos en el país que nuevamente se refleja en las instituciones de enseñanza normal, las cuales se ven envueltas en los años treinta en la gran discusión sobre la educación socialista. Ello no impide que el impulso dado por Vasconcelos a la educación rural durante la administración de Álvaro Obregón se extienda al período presidencial de Lázaro Cárdenas, época en la que las escuelas normales rurales creadas en tiempos de Obregón se transforman en escuelas regionales campesinas.

En la década de los cuarenta la nación entra en una nueva etapa de desarrollo conocida como el período de la Unidad Nacional, en la que Ávila Camacho cambia radicalmente el sentido de la educación socialista establecida en 1934. Se unifican los planes de estudio de las escuelas normales —urbanas y rurales— en 1942 y se crea, en el mismo año, la Escuela Normal Superior. En 1943 se organiza la Escuela Normal de Especialización y dos años más tarde, en 1944, se funda el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio con el objeto de titular a los profesores rurales en servicio que se habían contratado apresuradamente en épocas anteriores.

Este proceso de institucionalización del sistema de formación del magisterio mexicano culmina, en 1947, con la transformación del Departamento de Enseñanza Normal de la SEP en la Dirección General de Enseñanza Normal. Ello con el fin de crear un organismo que se preocupara exclusivamente por la problemática de la educación normal del país. Dos décadas después, con ocasión de la celebración de un Congreso Nacional de Educación Normal en Sattillo, se replantean los objetivos de la enseñanza normal. Este hecho, conocido como la Reforma de 1969, se refleja en la formulación del plan de estudios de 1969, que se reforma en 1972, en 1975 y termina como el plan 75 estruc-

turado. A estos cambios subyace, ya desde entonces, un intento por reestructurar el sistema nacional de formación del magisterio, a través de la definición precisa tanto, de las metas como de los medios para lograrlas; todo ello partiendo de las necesidades reales del país.<sup>5</sup>

De esta breve reseña de la educación normal puede verse cómo el magisterio mexicano se encuentra marcado desde sus inicios, debido a ciertas coyunturas históricas, por el sello de la improvisación. A esta característica se debe la vieja inquietud de los maestros respecto a la creación de alternativas para superar su nivel profesional y crear nuevos canales de movilidad social. Esta demanda ha suscitado en el Estado una preocupación por "profesionalizar" al magisterio a partir de la transformación de las instituciones y los programas de formación docente; ello como parte de un esfuerzo generalizado por "modernizar" al sistema educativo mexicano.

En épocas más recientes, la petición del magisterio respecto del mejoramiento de su formación se refleja en las siguientes acciones gubernamentales. En 1971, durante la primera parte del sexenio del presidente Luis Echeverría, se transforma el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio en la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio con el objeto de ofrecer a los maestros en servicio una asesoría permanente y procurar su actualización. Hacia finales del mismo período presidencial, en 1975, se formula la licenciatura en educación preescolar y primaria, canalizada hacia los profesores en servicio, primero a través de la Dirección General de Educación Normal, y desde 1976, por la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio. Dicha licenciatura representa un intento por arraigar al maestro en su nivel, de primaria, secundaria, normal, etc., proporcionándole más elementos de preparación, así

<sup>5</sup> "Sin embargo, es importante señalar que las modificaciones súbitas que la educación normal ha sufrido en los últimos años han provocado confusión, dispersión e improvisación en los elementos encargados de la formación de los docentes." Ver Curiel Méndez, 1981, pág. 459.

Los planes y programas de las escuelas normales "adolecen de graves deficiencias, que las reformas de 1972 y 1975 no lograron superar". Cita del discurso intitulado: "La educación, cimiento de la calidad de las personas", pronunciado por el titular de la SEP en la ceremonia del Día del Maestro, en mayo de 1980.

como mayores incentivos económicos. Un año después, la inscripción en este programa asciende a 70 000 maestros de toda la República. (Bravo Ahuja y Carranza, 1976.)

La política educativa de la administración de López Portillo se concentra, durante el bienio 1976-1978, en la elaboración del Plan Nacional de Educación. El diagnóstico del sector educativo obtenido a través de la elaboración de dicho plan sirve como antecedente para la elaboración, en 1978, del documento *Programas y Metas del Sector Educativo*, en el que se precisan objetivos, prioridades e instrumentos de la acción educativa para el período 1978-1982.<sup>6</sup>

Entre los múltiples problemas que enfrenta la educación normal del país,<sup>7</sup> se establecen prioridades para equilibrar la oferta y la demanda de maestros de primaria, para descentralizar recursos humanos y financieros con el fin de apoyar la labor docente en los estados, para establecer un concepto claro sobre la profesión magisterial que propicie un acuerdo sobre planes y programas de las escuelas normales. Ello como medio para elevar el nivel profesional del maestro y, por ende, la calidad de la educación que éste recibe e imparte.

Con el objeto de iniciar una reforma sistemática del sistema de formación de maestros se crea, en 1979, el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal; en el ciclo 1978-1979 se reestructura el plan de estudios de 1975 de las normales de educación básica y se reformulan, entre 1980 y 1982, dos programas de educación preescolar y primaria. En 1981 se comienza a elaborar

<sup>6</sup> Así se vinculan las acciones educativas de Muñoz Ledo y Solana Morales en las *Memorias de la SEP 1976-1982* (tomo I, 1982).

<sup>7</sup> Otros problemas que se diagnostican respecto a la enseñanza normal son: el canal de movilidad social que ésta representa, lo que disminuye el número de maestros que se dedican a dicha actividad por verdadera convicción; su falta de relación con la práctica educativa; el estancamiento de parte de sus cuadros docentes; el hecho de que la normal básica no requiera como antecedente el bachillerato; la falta de coordinación entre acciones federales, estatales y particulares; la falta de adecuación entre los egresados del sistema y el mercado de trabajo para ciertos niveles, tanto regional como nacionalmente. Ver *Memorias de la SEP* (tomos I y III, 1982). La tesis de la política educativa entre 1976 y 1982 es que todos estos problemas se deben al crecimiento caótico de las escuelas normales en los últimos años condicionado, en parte, por el acelerado crecimiento demográfico del país. Por tanto, para elevar la calidad de la educación, la cual depende de los maestros, hay que reformar a fondo la educación normal del país. Ver Solana, 1982.

un nuevo plan de estudios para la normal de primaria en el que se plantea el bachillerato pedagógico como requisito para la formación de los docentes. Se prevé implantar dicho plan para el ciclo escolar 1983-1984.

Además del aspecto de formación se pone énfasis en la necesidad de ofrecer cursos de actualización, capacitación y mejoramiento profesional a los maestros de preescolar, primaria, secundaria y normal, lo que se hace desde 1977 a través de diversos programas. Entre ellos destaca el Programa Nacional de Capacitación del Magisterio que se imparte, a partir del ciclo 1978-1979, a maestros de educación primaria no titulados y en servicio.<sup>8</sup> Pero el proyecto más importante en este sentido lo constituye la Universidad Pedagógica Nacional, creada con la pretensión de que se convierta en la institución rectora del sistema nacional de formación de maestros.

Este proyecto educativo tiene sus raíces, como hemos visto, en la constitución del México independiente. Sin embargo, para establecer el origen del plan concreto de crear la UPN no es necesario retroceder tantos años en la historia del país. Basta con situarnos entre el fin del período presidencial de Luis Echeverría Álvarez y el principio del de José López Portillo. En el mes de octubre de 1975, durante su campaña, el entonces candidato a la presidencia, López Portillo, se compromete a crear la UPN. A ello se debe que en el primer año de su gobierno se estudie dicho proyecto por parte de las autoridades estatales y sindicales. Después de este período de deliberación, el presidente anuncia, en enero de 1977, la resolución definitiva por parte de su gobierno de fundar la UPN. Esto trae como consecuencia otro año de discusiones sobre dicho proyecto, pero ya con el fin de concretar las características jurídico-administrativas y académicas de la nueva institución. Este proceso continúa después del relevo de Muñoz Ledo por Solana en el cargo de secretario de la SEP, en diciembre de 1977. Finalmente, en agosto de 1978, autoridades de la SEP y del SNTE anuncian conjuntamente la publicación del decreto de creación de la UPN, que no habría de iniciar sus labores docentes sino hasta nueve meses después.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Para una descripción detallada de estas acciones, consultar las *Memorias de la SEP*, tomo I y III, 1982.

<sup>9</sup> Para una cronología más detallada del desarrollo de la UPN entre

## II. EL DISEÑO RACIONAL DE LA UPN

La antigua demanda de profesionalización por parte de los maestros se convierte, en 1975, en una petición política del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), durante la campaña del entonces candidato José López Portillo. Un año después el presidente López Portillo se comprometió, durante el XI Congreso Nacional del SNTE, a crear una nueva institución para la formación profesional del magisterio. Esto con el propósito de renovar el sistema de formación de maestros, respondiendo así a la más antigua reivindicación gremial.

En estos dos acontecimientos puede resumirse la historia "moderna" de la UPN, cuya vinculación con el desarrollo de la enseñanza normal a partir del siglo pasado establecimos esquemáticamente en el apartado anterior. Analizaremos a continuación la institucionalización de la UPN, como resultado de una negociación política SEP-SNTE y como ejemplo de los medios de legitimación utilizados por la burocracia estatal en el período presidencial 1976-1982. Para ello es necesario situar al proyecto de la UPN dentro del contexto de los esfuerzos por planificar el desarrollo educativo realizados durante la administración de López Portillo.

En contraste con la *Reforma Educativa* de Luis Echeverría, cuyas metas nunca se definieron con precisión (Latapí, 1980), la política educativa de López Portillo se plasma en el *Plan Nacional de Educación* que establece determinados objetivos para el desarrollo educativo del sexenio. Estos últimos se persiguen a través de actividades agrupadas en diversos programas. El tercer objetivo que orienta la política educativa del período 1978-1982 es "elevar la calidad del magisterio" y se implementa a través de la creación de la UPN.

El 29 de agosto de 1978 el secretario de Educación Pública, en compañía del Comité Ejecutivo del SNTE, anuncia la publicación en el *Diario Oficial* del decreto de creación de la UPN como una institución de educación superior con carácter de orga-

---

1975 y 1978, consultar el Apéndice, en el que presentamos al lector una reconstrucción de los hechos basada en análisis de prensa y de la publicación de documentos de la SEP relacionados con la UPN, así como en una cronología parecida de Pescador, 1980.



nismo desconcentrado de la SEP. El 22 de noviembre el rector de la nueva universidad, Moisés Jiménez Alarcón, hace públicos los lineamientos generales del programa de trabajo que habrán de desembocar en el inicio de cursos por parte de la recién creada institución.

Según lo establece el decreto de creación los órganos de la Universidad son la Rectoría, el Consejo Académico, la Secretaría Académica, la Secretaría Administrativa, el Consejo Técnico y las áreas de Docencia, Investigación, Difusión y Extensión Universitaria, Servicios de Biblioteca y Apoyo Académico. A través de estos últimos se pretenden realizar actividades docentes, de investigación y de difusión de conocimientos relacionados con la educación, encaminados a la formación y superación profesional del magisterio. El personal académico de la UPN se selecciona a través de concursos de oposición que califica la Comisión Académica Dictaminadora.

La UPN inicia formalmente sus labores docentes el 12 de marzo de 1979, ofreciendo carreras en el nivel de licenciatura a una población inicial de 2 200 estudiantes, con cinco opciones: Sociología y Psicología de la educación, Pedagogía, Administración Educativa y Educación Básica. Los estudios de posgrado, con especialización en Planeación y Administración Educativa, comienzan el 23 de abril del mismo año con una inscripción de 950 alumnos. Estas actividades se llevan a cabo en la sede central de la Universidad —la unidad Ajusco— cuya construcción se termina en 1982.

Además del sistema escolarizado la Universidad ofrece, a partir del mes de noviembre, estudios a través del sistema a distancia (SEAD), con el propósito fundamental de llevar los servicios educativos a la población que no pueda asistir regularmente a las aulas. El sistema de educación a distancia está integrado por dos subsistemas, el SEAD 75 y el SEAD 79, que comenzaron a funcionar a través de 64 unidades situadas en toda la República con una inscripción de alrededor de 30 mil profesores en servicio. El primero se responsabiliza de atender todos los programas relacionados con la incorporación de las licenciaturas de mejoramiento atendidas anteriormente por otras direcciones que, por acuerdo de la SEP, pasarían a formar parte de la UPN a partir del mes de septiembre de 1979. El segundo forma parte de los

programas académicos pertenecientes a la modalidad de sistemas abiertos que se comienzan a impartir dentro del proyecto académico de la Universidad Pedagógica. En este sistema estará inscrito, para 1983, el 96% del alumnado de la UPN.

Según datos oficiales, en el año en que la UPN inicia sus labores docentes se integran a ésta el 11% de los maestros en servicio. Se calcula, asimismo, que la inscripción de alumnos en las licenciaturas y maestrías del sistema escolarizado aumentó de 1 300 a 4 000 entre 1979 y 1982, y en el sistema a distancia, de 58 000 a 100 000 maestros en servicio atendidos en 74 uni-

Cuadro 1  
ESTUDIANTES INSCRITOS EN LA UNIVERSIDAD  
PEDAGÓGICA NACIONAL

<i>Conceptos</i>	1979- 1980	1980- 1981	1981- 1982	1982- 1983
<i>Sistema escolarizado</i>				
Licenciaturas	845	1 896	3 591	4 498
Maestrías	441	224	184	232
<b>Total</b>	<b>1 286</b>	<b>2 120</b>	<b>3 775</b>	<b>4 730</b>
<i>Sistema de educación a distancia</i>				
Licenciaturas	58 654	77 682	99 682	122 139
Especialidad	—	—	1 244	1 703
<b>Total</b>	<b>58 654</b>	<b>77 682</b>	<b>100 926</b>	<b>123 842</b>
<b>Total</b>	<b>59 940</b>	<b>79 802</b>	<b>104 701</b>	<b>128 572</b>

*Nota:* No se incluyen los períodos 1976-1977, 1977-1978 y 1978-1979, debido a que la UPN inició el ejercicio de sus funciones en agosto de 1978.

Cuadro 2  
PERSONAL DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

<i>Tipo de personal</i>	1978	1979	1980	1981	1982 *
Docente	87	1 085	1 099	1 649	1 723
Administrativo, técnico y manual	70	703	713	1 140	1 165
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>1 788</b>	<b>1 812</b>	<b>2 789</b>	<b>2 888</b>

\* Información hasta marzo de 1982.

Cuadro 3

## GASTO EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES

<i>Tipo de gasto</i>	1979	1980	1981	1982
Corriente	113.2	570.4	982.8	1 068.7
De inversión	3.6	7.8	41.7	*
<i>Total</i>	116.8	578.2	1 024.5	1 068.7

\* Presupuesto originalmente asignado sólo para servicios personales. Se gestiona actualmente con la Secretaría de Programación y Presupuesto una ampliación de \$ 556 millones para gastos de inversión.

Cuadro 4 \*

## LABOR EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

<i>Sistema</i>	<i>Volúmenes</i>
Escolarizado	200 106
SEAD	1 911 280
<i>Total</i>	2 111 386

\* En estos cuadro cuadros se consultó: SEP. *Memoria 1976-1982*; tomo m, pp. 111 y 112.

dades SEAD repartidas en las ciudades más importantes del país. Esto significa que la Universidad atiende actualmente al 16% del magisterio y que, considerando los nuevos cursos que impartirá para el ciclo 1982-1983, atenderá en 1983 a 128 000 estudiantes, es decir, 18% del magisterio en servicio.

A partir del ciclo escolar 1982-1983 se ofrecerán las licenciaturas en educación indígena y tecnológica; la especialización en historia de las ideas y las maestrías en psicopedagogía y comunicación educativa. También se ha anunciado que en un futuro se pondrán en marcha unidades regionales con el sistema escolarizado. Se espera proseguir la labor editorial llevada a cabo hasta ahora por la institución, como ha sido la preparación de publicaciones de apoyo para la docencia y la edición de dos revistas, *Gaceta UPN* y *Revista UPN*; ello con el objeto de divulgar tanto interna como externamente las actividades de la Universidad.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Esta información sobre la UPN la obtuvimos de un análisis de prensa, de los folletos de Información General sobre la Universidad publicados en-

La génesis y el desarrollo de la infraestructura formal de la Pedagógica, es decir, de su organización académico-administrativa, obedecen al siguiente razonamiento del Estado que aquí condensamos en seis tesis principales:

1. La creación de la UPN representa una respuesta del Estado mexicano a la preocupación del magisterio para dar a la profesión docente la dimensión social que le corresponde.
2. ¿Cómo lograr esto? Proporcionando una opción de cambio dentro de las instituciones dedicadas a la formación de maestros, es decir, las escuelas normales. Ello implica iniciar una reforma profunda de la enseñanza normal del país.
3. Dicha reforma forzosamente ha de estar enmarcada en el ámbito de una determinada política educativa, concebida como el conjunto de decisiones necesarias para lograr el desarrollo adecuado de la educación nacional. Los lineamientos fundamentales de la política educativa del sexenio de López Portillo se encuentran descritos por el titular de la SEP durante el período 1978-1982 en los siguientes términos.

“Sus orientaciones jurídicas y filosóficas más generales son: por una parte, el artículo tercero constitucional y por la otra, una concepción humanista *vs.* economicista del desarrollo, cuyo eje fundamental es el acceso de la población a la educación de alta calidad. Esta concepción abstracta sobre la educación se traduce en una estructura programática concreta, en donde se definen objetivos y programas para el desarrollo de aspectos tanto cuantitativos como cualitativos de la educación. De los cinco objetivos que guían la política educativa entre 1978 y 1982, la creación de la UPN se vincula con el objetivo programático de mejorar la calidad de la educación. Dicha estructura programática se transforma por último en una estrategia educativa, en la que se establecen programas prioritarios fijando metas precisas para cada uno de ellos; estos últimos implican determinados compromisos respecto a la disposición de recursos y a la realización de ciertas acciones”.<sup>11</sup>

---

tre 1979 y 1980, de los panfletos que promueven el SEAD de la UPN, de los documentos publicados por la SEP entre 1978 y 1982, de discursos pronunciados por funcionarios de la SEP y de la UPN.

<sup>11</sup> Esta concepción de la política educativa del período 1976-1982 se encuentra en Solana, 1982.

4. De acuerdo con el planteamiento anterior, se sostiene que el régimen de López Portillo, por primera vez en la historia del país, asume una forma rigurosa de planeación integral y comprensiva, apoyada esta última por un programa de desconcentración educativa y enmarcada en los grandes objetivos nacionales contenidos en el Plan Global de Desarrollo. Ello permitirá someter a las acciones educativas del período 1978-1982 a una "evaluación objetiva".<sup>12</sup>
5. Por razones históricas existe una vieja aspiración del magisterio mexicano, que a principios del gobierno de López Portillo se convierte en una demanda concreta por parte del SNTE, en relación al mejoramiento socioeconómico y profesional del maestro. Esta petición se vincula con la filosofía básica del programa educativo 1978-1982 en el sentido de impulsar el desarrollo nacional a través de la racionalización del sistema educativo, sobre todo en sus aspectos cualitativos. ¿Y quién mejor situado que el maestro para elevar la calidad de la educación?
6. Por tanto, la política educativa de este período ha de esforzarse por ofrecer, tanto a los futuros maestros como a aquellos ya en servicio, oportunidades y estímulos para su superación. De aquí la afirmación del licenciado Fernando Solana respecto a que "de lo hecho hasta ahora para mejorar la calidad de la educación, nada habrá de tener más trascendencia que la creación en 1978 de la Universidad Pedagógica Nacional." Pero ¿cómo convertir esta nueva Universidad en un instrumento para mejorar la condición socioeconómica del maestro? Entendiéndola como "centro de aprendizaje y enseñanza del más alto rango académico". Para lograrlo "es necesario cuidar su excelencia, contribuir a despejar su entorno de intereses transitorios, a descargarla de pesos circunstanciales para aligerarle la marcha y permitirle ofrecer al magisterio cada día nuevos y mejores apoyos".<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Ver discurso presentado por el titular de la SEP ante la XIII Asamblea Nacional Plenaria del Consejo Nacional Técnico de la Educación, en marzo de 1982: "La educación, riqueza permanente del país".

<sup>13</sup> Ver discurso elaborado por el Lic. Fernando Solana con motivo de la ceremonia del Día del Maestro del 14 de mayo de 1980: "La educación, cimiento de la calidad de las personas".

Esta argumentación racional para la creación de la UPN, que subyace a la versión oficial del origen de dicho proyecto educativo, contrasta con el desarrollo de los eventos que condicionan el funcionamiento actual de la Universidad. Veamos cómo.

### III. LAS TRANSACCIONES POLÍTICAS

El cuadro que nos presentan las fuentes oficiales respecto al desarrollo y perspectivas de la joven institución pareciera reflejar un gran éxito. Sin embargo, existe una historia de la creación de la UPN que no reflejan estos datos. La reconstrucción de dicha historia parte del cuestionamiento de ciertos hechos que saltan a la vista si se analizan cuidadosamente los documentos oficiales publicados entre 1976 y 1982 con motivo del proyecto educativo de la UPN.<sup>14</sup>

Algunas de las interrogantes que surgen como consecuencia de esta revisión, son las siguientes:

¿Cuáles son las condiciones que posibilitan que la UPN de una petición política del SNTE se convierta en un compromiso contraído durante la campaña presidencial de López Portillo, y que más tarde pase a formar parte de los programas prioritarios en materia educativa del presente sexenio?

Si se trata de un proyecto que pretende beneficiar a todos los miembros del magisterio mexicano ¿por qué se encuentra, por una parte, con el apoyo del grupo *Vanguardia Revolucionaria* del SNTE (VR) y por la otra, con la oposición del *Frente Nacional de Escuelas Normales*, así como de los diversos grupos magisteriales que se autodenominan "democráticos"?

¿Por qué se reduce el conflicto que rodea a este proyecto a la pugna SEP-SNTE y cómo se refleja ésta en la elaboración de los diversos anteproyectos para la creación de la Universidad, así como en el funcionamiento actual de la misma?

¿Cuáles fueron las causas que alargaron el período transcurrido entre la celebración del XI Congreso Nacional Ordinario

<sup>14</sup> Ver fundamentalmente: SEP, *Programas y Metas del Sector Educativo* 1979-1982 y 1981-1982; discursos de funcionarios gubernamentales, sindicales y de autoridades de la UPN; anteproyectos para la creación de la Universidad Pedagógica e informes de labores anuales de la SEP para el período 1976-1982.

del SNTE, en el cual se anuncia al magisterio nacional la creación de la UPN (31 de enero de 1977) y la publicación en el *Diario Oficial* del decreto de la creación de la UPN (29 de agosto de 1978); y entre esta fecha y el inicio de las labores docentes (12 de marzo de 1979)?

Ante la necesidad obvia de transformar el sistema nacional de formación de maestros ¿cuáles son las razones que impiden planear la reestructuración del conjunto de éste, en vez de introducir una serie de cambios parciales que sólo han logrado volver más caótico todavía dicho sistema, a los que se suma la UPN?

¿Cuál es el motivo por el cual subsiste la indefinición respecto al tipo y a la calidad del maestro que aspira a formar la UPN casi cuatro años después de la publicación del decreto de creación de la misma?

¿Por qué se han sucedido, a dos años apenas del inicio de las labores docentes de la Universidad, la renuncia de dos rectores y del secretario académico?

¿Qué razones subyacen a la incorporación improvisada del SEAD a la recién creada Universidad, siendo que dicha incorporación no estaba contemplada en el decreto de creación de la UPN?

¿A qué se debe el alto nivel de deserción y ausentismo de los alumnos inscritos tanto en el sistema escolarizado como en el abierto de la UPN?

Si el país requiere personal docente altamente calificado, ¿cómo es posible que la primera generación de egresados de los programas de maestría que ofrece la UPN no haya podido insertarse sin problemas al mercado laboral?

El planteamiento de estas preguntas y no de otras, así como el orden en que éstas están presentadas, no son fortuitos. El propósito de ello es poner énfasis en el punto de vista central, a partir del cual nos parece que adquiere relevancia el análisis del proceso de creación de la UPN. Se trata de analizar el efecto que, sobre el desarrollo de dicho proceso, tiene la transformación de una petición política planteada por un determinado sector social, en un proyecto académico político por parte del sector educativo del Estado mexicano. La selección de los acontecimientos clave en este proceso, tanto previos al inicio formal de actividades de la Universidad como posteriores a éste, obedece a este interés. Cabe señalar que aunque no se tengan respuestas precisas a todas

y cada una de estas interrogantes, el solo hecho de plantearlas ya nos sugiere un esquema para una interpretación del desarrollo de la UPN, que vaya más allá de los datos que al respecto nos proporcionan las fuentes oficiales.

Desde esta perspectiva la creación de la UPN implica, no la "planificación racional" de un "instrumento neutro" para iniciar una reforma académica de la enseñanza normal del país; sino una serie de negociaciones alrededor de varios proyectos políticos defendidos por los diferentes grupos organizados del magisterio y por diversas facciones en el interior de la SEP. En otras palabras, aunque es innegable que este proyecto educativo se enmarca en un intento por institucionalizar la planificación, como medio para llevar a cabo —con mayor eficiencia— la política educativa del sexenio de López Portillo, no debe olvidarse que el cambio que éste representa para los diversos grupos por él afectados lo convierte en un problema de "poder". El argumento que sustentamos en este apartado es que esto se refleja en el conjunto de transacciones políticas presentes, tanto en el período previo al inicio de actividades docentes de la UPN como en la etapa posterior, es decir, durante los primeros años de su vida institucional.

Sostenemos que el análisis del desarrollo de la UPN no sólo está inmerso en un contexto político, sino que es inseparable de éste. Afirmamos que, contrariamente al planteamiento que estudia a la organización desde el punto de vista de sus problemas funcionales, la estructura de ésta puede analizarse en términos de los grupos que la constituyen y de las relaciones recíprocas entre ellos. Dentro de este enfoque se concibe al actor involucrado en dichos procesos como un individuo político, interesado fundamentalmente en la persecución tanto individual como colectiva del poder.

A continuación intentamos "explicar" el establecimiento del decreto de creación de la UPN (el 29 de agosto de 1978), haciendo a un lado toda interpretación normativa.<sup>15</sup> Pretendemos, por el contrario, analizar dicho proceso desde una perspectiva sociológica. De aquí que lo concibamos como una decisión comprensible sólo si se consideran los antecedentes y las consecuencias de su implementación en el contexto burocrático en el cual se toma.

<sup>15</sup> Ya sea jurídica, técnico-administrativa o de filosofía educativa.



Desde esta perspectiva puede explicarse que, del decreto de creación de la UPN, no se hayan derivado automáticamente las finalidades que se pretendieron obtener de éste. Ello debido a que la lucha por el poder que caracteriza su establecimiento, continúa posteriormente a su creación. El enfrentamiento entre diversos grupos, suscitado por este proyecto, denota que la profesionalización del magisterio implica la restructuración, no sólo de un sistema de formación profesional, sino fundamentalmente de una estructura de poder.

1. *El inicio de los conflictos en la etapa previa a la creación de la UPN*

Después del compromiso inicial de crear dicha institución, el Estado "descubre" que este proyecto presenta más complicaciones de las que se habían previsto y el programa, que supuestamente hubiese debido empezar a funcionar en septiembre de 1977, se va retrasando. Esto último da cabida a una serie de presiones gremiales y burocráticas en el proceso de definición del proyecto de la UPN. Éstas se reflejan en las discusiones acerca del carácter masivo o de excelencia académica de la Universidad, de su vinculación o independencia respecto a las normales, de una implantación a través de la docencia directa o además de sistemas abiertos, de su orientación a la práctica docente o a la formación universitaria y, finalmente, de su relación con el SNTE (Latapí, 1979).

La consecuencia inmediata de las presiones ejercidas por los diferentes grupos en torno al carácter definitivo de la Pedagógica como institución universitaria, se traduce en una reunión con funcionarios de la SEP, expertos extranjeros y asesores nacionales de algunos centros de investigación educativa, para que se propusieran y discutieran las diversas alternativas en relación a la futura Universidad. Existían en aquel entonces varias proposiciones; una por parte de la Dirección General de Enseñanza Normal, otra del SNTE y por lo menos otras dos de la SEP, cada una de las cuales obedecía a proyectos políticos distintos.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> La información sobre estos anteproyectos fue obtenida a través de entrevistas personales con funcionarios de la SEP y de la UPN, pero no nos ha sido posible conseguir los documentos correspondientes.

A la promesa de esta institución por parte del Estado, como centralizadora y renovadora del sistema de formación del magisterio, subyace la posibilidad de ampliar el control estatal sobre el sindicato más numeroso de trabajadores públicos del país. Ello a través de la prestación de servicios de "mejoramiento profesional" al magisterio. La creación de esta nueva institución brinda también la oportunidad de reformar el normalismo, para así lograr la tan anhelada "modernización" del sector educativo.

El sector dominante del magisterio, bajo el liderazgo de su presidente vitalicio —Jongitud Barrios— entrevé en el proyecto de la UPN, la posibilidad de incrementar su control nacional del sector educativo. Ello a través de la satisfacción de las aspiraciones de ascenso económico y social de sus miembros. A esta postura se oponen las corrientes democráticas dentro del Sindicato<sup>17</sup> que, contrariamente al grupo hegemónico, argumentan que la creación de la UPN significa que la educación magisterial se hará elitista y que el normalismo se aniquilará.

Las instituciones que representan a la tradición normalista del país adoptan la misma posición que las corrientes sindicales disidentes del SNTE. Dado que la UPN vendría a suplantar algunas de las funciones de dichas instituciones y a complementar otras, éstas conciben al proyecto de la Pedagógica como una amenaza a su propia existencia. Este es el caso, por ejemplo, de la Escuela Normal Superior, dentro de la cual algunos grupos interpretan la creación de la nueva institución como parte de un proyecto a través del cual se pretende incorporar a dicha escuela a la UPN, para acabar así con el normalismo. Esto como una medida política del gobierno con el propósito de deshacerse del problema del otorgamiento de plazas a egresados de esta escuela.

Como respuesta a esta inquietud, las autoridades de la SEP aclaran que la UPN, desde sus orígenes, "adopta y exterioriza una actitud de respeto hacia las instituciones de educación normal, a las que busca complementar y no sustituir. No pretende competir con ellas, sino fortalecer la formación de los maestros, en todos los niveles".<sup>18</sup> En varios de los discursos pronunciados más

<sup>17</sup> Por ej., Movimiento Revolucionario Magisterial (MRM), Frente Magisterial Independiente (FMI), etc.

<sup>18</sup> Ver el apartado sobre "La UPN y el Normalismo" en el folleto de *Información General Sobre la UPN*, publicado en 1979.

adelante, el titular de la SEP vuelve a insistir en que aunque “existen en el país más de 300 escuelas normales faltaba la casa mayor”, que ha de “llegar a ser el gran instrumento para elevar la calidad de la educación nacional. Esto implica también que la Universidad afirme siempre la prominencia de sus objetivos académicos y resista las presiones de quienes quisieran utilizarla para consolidar poder, fortalecer pretensiones políticas” o como “mera agencia de certificación académica y social”. En síntesis, si la UPN ha de ser “de los maestros y estar a su servicio, es obvio que no puede haber oposición entre ella y el sistema de educación normal”.<sup>19</sup>

A través de estas declaraciones pueden leerse las principales pugnas políticas que se generan alrededor de la UPN. Éstas se reflejan en el temor de varios grupos de que la Universidad caiga en manos de VR y se convierta en un instrumento de control político. Otros sectores temen que, al presentarse una duplicación de funciones entre la UPN y diversas instituciones dedicadas a la formación docente, desaparezcan algunas de estas últimas.

Importa destacar que, independientemente de que sea posible o no verificar el sentido subjetivo de la conducta de los actores sociales encargados de implantar un determinado proyecto de creación de la UPN,<sup>20</sup> subsiste la concepción que cada uno de los diversos grupos involucrados en este proceso tiene inicialmente del proyecto de los demás. Es precisamente en torno a la oposición entre estas definiciones sobre el futuro de la institución, que se focaliza la lucha entre los distintos grupos.

La cuestión central que se debate a lo largo de todo este proceso sigue siendo: “la UPN para qué y para quién”. En un principio esto se refleja en la discusión acerca de la definición formal de la Universidad, en sus aspectos jurídico, administrativo y académico. Posteriormente a la publicación del decreto de creación de la misma, los conflictos se centran alrededor de los procedimientos y criterios seguidos para la contratación del personal, tanto administrativo como académico, la definición de planes

<sup>19</sup> Citas extraídas de los discursos leídos por Solana en la inauguración del ciclo 1980-1981 de la UPN, en septiembre de 1980 y en la ceremonia del Día del Maestro, en mayo de 1980: “Las políticas de la UPN” — “La educación, cimiento de la calidad de las personas”.

<sup>20</sup> Proyecto definido por parte de ciertos sectores dominantes dentro de la burocracia educativa de la SEP.

y programas de estudio, los criterios de selección de los alumnos, la determinación de áreas prioritarias para la capacitación de los maestros y la investigación educativa. Antes de la creación de la UPN juegan un papel importante los representantes de la tradición normalista. Aun cuando la relación entre esta última y la UPN se continúa debatiendo dentro de la nueva institución, adquiere preeminencia, en esta etapa, la oposición de los grupos que, dentro de la Universidad, representan a las facciones disidentes del SNTE.

En lo anterior puede verse cómo evoluciona la correlación de fuerzas entre los protagonistas centrales de este proceso. Puede observarse también cómo, en cada etapa del conflicto, se pone énfasis en los distintos aspectos de las cuestiones que se debaten entre los diversos grupos.

Sin detenernos con demasiado detalle en cada una de estas cuestiones, nos referiremos a continuación al desarrollo del conflicto político que se presenta una vez definido formalmente el ámbito institucional de la UPN.

## *2. La lucha por el poder dentro del ámbito institucional de la UPN*

Cuando finalmente se publica el decreto de creación de la Universidad, el conflicto se centra con mayor claridad en el enfrentamiento entre los dos protagonistas principales: el Estado y el SNTE. Estos últimos se disputan el control político de un nuevo ámbito institucional a través del intento por imponer, el primero, la creación de una institución elitista y de excelencia; el segundo, una concepción masiva de la nueva Universidad. Detrás de las medidas de cambio impulsadas por estos protagonistas aparece la defensa de los intereses individuales de aquéllos que detentan posiciones en la jerarquía de la burocracia política o sindical del sector educativo.

En páginas anteriores, nos hemos referido a la falta de homogeneidad interna de los dos grupos fundamentales que participan con proyectos políticos antagónicos en el proceso de definición de la institución que aquí nos ocupa. Dada la importancia de dicha característica para la comprensión de esta fase del desarrollo de la UPN, haremos algunas precisiones al respecto.

La burocracia sindical consta, *grosso modo*, de dos grandes facciones. Por un lado, el grupo hegemónico conocido como *Vanguardia Revolucionaria*, ligado políticamente a Jongitud Barrios. Por el otro, una serie de grupos minoritarios, pero cada vez con mayor fuerza, pertenecientes todos a la corriente democrática dentro del SNTE. Los miembros del primer grupo han venido consolidando en los últimos años cierto grado de poder político informal en el aparato burocrático de la SEP. Esto, a grado tal, que ha llegado a reconocerse implícitamente que cualquier solución al problema educativo en México, necesariamente ha de partir de la definición de la relación SEP-SNTE.<sup>21</sup>

En oposición al grupo de maestros que han ido acaparando paulatinamente un mayor número de áreas clave para el proceso decisorio dentro de la burocracia educativa de la SEP, se comienza a infiltrar un nuevo grupo en las estructuras organizativas de esta Secretaría, que se consolida con el nombramiento del licenciado Fernando Solana como titular de la misma. La institucionalización de la planificación, como marco general para las acciones de la administración pública durante el período 1976-1982, representa un indicador importante de la correlación de fuerzas entre estos dos grupos de poder no sólo en la SEP, sino en el aparato burocrático estatal *in extenso*.

En el presente artículo, nuestro interés se centra en el análisis de la pugna entre estos últimos dentro del ámbito de la burocracia educativa. Al referirnos al conflicto entre los "políticos" y los "tecnócratas" en la SEP, queremos introducir aquella concepción manejada por teóricos de diversas corrientes (por ej. Bell, Touraine, Marcuse y Habermas), que se preocupan por caracterizar la sociedad postindustrial. Todos ellos coinciden en que, hablar de la tecnocracia supone una concepción mucho más amplia que hablar de un grupo de técnicos. Ello debido a que la primera implica un *ethos* que pone énfasis en la solución lógica, racional, ordenada y precisa de los problemas. Tanto Bell como Touraine, se refieren al predominio de esta clase o este *ethos* en la sociedad postindustrial, mientras que Habermas des-

<sup>21</sup> Información obtenida a través de entrevistas personales con funcionarios de la SEP; ver también comentarios de Latapí sobre la relación SEP-SNTE en el período 1970-1976, en Latapí (1980).

cribe el modo de dominación tecnocrático, como aquél que se basa en la legitimación técnica del diseño de políticas públicas.<sup>22</sup>

Con la oposición entre políticos y tecnócratas nos interesa aquí destacar, en el mismo sentido en que lo hacen estos autores, el enfrentamiento entre dos grupos con dos visiones del mundo político muy diferentes, que se distinguen entre sí por la aplicación del "método racional" en la solución de problemas. Pero también queremos señalar que dicho método, representado en nuestro caso por la planificación de los servicios para el mejoramiento profesional del magisterio, puede ser utilizado al igual que cualquier otro medio para la obtención de poder; ello a través del dominio de determinados ámbitos institucionales del Estado. Coincidimos en este punto con el análisis de Habermas.

Así como en el período que antecede a la publicación del decreto de creación de la UPN, el grupo de los tecnócratas de la SEP logra imponer su proyecto frente a la facción hegemónica del SNTE, en el lapso que transcurre entre la publicación del decreto y el inicio de actividades docentes de la UPN, la presión del grupo VR del SNTE obliga a las autoridades "tecnocráticas" de la SEP a sentarse en la mesa de las negociaciones. Este hecho se refleja en el rumbo que toma la definición de la UPN a partir del inicio de las labores docentes. Veamos en qué sentido.

### 3. *El cuestionamiento del proyecto educativo de la Universidad Pedagógica*

El proyecto que se impone, en un principio, es aquel que cuenta con mayor apoyo dentro de la Secretaría de Educación. Las características de este último decepcionan a la dirección sindical, debido a su rompimiento con la tradición normalista así como a su reducido alcance. Esto desata una ofensiva para que la institución se ajuste a las expectativas originales del SNTE, es decir, la absorción por parte de la UPN de la educación normal del país, con la consecuente masificación de la institución. El resultado de esta situación es la transformación del proyecto inicial de la UPN, como una Universidad de excelencia, en un proyecto académico fracturado. Por un lado el sistema escolarizado, con

<sup>22</sup> Para una buena síntesis de los puntos de vista de estos autores, ver Giddens (1975).

sede en el Distrito Federal, corresponde a las expectativas tecnocráticas prevalecientes en la SEP. Por el otro, el sistema abierto implantado en diversos estados de la República, complace los anhelos masificadores del SNTE y satisface las demandas de los maestros normalistas, al incorporar la licenciatura en educación preescolar y primaria, impartida anteriormente por la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio.

De esta manera, a escasos meses de creación de la UPN, ésta se escinde en dos partes, cuya diferencia residiría aparentemente sólo en sus respectivas modalidades didácticas. Sin embargo, lo que sucede es que se crean dos universidades distintas en una misma institución, con dos tipos de contenidos programáticos, dos tipos de personal docente y dos tipos de egresados. Mientras en el sistema escolarizado se ofrecen cinco licenciaturas, dos maestrías, actividades de investigación y de difusión cultural, en el sistema abierto se ofrece sólo una licenciatura en educación básica; el primero destinado a la preparación de profesionales en torno a la educación y el segundo dedicado a la calificación del magisterio.<sup>23</sup>

Esta transacción, lejos de aliviar las tensiones dentro de la institución, desencadena nuevos conflictos. Los centros SEAD entran en crisis ante el fracaso del intento por pasar de un sistema hiperescolarizado a uno de carácter autodidacta, sin la debida preparación de estudiantes y profesores para el aprovechamiento del mismo. Ello trae como consecuencia un alto nivel de deserción y ausentismo de los alumnos inscritos en este sistema, cuyas ventajas se malintepretan considerándolo como una manera fácil de acreditar materias con fines exclusivamente escalafonarios.<sup>24</sup>

Por otra parte, la falta de una definición más concreta del perfil del maestro que se pretende formar, se refleja en la ausencia de un campo de trabajo propicio para los primeros egresados del sistema. Ante esta situación, la corriente sindical democráti-

<sup>23</sup> Ver documentos de trabajo elaborados para el Primer Foro Académico de la UPN, celebrado en el plantel Ajusco de la Universidad en el mes de junio de 1982 y folletos para promover el SEAD de la UPN.

<sup>24</sup> Esta información sobre el SEAD se obtuvo de entrevistas hechas a participantes en varios centros de la UPN ubicados en diversos estados de la República. En éstos no se cuenta con cifras oficiales sobre la deserción y el ausentismo por parte de los alumnos.

ca del SNTE presiona por el reconocimiento de una Sección Nacional integrada exclusivamente por los trabajadores de la UPN. Dicha petición se relaciona con acciones de la comunidad universitaria encaminadas al planteamiento de un proyecto académico y político distinto al que prevalece actualmente.

Se desplaza así la disputa entre el proyecto "elitista y tecnocrático" y el "masificador y populista", al enfrentamiento entre una concepción democrática de la educación y la definición autoritaria de la misma. Los defensores de la primera son los grupos disidentes del SNTE en la UPN. Estos reaccionan en contra del carácter manipulador del proyecto de la UPN, apoyado por VR del SNTE y la tecnocracia de la SEP. Esta redefinición de la situación en la Pedagógica se refleja, tanto en las negociaciones previas como en la celebración del Primer Foro Académico de la UPN, en junio de 1982.

A partir de esa fecha se comienzan a difundir rumores entre los estudiantes en relación a la posible clausura de las licenciaturas y los cursos de posgrado que ofrece la Universidad. El 4 de agosto del mismo año se anuncia la toma de posesión del tercer rector de esta casa de estudios, José A. Vizcaíno, quien venía desempeñando el cargo de Director del Colegio de Bachilleres. Tanto el cambio de rector como otros cambios subsecuentes en el personal de la UPN, coinciden con el fin del sexenio de López Portillo. Todos estos hechos repercuten en una agudización de la lucha interna en la UPN, cuestionando así seriamente, no sólo el control por parte de la SEP sobre el proyecto de la UPN, sino el futuro mismo de la recién creada institución.

#### CONCLUSIONES

A partir del caso analizado en este artículo, se desprenden tentativamente las siguientes conclusiones:

La institucionalización de la planificación dentro de la estructura organizativa de la SEP representa la imposición del proyecto del grupo de los tecnócratas sobre el de los políticos, siendo los últimos, maestros que han apoyado tradicionalmente a la dirección del SNTE (VR). Como consecuencia de lo anterior, triunfa inicialmente el proyecto de creación de la UPN propuesto por los tecnócratas. Sin embargo, al continuar el conflicto SEP-



SNTE dentro del seno de la UPN, el desarrollo de dicho proyecto deja de corresponder exclusivamente a la definición inicial de la institución, impuesta por el sector dominante dentro de la SEP. La presión de VR se hace visible, sobre todo, al principio de la vida institucional de la UPN.

Aun cuando podría pensarse que, como resultado de las negociaciones previas al decreto de creación de la UPN, la SEP había obtenido el control de este proyecto educativo, los acontecimientos posteriores al inicio de las labores docentes de la Universidad demuestran que éste no era el caso.

Por el contrario, las autoridades de la SEP tienen que enfrentar en la UPN a dos grupos de oposición: la facción hegemónica del SNTE y los grupos del sindicalismo democrático. La adquisición de mayor fuerza dentro de la Universidad del grupo sindicalista disidente destaca, sobre todo, en el último año del gobierno de López Portillo.

Estos hechos nos demuestran que, en el caso de la UPN, la planificación como medio de lucha por el poder no fue eficaz. Ello se refleja en la falta de legitimidad del proyecto educativo de los tecnócratas frente a la oposición; representada ésta por el normalismo, VR y el sindicalismo democrático. El constante cuestionamiento del control de la SEP sobre la Universidad, por parte de estos otros grupos, podría interpretarse como consecuencia de una falta de legitimidad de los tecnócratas en el interior de la SEP. Situación que a su vez pudiera reflejar una determinada correlación de fuerzas entre el grupo de los tecnócratas y el de los políticos en otros ámbitos burocráticos del Estado mexicano.

La reconstrucción del desarrollo de la UPN que presentamos se basa en una lectura de la historia oficial de este proyecto a partir de la detección de las principales cuestiones sociales, problematizadas por ciertos actores o grupos, que recurren a diversos medios de lucha, para imponer su propia definición de la situación.

Por ende sostenemos que el desarrollo del proyecto de la UPN no puede entenderse si se limita el análisis a la organización interna de la Universidad, con el fin de juzgar el grado en que se hayan realizado sus principales objetivos. Mucho más interesante resulta el intento por interpretar la lucha política entre los diversos grupos involucrados en dicho proyecto, como sintomática de una realidad más amplia. Intentamos destacar

asimismo que, si bien el estudio de políticas públicas no debe reducirse al análisis técnico de un plan, sino que tiene que referirse forzosamente a un proceso sociopolítico, este último no debiera definirse *a priori* en función de características locales, regionales o nacionales demasiado generales. Un estudio de caso detallado como el presente, sería el antídoto para este tipo de "seudoexplicaciones" del funcionamiento de la burocracia en estados de desarrollo capitalista tardío.

Este planteamiento nos obliga a redefinir la investigación de políticas públicas en el siguiente sentido. Se trata del análisis de un ámbito interburocrático concebido como una arena de conflicto político, en la que un conjunto de actores sociales persiguen sus intereses individuales, compitiendo por la obtención de recursos escasos (Grindle, 1977 y 1980, Oszlak, 1980). De acuerdo con esta concepción nos planteamos, a partir del caso de la UPN, las siguientes preguntas: ¿Representa el plan realmente las demandas de diversos sectores de la sociedad? O por el contrario, ¿es en el momento en que el Estado pretende implementarlo cuando se presenta la negociación entre dichos sectores? ¿Qué puede decirse del funcionamiento del aparato burocrático y administrativo mexicano a partir del análisis del desarrollo de un plan educativo? ¿Cuáles son las características de nuestro régimen político que se reflejan en el análisis de un proceso como el que aquí se estudia? ¿En qué difieren éstas de aquéllas que son propias de las naciones más avanzadas?

Consideramos que la importancia de un análisis como el presente radica, si no en proporcionar respuestas a estas interrogantes, por lo menos en permitir plantearlas desde una perspectiva diferente. Es por ello que creemos que el estudio de políticas públicas con el enfoque aquí planteado puede contribuir a subsanar el "déficit teórico" que existe en las investigaciones sociológicas del Estado. Ello a pesar de la "explosión de estudios" sobre el Estado en América Latina, que se han producido en los últimos años.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Ver Lechner, 1981, para una excelente exposición del avance de la investigación sobre este tema en América Latina.

## APÉNDICE

CRONOLOGIA DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA  
NACIONAL (UPN)

- Octubre de 1975: El candidato a la presidencia, José López Portillo, se compromete a crear la UPN.
- Junio de 1976: El IEPES estudia la posibilidad de crear la UPN.
- Noviembre de 1976: El SNTE estudia el proyecto de creación de la UPN, en el Congreso Nacional de Educación.
- Enero de 1977: López Portillo anuncia al magisterio nacional la creación de la UPN, durante el XI Congreso Nacional Ordinario del SNTE.
- Febrero de 1977: José Luis Andrade Ibarra sustituye, en el CEN del SNTE, a Carlos Jongitud Barrios.
- Marzo de 1977: Se crea la primera Comisión Mixta SEP-SNTE, con el fin de elaborar un proyecto concreto para la creación de la UPN.
- Abril de 1977: El Secretario General del CEN del SNTE, José Luis Andrade Ibarra, anuncia el comienzo de actividades de la UPN en septiembre del año en curso.
- Julio de 1977: Autoridades de la SEP y del SNTE definen a la UPN como futura rectora del sistema de formación de maestros, proyecto criticado por el movimiento disidente del sindicalismo magisterial y por los representantes de la tradición normalista, debido a su elitismo.
- Agosto de 1977: Se presenta el Plan Nacional de Educación y se discute en torno al nombre de la UPN.
- Septiembre de 1977: El presidente López Portillo reitera, en su primer informe, el propósito de crear

- la UPN con absoluto respeto a las escuelas normales.
- Diciembre de 1977: Renuncia Porfirio Muñoz Ledo y toma el cargo como titular de la SEP, Fernando Solana Morales.
- Enero de 1978: Solana instauro la segunda Comisión Mixta SEP-SNTE para definir los aspectos jurídicos, administrativos y académicos de la UPN.
- Febrero de 1978: Autoridades del SNTE anuncian que, en este mismo mes, se terminará el proyecto de la UPN.
- Mayo de 1978: El titular de la SEP reitera que la UPN será guía del sistema de enseñanza normal, sin afectar los intereses de los normalistas. Se establece un programa nacional de capacitación del magisterio.
- Agosto de 1978: La SEP y el SNTE anuncian la publicación del decreto de creación de la UPN, como institución cúpula del sistema de educación normal.
- Noviembre de 1978: El primer rector de la UPN, Moisés Jiménez Alarcón, en presencia de los titulares de la SEP y del CEN del SNTE, anuncia la absorción de las licenciaturas de mejoramiento por la UPN, de acuerdo al decreto expedido en mayo del 78.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barbosa Heldt, A., *Cien Años en la Educación en México*, Editorial Pax, México, 1972.
- Bravo Ahuja, V. y J.A. Carranza, *La Obra Educativa 1970-1976*, Secretaría de Educación Pública, México, 1976.
- Curiel Méndez, M.E., "La educación normal" en *Historia de la Educación Pública en México*, F. Solana, R. Cardiel Reyes y R. Bolaños Martínez, Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

- Giddens, A., *The Class Structure of the Advanced Societies*, Harper y Row, Nueva York, 1973.
- Grindle, M.S., *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico: A case study in Public Policy*, University of California Press, California, 1977.
- , (comp.), *Politics & Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, N.J., 1980.
- Guzmán, J.T., *Alternativas para la Educación en México*, Ediciones Gernika, México, 1970.
- Latapí, P., "Indefiniciones de la Universidad Pedagógica", *Proceso*, México, 25 de septiembre de 1978.
- , "La UP se vuelve universidad ficticia", *Proceso*, México, 4 de diciembre de 1978.
- , *Análisis de un Sexenio de Educación en México (1970-76)* Editorial Nueva Imagen, México, 1980.
- Lechner, N. (ed.), *Estado y Política en América Latina*, Siglo XXI editores, México, 1981.
- Loyo Brambila, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, Ediciones Era, México, 1979.
- Muñoz Izquierdo, C., *El Problema de la Educación en México: ¿Laberinto sin salida?*, CEE, México, 1979.
- Oszlak, O., "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en *Revista Mexicana de Sociología* (1979), vol. 40.
- , *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, CEDES, 1980.
- Solana, F., *Tan lejos como llegue la educación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- Weber, M., "Conceptos sociológicos fundamentales" en *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

