

## **La educación de la mujer en Latinoamérica. La profesión de la enseñanza en México**

*Regina Cortina*

EL AÑO DE 1975 MARCÓ EL INICIO de la Década de la Mujer, promovida por las Naciones Unidas. La temática incluía la igualdad, la paz y el desarrollo. Veinte años después es pertinente preguntarse sobre el impacto que han tenido las políticas subsecuentes enfocadas al progreso de las mujeres en América Latina: ¿qué tienen para enseñarnos estas dos décadas de continuidad y cambio en la vida pública acerca de los esfuerzos para auxiliar a las mujeres latinoamericanas a obtener equidad en asuntos tales como educación, servicios de salud, empleo y administración doméstica?

El presente ensayo analiza los esfuerzos para incluir a la mujer en políticas públicas, tratando de interpretar aquellas que la han beneficiado más directamente, bajo el enfoque específico de su participación en la educación y los efectos en su vida profesional y desempeño político.

En estas dos últimas décadas, las mujeres latinoamericanas han logrado un acceso equitativo al de los hombres en las escuelas primaria y secundaria. Latinoamérica es la única región del mundo en desarrollo donde jóvenes de ambos sexos se involucran de este modo igualitario.<sup>1</sup>

Sin duda, las iniciativas promovidas durante las últimas dos décadas han tenido como resultado la ampliación del acceso de las mujeres a la educación. El aumento de oportunidades para ellas puede explicarse por varios factores: el incremento de la urbanización de la región, la expansión de sistemas públicos de educación desde los años sesenta, y los esfuerzos tanto nacionales como internacionales para mejorar la calidad

<sup>1</sup> United Nations, 1991, "The World's Women 1970-1990: Trends and Statistics", *Social Statistics and Indicators*, Nueva York: Series K. Ver la sección sobre educación y entrenamiento, pp. 45-49.

académica y la participación de la mujer en el mercado de trabajo (principalmente en el sector de servicios.<sup>2</sup> El analfabetismo ha descendido gracias a que jóvenes de ambos sexos han tenido un acceso equitativo a las educaciones primaria y secundaria. Pese a ello, en América Latina actualmente se registran grados de analfabetización concentrados entre mujeres que viven en los países más pobres (como Haití y Bolivia) y prevalecen entre las comunidades indígenas o en aquellas donde son patentes la pobreza y la carencia de medios educativos.<sup>3</sup>

Pero el acceso equitativo a la educación formal básica es sólo un primer paso. Los porcentajes de participación en niveles superiores a los de la escuela secundaria continúan siendo favorables a los hombres. Además, hay mucho trabajo por hacer en la apertura de espacios destinados tradicionalmente a los varones en campos de alto nivel académico tales como los de leyes, medicina e ingeniería. No es sino hasta los últimos años de la década de los setenta y durante los ochenta que las mujeres empezaron a penetrar en esas áreas. Hacia 1984 la proporción de mujeres respecto a los hombres ha decrecido significativamente, llegando a ser de una mujer por cada dos hombres.<sup>4</sup>

En planificación educativa, un cambio importante que ahora está ocurriendo es el reconocimiento explícito de las necesidades de las mujeres como parte de las políticas educacionales. La inversión pública propositiva en la educación de la mujer es finalmente una realidad en América Latina. Más aún, los países de esta región ven hoy día este asunto como una inversión prioritaria, justificada no sólo por los potenciales de ganancia o productividad —argumenta Paul Schultz—, sino también por la influencia que tiene dicha educación en el bienestar, salud y tamaño de la familia.<sup>5</sup> En México se ha extendido la capacidad institucional y las oportunidades de obtener un grado en programas terminales en el nivel secundario; en esos niveles se espera que los egresados posean habilidades especializadas útiles en el mercado de trabajo, y en estas fechas 67 por ciento de los estudiantes que participan en tales programas son mujeres.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Inés Bustillo, 1993, "Latin America and the Caribbean" en Elizabeth M. Perry y M. Anne Hill (eds.), *Women's Education in Developing Countries: Barriers, Benefits and Policies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 177-210.

<sup>3</sup> Véase Inés Bustillo, *op. cit.*

<sup>4</sup> United Nations, *The World's Women*, p. 46. Es importante apuntar que en otras regiones del mundo en desarrollo —África o Asia— la participación de las mujeres en la educación de altos niveles no ha obtenido el mismo tipo de cambios dignos de hacerse notar.

<sup>5</sup> T. Paul Schultz, "Return to Woman's Education" en King y Hill, *op. cit.*, pp. 51-99.

<sup>6</sup> Estadísticas básicas del Sistema de Educación Nacional, inicio de cursos 1988-1989, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior, Anuario Estadístico, 1990.

En Chile se han establecido sistemas para preparar a la mujer en oficios técnicos de nivel medio, algunos poco tradicionales para ella, como química, programación de computadoras y el trabajo en industrias textiles.<sup>7</sup>

Su mayor participación en la educación universitaria es paralela al incremento de las universidades públicas y al papel creciente de las universidades privadas como centros de excelencia académica. No obstante, sus oportunidades en este ramo continúan poco desarrolladas debido a que la expansión de la educación posterior a la secundaria ha corrido pareja con una notable disminución en la calidad de muchas de las universidades públicas, donde está concentrada la mayor parte de las mujeres.

Su ascendente participación en instituciones educativas, sin embargo, no ha tenido como resultado el pago equitativo para ellas. De las cifras globales registradas en América Latina, se observa que las mujeres reciben entre 60 y 80% del salario en relación con el de los hombres, aunque desempeñen el mismo trabajo. Brasil y México son los dos países de esta región con mayor igualdad en este renglón.<sup>8</sup>

La desigualdad salarial entre un género y otro, puede explicarse, por una parte, por las diferencias totales en pagos por el mismo tipo de trabajo y destreza entre hombres y mujeres; pero por otra, puede rastrearse en la mayor participación de los hombres en niveles más altos de educación, así como en la canalización de estos hacia campos académicos orientados hacia profesiones mejor pagadas. Además, la participación de la mujer en el plano laboral continúa caracterizándose por una mayor concentración en oficios específicos, ya en tareas de tiempo parcial o en labores menos permanentes. La democratización del acceso a una educación superior, especialmente en lo que se refiere a los campos de estudio y a las tasas globales de participación de hombres y mujeres en instituciones de enseñanza avanzada, ha influido muy lentamente en la absorción de la mujer en el mercado laboral. Esto es sorprendente, porque hace 20 años se esperaba que la educación de las mujeres en el nivel profesional ejerciera una gran influencia sobre sus oportunidades profesionales y su calidad de vida en el futuro. Sin embargo, a pesar del lento desarrollo, es evidente que la participación femenina se ha incrementado en el plano laboral, incluso a pesar de que el lugar de trabajo sea altamente discriminatorio por la condición sexual. Esto ha provocado que

<sup>7</sup> Rosemary T. Bellew y Elizabeth M. King, "Educating Women: Lessons from Experience" en King y Hill, *op. cit.*, pp. 285-326.

<sup>8</sup> George Psacharopoulos y Zafiris Tzannatos, 1992, *Case Studies on Women's Employment and Pay in Latin America*, Washington, D. C., The World Bank.

los trabajos de las mujeres se desempeñen principalmente en las oficinas y en el sector de servicios.

Al describir la integración femenina en el desarrollo económico posterior a la Década de la Mujer, una publicación editada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe exponía de la siguiente manera su participación en las organizaciones: “las mujeres están aisladas, especialmente por estar primordialmente dedicadas al cuidado de sus hogares o por tener que trabajar al mismo tiempo por un oficio pagado y en sus propias casas”. El reporte añadía que para las mujeres “las relaciones con el mercado de trabajo son más negativas, incluso que aquellas de los hombres en el mismo grupo... [y] su entrenamiento profesional y técnico es con frecuencia inferior al de los hombres”.<sup>9</sup>

El aislamiento, la tensión que provoca la vida de trabajo y la preparación profesional más baja, continúan caracterizando la participación femenina en la vida profesional y las organizaciones laborales. Para analizar dicha participación en Latinoamérica veamos más de cerca la profesión de docente en México.

### Las mujeres como profesionales de la docencia

La expansión de sistemas públicos de educación ciertamente ha abierto caminos al empleo profesional de las mujeres. Ellas constituyen hoy día la mayor parte de los empleados en el campo de la educación, tanto en las naciones industrializadas como en las del Tercer Mundo. Entre los países en desarrollo, Latinoamérica es la región con la proporción más alta de mujeres dedicadas a la enseñanza; aunque tal proporción varía por país y por región. Un reporte reciente de la Organización Internacional del Trabajo estima que el promedio de profesoras es 77% en escuelas primarias y 47% en secundarias. Las cifras más altas, con relación a la primaria, se encuentran en Uruguay, donde 93% de los docentes son mujeres; le siguen Argentina con 92, Jamaica con 87 y Brasil con 85 por ciento.<sup>10</sup>

En la República Mexicana la enseñanza ha sido una profesión típica para las mujeres tanto en el medio urbano como en el rural. A pesar de las barreras del avance de la mujer en la vida profesional, el acceso a la enseñanza ha sido una de sus escasas vías de desarrollo dentro de la vida

<sup>9</sup> Economic Commission for America Latina and the Caribbean, 1988, *The Decade for Women in Latin America and the Caribbean. Background and Prospects*, Santiago, Chile, United Nations, p. 45.

<sup>10</sup> International Labour Organization, 1991, *Teachers in Developing Countries: A Survey of Employment Conditions*, Génova, International Labour Organization, pp. 115-126.

pública. En la mayoría de los países, sin embargo, las diferencias de sexo han sido institucionalizadas en la educación del profesorado y en el otorgamiento del empleo, con el resultado de que las mujeres ejercen muy poca influencia en el diseño de políticas educativas; así también han tenido escasa injerencia en organizaciones profesionales y en la administración de las escuelas donde laboran.

La experiencia mexicana es análoga a la profesionalización de la educación en el resto del mundo. Los profesores fueron el primer grupo de la clase media que tuvo acceso a la educación profesional. La calidad de su preparación y el estatus social de la profesión descendió, no obstante, a medida que más mujeres entraron en ella. El discurso oficial desde el establecimiento del sistema público en los años veinte enfatizaba la importancia de su tarea. Las decisiones en las políticas de este ramo, por el contrario, han tendido a degradar el estatus de la educación del maestro en el país. Un siglo después del arranque de la primera institución de formación profesional para maestros, la enseñanza continúa siendo una ocupación abierta a las mujeres; pero los puestos de poder en el sistema educativo, siguen estando en manos de los hombres. Como en el pasado, las mujeres constituyen una gran mayoría entre los trabajadores de la educación, pero sólo unas cuantas alcanzan puestos directivos o cargos de toma de decisiones dentro de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). La participación de mujeres y hombres en la enseñanza en México muestra diferencias, a pesar de los esfuerzos de los líderes del sindicato y la Secretaría de Educación por representar la profesión como unida en espíritu y armónica en sus intereses.

El trabajo en el campo de la enseñanza ha proporcionado a las mujeres mexicanas un empleo estable, en el cual ganan lo mismo que los hombres que ocupan las mismas categorías. Esto no sucede con la mayoría de otros empleos, donde reciben mucho menos que los varones que poseen el mismo nivel de escolaridad. Las ventajas de las maestras en comparación con otras trabajadoras parecen tener relación con su procedencia de la clase media urbana; pero a pesar de su relativo éxito, su condición genérica ha funcionado como una barrera restrictiva en la apertura de oportunidades educativas y de empleo. Esto ha ocurrido en gran parte porque se las ha destinado a escuelas secundarias con especialización terminal, diseñadas para proveer la posibilidad de una profesión, aunque ésta sea menos pagada y con menor estatus que aquellas accesibles a estudiantes que van a escuelas de nivel superior, y de ahí a la universidad.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Para un estudio de la participación femenina en la educación mexicana, véase

En el caso de México, la docencia es una profesión con una alta proporción de mujeres, aunque ellas se dedican mayormente a los niveles bajos del sistema educativo: en el preescolar 100% son mujeres, mientras que en el de la escuela primaria su promedio es de 64%.<sup>12</sup> En la ciudad de México el personal femenino juega un papel fundamental en el manejo diario de la educación pública (véase cuadro 1). De los 54 jefes de sector que trabajan en la ciudad, 67% son mujeres; y entre los inspectores escolares, hay 55% de ellas. También en los puestos de dirección de las 3 045 escuelas de la ciudad tienen un alto porcentaje: 57%. Como muestran estas estadísticas, al menos dentro del área metropolitana les es posible avanzar hacia puestos administrativos y desempeñar un papel activo como líderes en su profesión. Este reto está convirtiendo tal avance en una realidad fuera de la capital de la nación y, de hecho a lo largo de toda América Latina, donde la representación femenina es mucho menor en papeles de administración y liderazgo.<sup>13</sup>

#### **La planificación para la modernización educativa de México<sup>14</sup>**

El progreso de la mujer, como estudiante y como profesional, ha estado influido por grandes cambios en la estructura y dirección de la educación, tal como ilustra el caso mexicano. Desde los sesenta, cuando el sistema de educación pública inició una notable expansión, su crecimiento creó un organismo altamente centralizado y reforzó al poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El poder político de

---

Regina Cortina, 1989, "Women as Leaders in Mexican Education", *Comparative Education Review*, 33, agosto, pp. 357-376.

<sup>12</sup> Tabulaciones basadas en datos proporcionados por la Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación, agosto de 1981.

<sup>13</sup> Las tabulaciones están basadas en datos, como en el caso anterior, de la Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Educación Primaria, Subdirección de Planeación, "Recursos humanos de escuelas primarias, diurnas y nocturnas, en el Distrito Federal, año escolar 1990-1991", marzo de 1991. Las razones de tan fuerte representación de las mujeres en el liderazgo educacional en la ciudad de México tienen que ver con la fuerza concentrada del Sindicato Nacional de Maestros en esa localidad. La relativamente enorme proporción de mujeres en esa sección del sindicato y con el gran acceso de esa sección al poder político en el PRI, el partido dominante. Véase Regina Cortina, "Gender and Power in the Teacher's Union of México", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 6 (verano de 1990), 241-262.

<sup>14</sup> Esta sección del ensayo fue presentada originalmente en un simposio sobre la reforma educativa mexicana de los noventa, para el 38o. encuentro anual de la Sociedad de Educación Comparada, celebrado del 21-24 de marzo de 1994, en San Diego, California.

**Cuadro 1**  
**La participación de la mujer en el sector educativo en la ciudad de México**

Cargos	Dirección 1			Dirección 2			Dirección 3			Dirección 4			Dirección 5			Total			Porcentaje					
	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T			
	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	2	2	3	5	5	5
Dirección	106	169	275	100	145	245	54	151	185	96	166	262	67	54	151	423	695	1118	40.0	60.0	60.0	1118	37.8	62.2
Personal docente	23	76	99	27	89	116	22	57	79	19	58	77	12	29	41	103	309	412	25.0	75.0	75.0	412	25.0	75.0
Personal admo.	30	35	65	29	32	61	21	35	54	16	36	52	9	15	22	105	149	254	41.3	58.7	58.7	254	41.3	58.7
Personal de servicio	159	280	459	156	266	422	94	221	318	151	260	391	88	126	214	631	1153	1784	35.4	64.6	64.6	1784	35.4	64.6
Subtotal	2	10	13	5	8	13	2	6	8	5	10	14	4	6	10	18	36	54	35.3	66.7	66.7	54	35.3	66.7
Jefaturas de sector (54)	5	46	51	11	23	34	8	25	33	22	24	46	21	23	44	67	141	208	32.2	67.8	67.8	208	32.2	67.8
Supervisión general	3	9	12	18	27	45	12	6	18	7	4	11	9	16	25	49	62	111	44.1	55.9	55.9	111	44.1	55.9
Adjuntos	11	29	40	10	4	14	4	0	4	1	0	1	13	10	23	39	43	82	47.6	52.4	52.4	82	47.6	52.4
Proyectos	21	65	116	44	62	106	26	37	63	35	33	68	47	55	102	175	282	455	38.0	62.0	62.0	455	38.0	62.0
Supervisión de zona	35	61	96	54	52	106	22	44	66	45	39	84	34	34	68	190	230	420	45.2	54.8	54.8	420	45.2	54.8
Subtotal	61	227	288	58	150	208	28	116	144	110	180	290	54	125	179	311	798	1109	28.0	72.0	72.0	1109	28.0	72.0
Secretarías	42	100	142	119	231	350	19	67	86	50	44	74	29	75	104	259	517	756	31.6	68.4	68.4	756	31.6	68.4
Adjuntos	24	98	122	89	285	374	10	41	51	21	92	113	7	22	29	151	538	689	21.9	78.1	78.1	689	21.9	78.1
Proyectos	162	486	648	320	718	1038	79	268	347	206	355	561	124	256	380	891	2083	2974	30.0	70.0	70.0	2974	30.0	70.0
Subtotal	219	397	616	328	367	695	186	345	531	327	304	631	255	317	572	1315	1730	3045	45.2	56.8	56.8	3045	45.2	56.8
Escuelas	0	4	4	0	0	0	0	0	0	3	5	6	5	5	6	6	10	16	37.5	62.5	62.5	16	37.5	62.5
Dirección con grupo	1169	6039	7208	1799	7605	9404	1188	4055	6043	2349	6432	8781	1595	5605	7200	8100	30536	38656	21.0	79.0	79.0	38656	21.0	79.0
Prof. con grupo	76	362	438	142	391	533	43	140	183	144	373	517	95	261	354	498	1527	2025	24.6	75.4	75.4	2025	24.6	75.4
Secretarías	136	426	562	175	496	671	63	217	280	183	324	507	126	296	422	683	1759	2442	28.0	72.0	72.0	2442	28.0	72.0
Adjuntos	1600	7228	8828	2444	8859	11303	1480	5557	7037	3066	7456	10442	2072	6482	8554	10602	35562	46164	25.0	77.0	77.0	46164	25.0	77.0
Educación física	333	207	340	328	285	613	255	114	369	301	230	531	289	206	495	1506	1042	2548	59.1	40.9	40.9	2548	59.1	40.9
Talleres	15	43	58	11	29	40	11	29	40	9	13	22	5	21	26	51	135	186	27.4	72.3	72.3	186	27.4	72.3
Otros	194	390	584	144	407	551	264	828	1092	105	175	278	209	654	843	916	2432	3348	27.4	72.6	72.6	3348	27.4	72.6
Subtotal	542	640	1182	483	721	1204	530	971	1501	415	416	831	503	861	1364	2475	3609	6082	40.7	59.3	59.3	6082	40.7	59.3
Personal administrativo	29	205	234	28	118	146	34	243	277	38	85	123	32	167	199	161	818	979	36.7	63.3	63.3	979	36.7	63.3
Consejos	135	201	336	110	214	324	128	142	275	98	217	315	96	201	297	567	980	1547	38.8	61.2	61.2	1547	38.8	61.2
Aux. de intendencia	446	697	1143	474	812	1286	412	542	954	373	640	1013	409	641	1050	2114	3332	5446	35.6	64.4	64.4	5446	35.6	64.4
Subtotal	610	1103	1713	612	1144	1756	574	952	1506	509	942	1451	537	1009	1546	2842	5130	7972	35.6	64.4	64.4	7972	35.6	64.4
Total	3094	9832	12926	4059	11770	15829	2786	7986	10772	4302	9442	13744	3371	8789	12160	17612	47819	65431	26.9	73.1	73.1	65431	26.9	73.1

Fuente: Dirección General de Educación Primaria, Subdirección de Planeación, Recursos humanos de escuelas primarias, diurnas y nocturnas en el D. F., año escolar 1990-1991, marzo de 1991.

esta organización sindical guarda relación con el trabajo de “obra negra” que realiza para el PRI. El poder del SNTE se ha convertido así en una fuerza influyente en la administración de las escuelas públicas, en la dirección de las políticas educativas, las condiciones de empleo y las oportunidades de preparación profesional para los maestros.

A principio de los ochenta, las sucesivas administraciones de la Secretaría de Educación iniciaron reformas para manejar la vida educativa y profesional de los profesores. Muchas de esas reformas fueron obstruidas por el grupo líder que controlaba el sindicato de maestros. Este grupo era conocido como Vanguardia Revolucionaria, y la razón de su resistencia era que la descentralización de la educación reduciría el poder nacional que estaba en manos del SNTE.

Durante la administración de De la Madrid, se obtuvo un pequeño avance hacia el incremento de oportunidades de educación profesional en México. En un esfuerzo por mejorar la calidad académica del magisterio, el certificado de preparatoria se convirtió en un requisito para entrar a las escuelas normales. Contra la voluntad de los líderes del sindicato, y por la inminente necesidad de modernización educativa, el ex presidente Carlos Salinas de Gortari rompió en 1989 el poder de Vanguardia Revolucionaria.

La administración de Salinas reconoció abiertamente por primera vez el vergonzoso rezago de la educación pública en el país. Abandonando la retórica política de décadas, el gobierno nacional decidió abocarse a los siguientes problemas: la pobre calidad de las fuerzas magisteriales; las inequidades en el acceso a oportunidades educativas entre las áreas rurales y urbanas; la carencia de una política clara para el mejoramiento de la preparación del profesorado; los factores que ocasionaban el agotamiento de los recursos dedicados a la educación, limitando el acceso de niños en edad escolar a la educación pública, y el deterioro de la planta física. Un libro publicado en esos años, llamó “la catástrofe silenciosa”<sup>15</sup> a esas realidades. Lo más notable es que la crisis se hizo claramente visible, y su resolución se consideró prioritaria en la política nacional.

La razón de todo esto es que México enfrenta un problema difícil; esto es, la nación intenta abrirse a la economía global. La reforma educativa vino a ser una necesidad cuando el gobierno empezó a analizar las posibilidades de que el país se integrara al Tratado de Libre Comercio, y percibió que las diferencias entre los sistemas educacionales de Estados

<sup>15</sup> Gilberto Guevara Niebla (ed.), *La catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Unidos, Canadá y México son muy marcadas.<sup>16</sup> El proceso estructural de reforma económica derivó en un gran interés por la reforma educativa durante la administración de Salinas. El inicio de la modernización del sistema de educación pública le debió mucho menos al impulso de la reforma política o de la democratización de México.

Al enfrentar la evidencia alarmante de una crisis nacional, la administración de Salinas dedicó nuevos recursos a reorganizar el sistema educativo, el cual atiende las demandas de 26 000 000 de estudiantes. Este cambio en las prioridades políticas en el que se tiene presente la educación, conlleva implicaciones en el progreso de las mujeres, en tanto que los gobiernos anteriores atienden más seriamente a la estructura y calidad de la educación del profesorado para mejorar la enseñanza. Paralelo a esto, ha habido un esfuerzo por redistribuir la autoridad administrativa entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales. Se ha dado también atención a la renovación del currículum y al mejoramiento profesional de los docentes. Todo esto ha sido parte de un extenso y complejo mecanismo para modernizar la educación y auxiliar al país a enfrentar nuevas demandas, ajustes económicos, reformas y al Tratado de Libre Comercio.

Durante la administración de Salinas, las leyes y reglamentos del sector educativo se transformaron. Los cambios empezaron en 1992, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual en cuanto a educación inicial, preescolar, primaria y secundaria transfería una considerable proporción de autoridad del gobierno federal a los de los estados. A esto siguió la reforma del artículo tercero de la Constitución<sup>17</sup> en 1993, donde se reforzaba el paso hacia la descentralización de la administración de la educación pública. La publicación de la Ley General de Educación,<sup>18</sup> en ese mismo año, aumentó el compromiso del gobierno nacional para igualar el acceso a la educación.

Este reordenamiento de las responsabilidades educativas del Estado ocurrió en un contexto de acontecimientos que captaron la atención de la opinión pública por varios meses en ese tiempo. Primero, fue la intervención del ex presidente Salinas para terminar el prolongado liderazgo del grupo Vanguardia Revolucionaria sobre asuntos del sindicato nacional, haciendo posible que Elba Esther Gordillo llegara a la dirección. A ello siguió el nombramiento de Ernesto Zedillo para encabezar la Secretaría

<sup>16</sup> Jorge Padúa, "Transformaciones estructurales, políticas educativas y eficiencia en el sistema escolar de México", *Estudios Sociológicos*, 36 (septiembre-diciembre de 1994).

<sup>17</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo, 1993.

<sup>18</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio, 1993.

de Educación, hecho particularmente significativo, ya que en 1994 éste se convirtió en sucesor de Salinas como presidente de México.

Los ejemplos antes citados muestran cómo soplaban vientos de cambio en la educación mexicana. Entre todas las otras reformas, las más importantes para la carrera y progreso de la mujer en la enseñanza son la profesionalización del magisterio y el esfuerzo para mejorar la calidad de su preparación.

### **La profesionalización de la enseñanza**

Al contrario de los objetivos establecidos, las decisiones políticas han tendido a degradar el estatus de la educación del maestro en México; una explicación es que las instituciones para la preparación del magisterio han servido como una alternativa para la educación preparatoria. Cuando las escuelas normales se definieron como equivalentes, muchos jóvenes de estatus socioeconómicos bajos se sintieron atraídos a estas instituciones. Es fácil entender por qué: con sólo un año adicional de escolaridad en las normales, un estudiante podía conseguir un grado profesional adicional a un diploma de secundaria. Habiendo obtenido el grado, el estudiante podía mantener un trabajo de tiempo parcial en la enseñanza, mientras también podía tener la posibilidad de continuar en la búsqueda de una educación superior en el nivel de post-secundaria. Entonces, el certificado de profesor pasó a ser, para muchos jóvenes de ambos sexos de clases bajas, el conducto hacia una educación superior. Pero al mismo tiempo, la preparación del profesor se convirtió en el nivel más bajo de un sistema educativo de dos niveles, dado que esas escuelas que eran sólo preparatorias se mantuvieron más elitistas, más orientadas académicamente, y con más concurrencia de varones. Las autoridades educativas no han establecido políticas dirigidas a eliminar esta forma institucionalizada de subordinación. En reacción a las deficiencias persistentes e inadecuadas, el debate sobre el mejoramiento de la calidad de la educación magisterial ha existido por cerca de 40 años.

Una vez dentro del sistema público, una vía típica de la carrera de maestro ha sido ir escalando a posiciones más altas en las estructuras de la Secretaría y del Sindicato. Desde los años treinta, el sistema de escalafón por antigüedad ha provisto de incentivos a maestros que alcanzan puestos administrativos en las escuelas; asimismo les ha prodigado mayores facilidades de ubicación en regiones donde más les conviene. Casi no existían incentivos —ni monetarios ni de otro tipo— para que los profesores permanecieran en el aula. De hecho, en su mayor par-

te los incentivos consistían en ascender del aula a los puestos administrativos, de ahí al liderazgo del sindicato y de aquí hacia puestos en el PRI. Y esta clase de avance ha sido tradicionalmente reservada a hombres. La nueva legislación incluida en el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa dedica una sección completa a la revaloración de la profesión de maestro. Una parte crítica de esta revaloración consiste en romper los vínculos entre política y docencia; esto se pretende lograr mediante la descentralización de la autoridad gubernamental y del control sindical. Una parte igualmente importante es el reforzamiento de las compensaciones y el mejoramiento de las condiciones de trabajo en el salón de clase. El desarrollo posterior muestra, por primera vez en la vida pública mexicana, un compromiso de primer orden con la función de los maestros como educadores de niños en el aula, más que como empleados públicos o miembros de un sindicato.

En esta nueva legislación dos aspectos son cruciales para las posibilidades de progreso de las mujeres en esta profesión: la preparación de maestros y la carrera magisterial. Observando el primer aspecto, la nueva ley confiere al Estado la responsabilidad de preparar a sus propios docentes, y ello les da el control de todas las instituciones de preparación de profesores; así se termina con la centralización de este aspecto y se reducen las prerrogativas tradicionales a los líderes del sindicato nacional, que intentan controlar y asignar los trabajos y las promociones de maestros a posiciones de nivel medio, como las de director y supervisor.

El segundo aspecto digno de destacarse, es que para ofrecer incentivos a los maestros que permanezcan en el aula, fue creada la carrera magisterial como una categoría legal y se definió como un mecanismo horizontal de promoción. Su objetivo es mantener a los maestros en el salón de clases dándoles mejores salarios con niveles dependientes del grado de educación; considerando también su desempeño y años de servicio, y evaluando sus conocimientos mediante exámenes. Esta medida beneficiará a las mujeres, quienes en el pasado tendían a permanecer como profesoras de aula, mientras que los hombres escalaban a puestos administrativos o a posiciones políticas en el sindicato. Aún más importante: esta nueva legislación provee de incentivos y asigna mayor valor a su trabajo como maestras dentro del aula.

También se requiere que todos los profesores presenten un examen de elección múltiple, como parte del proceso por el cual se les habrá de ubicar en las diferentes categorías de la carrera magisterial. En el nivel de la escuela primaria, muchos profesores no fueron capaces de responder ni siquiera a una sola de las preguntas del cuestionario. Sólo 45% contestó correctamente. Entre los profesores de preescolar, 70% pudo

hacerlo satisfactoriamente.<sup>19</sup> Los resultados preliminares de estos exámenes muestran que los estados encaran un reto imponente en el trabajo de ofrecer actualización profesional adecuada a profesores que actualmente se encuentran en servicio.

La descentralización confiere a los estados la toma de decisiones, dándoles control sobre los recursos y autonomía en la planeación de sus sistemas educativos. También les extiende la responsabilidad directa sobre los adultos analfabetas y las poblaciones indígenas. La descentralización de la educación se expresa en el texto de la ley como *federalismo educativo*. Esto no debe entenderse como una mera reforma de la burocracia estatal; tiene la meta última de promover el interés autónomo en la escuela y las comunidades. La idea es crear una fuerza de base para el cambio. En zonas donde los movimientos de maestros disidentes han sido fuertes desde principios de los setenta —la ciudad de México y el Estado de México— tal apertura permitirá a estos docentes desarrollar sus propios criterios sobre el avance profesional. Dada la considerable participación de la mujer en esos movimientos, esta tendencia indica claramente una apertura hacia nuevas oportunidades de alcanzar puestos de liderazgo en estructuras de gobierno más descentralizadas y autónomas. Puede esperarse que esto se convierta en una realidad a nivel nacional, en la medida en que la descentralización cree más oportunidades en niveles estatales y locales. En los estados más pobres y con mayor población rural —Oaxaca y Chiapas— todavía existe una gran participación de varones dentro de la docencia y una mayor marginación social de la mujer.

En resumen, la nueva ley redistribuye la responsabilidad de la educación pública, ya que los estados y la comunidad desempeñan un papel de mayor importancia. La reubicación de la administración educativa está produciendo muchos cambios interesantes a nivel estatal. Por un lado, el director de este nivel frecuentemente maneja un presupuesto más grande que el del gobernador. Las responsabilidades otorgadas a los estados son enormes, ya que en el pasado jamás habían tenido un control tan directo de sus recursos, así como tampoco tenían poder efectivo de decisión. Su capacidad logística era mínima, y sus recursos para ofrecer oportunidades de preparación a sus maestros eran virtualmente nulos. Sería interesante observar las diferencias regionales en el uso de los recursos con los que cuentan ahora, analizando su repercusión sobre las oportunidades para la mujer.

<sup>19</sup> Información obtenida de una entrevista con un oficial de la Secretaría de Educación, Pública, México, agosto de 1993.

Ciertamente, ha habido muchos cambios, algunos de ellos de importancia, hacia la modernización de la educación en México; aunque muchos de éstos están todavía en el papel y no han alcanzado el aula. Entre los elementos positivos destaca una evaluación más real de la crisis educativa del país. Una acción claramente positiva es la inclusión, por primera vez, de la responsabilidad del gobierno federal para establecer programas compensatorios que promuevan el acceso igualitario a la educación. Un ejemplo es la inversión que ha hecho el consejo Nacional para el Fomento Educativo, en las áreas más marginadas desde que la ley fue aprobada. Se apunta así al beneficio de profesores, escuelas y niños, en estados como Chiapas y Oaxaca, entre otros que cuentan con poblaciones rurales empobrecidas.

Es muy pronto para medir qué tanto ha incidido esta nueva ley en la realidad; pero al parecer el aumento de la democratización en el manejo de la educación favorecerá a las mujeres en los meses y años por venir.

### Los docentes y las actividades sindicales

Para la mujer, la enseñanza y la movilización política han estado conectadas en la historia de México desde la Revolución. La profesión de maestra ha sido central para la mujer mexicana que aspira a la igualdad de derechos y a un mejor trato como trabajadora. Ya en el Primer Congreso Feminista de Yucatán en 1916, cuando las mujeres mexicanas se reunieron a discutir sus derechos políticos y sociales, una considerable cantidad de participantes eran maestras. Entre los tópicos tratados en el congreso estaban los derechos de la mujer a la educación y al trabajo. Las maestras también sobresalieron en los movimientos de los años treinta por la obtención de la ciudadanía completa y su derecho al voto. Entre 1935-1938 más de 50 000 mujeres participaron en el Frente Único Pro Derechos de la Mujer.<sup>20</sup> Como consecuencia de los programas sociales de ese periodo, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, las maestras adquirieron el derecho a licencia por maternidad y a servicio gratuito de guardería infantil, además de todos los beneficios proporcionados por la ley para los empleados sindicalizados del Estado: pensión después de 28

<sup>20</sup> Sobre la participación de las maestras en el movimiento feminista, durante la primera mitad del siglo, véase Ana Maclas, 1982, *Against All Odds: The Feminist Movement in Mexico to 1940*, Westport, Conn., Greenwood Press; véase también Alaide Foppa, 1979, "The Feminist Congress in Mexico, 1916", Helen F. Aguilar (trad.), *Signs* 5, otoño, pp. 192-199.

años de servicio para las maestras y de 30 para los maestros, seguridad social, vacaciones pagadas, préstamos a bajo interés y una paga equitativa para trabajadores del mismo nivel.<sup>21</sup>

Las maestras se han convertido en un grupo privilegiado entre las mujeres trabajadoras, debido en gran medida a los programas asistenciales del periodo cardenista y a la movilización femenina de aquel tiempo. Como empleadas del Estado, reciben salarios iguales a los de aquellos hombres que tienen la misma experiencia y el mismo grado académico. Lo más importante es que obtuvieron igualdad legal en el empleo público durante aquellos años trascendentales en la formación y consolidación del Estado, hace 50 años. Sin embargo, se les limitó dentro de la profesión, no tanto por una discriminación legal explícita y abierta como por una política más sutil y por restricciones institucionales sobre las cuales han tenido muy poco control.

El vínculo entre el SNTE y el PRI fue un factor muy importante en la conformación del presente estado de la educación en México. Durante los casi veinte años (1972-1989) que Vanguardia Revolucionaria estuvo en el control del sindicato, la profesión de maestro y las instituciones para su educación profesional se utilizaron para apoyar los fines políticos de Vanguardia y el PRI. Durante estas dos décadas, la toma de decisiones sobre asuntos de educación en el país se concentró en la Secretaría de Educación y el Sindicato.

Desde mediados de los setenta, el grupo de las mujeres ha desempeñado un papel pequeño, pero creciente en las políticas sindicales. Los líderes se han puesto alerta de esto; han visto con agudeza que casi la mitad de los miembros de todo el sindicato la constituyen las mujeres, y que son una gran mayoría en algunas de las secciones más poderosas; consecuentemente, han promovido a una cuantas hacia puestos de poder en la jerarquía sindical, aprovechando así su imagen de honestidad y devoción. Pero se evitó con asiduidad la promoción de aquellas que desempeñaban papeles activos en movimientos disidentes o que exigían la democratización del sindicato. Esta práctica de movilidad simbólica y altamente selectiva puede verse como un modo de legitimación de la dirección frente a las bases. La promoción mencionada no tiene relación con ninguna conciencia feminista, ni representa ninguna campaña seria en pro de la igualdad entre los sexos, sino que puede explicarse por los

<sup>21</sup> El derecho a estos beneficios no significa necesariamente la provisión de servicios por parte del gobierno. En el caso del derecho al uso gratuito de guarderías, por ejemplo, la demanda excede enormemente los servicios patrocinados por el gobierno. Las mujeres ven este abismo entre la retórica y la realidad como el principal problema en sus condiciones de empleo, impidiendo el avance profesional a todos los niveles.

patrones de reclutamiento manipulado con que se manejan los cargos directivos en el sistema político mexicano. Los individuos de un grupo son promovidos, pero hay poca promoción correspondiente a los intereses del grupo en sí, ya que los líderes seleccionados cambian su atención hacia el mantenimiento del balance del poder en la jerarquía política.<sup>22</sup>

Actualmente, el sindicato, que representa a 1.2 millones de trabajadores de la educación, continúa teniendo una gran influencia en los asuntos educativos del país. La nueva dirección, a cuya cabeza se encuentra una mujer, Elba Esther Gordillo, quien fue secretaria general del SNTE en el periodo de 1989-1995 y su sucesor Humberto Dávila, parecen estar interesados seriamente en el mejoramiento de la educación y el desarrollo profesional de las fuerzas magisteriales. Por primera vez en muchos años la Secretaría y el sindicato persiguen un objetivo común. Aun así, no todo es coexistencia amistosa dentro de las políticas educativas de México.

Un resultado de la descentralización de la educación es que el Comité Ejecutivo Nacional del sindicato ya no controla —en ciertos estados— los salarios, promociones y reubicaciones de maestros en el país. Por primera vez, la sección sindical de cada estado tiene poder negociador local, y sus negociaciones se llevan a cabo con la administración estatal de educación pública. Ya en varios estados como Oaxaca, Baja California Sur y Quintana Roo, la sección sindical estatal tiene el control de los asuntos educativos en el nivel local. Sin embargo, el Comité Ejecutivo Nacional continúa controlando 1% de los salarios de los maestros, que es deducido mensualmente como cuota sindical.

La secretaria saliente del SNTE era miembro prominente de Vanguardia Revolucionaria cuando el programa de la administración de Salinas empezó a tomar forma. Elba Esther Gordillo decidió apoyar el plan gubernamental para modernizar la educación y fue capaz de ejercer suficiente control para facilitar la consecución de los objetivos oficiales; sin embargo, el sindicato se encuentra hoy dividido en tres grupos principales: 1) la línea dura de los Vanguardistas, 2) el grupo que apoya a Elba Esther y 3) los grupos promotores de movimientos disidentes dentro del sindicato.

Durante sus años como secretaria general, Gordillo lanzó muchos proyectos y reformas, algunos de ellos enfocados explícitamente hacia los intereses de las maestras. Una nueva publicación, *Ser Maestra*,

<sup>22</sup> Para un análisis más cercano de la participación de la mujer en la vida sindical véase Regina Cortina, 1990, "Gender and Power in the Teacher's Union of Mexico", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 6, verano, pp. 241-262.

habla directamente y reconoce el vasto número de mujeres que están trabajando como docentes; también con ella al frente, el sindicato participó con muchas instituciones de educación superior en el Segundo Congreso Nacional de Investigación Educativa de México, del que derivó la publicación de varios libros sobre el estado de la investigación educativa. Agregado al papel tradicional que ha tenido el Sindicato como arma de campaña política del partido, a partir del mando de Gordillo éste se está convirtiendo también en una organización profesional involucrada en la búsqueda de conocimientos sobre educación, explorando las nuevas estrategias académicas y ayudando a crear un diálogo activo acerca de asuntos profesionales que vayan más allá de lo económico. Así, el SNTE está dejando de centrarse exclusivamente en el control del acceso al trabajo y a la movilidad de los trabajadores, y se está haciendo más visible como ayuda para mejorar la calidad de la educación pública y la profesionalización de la enseñanza. Finalmente, a principios de 1995 —cuando empezó la administración de Ernesto Zedillo—, el sindicato trabajó en el Congreso Nacional de Educación con el objeto de enmarcar su propia visión en términos de las metas de una educación para el futuro. Aunque el sindicato había patrocinado muchas convocatorias nacionales en el pasado, ésta es la primera en tratar exclusivamente asuntos pedagógicos y profesionales relativos al proceso de enseñanza-aprendizaje.

El periodo de Elba Esther Gordillo como secretaria general terminó justo en 1995. Tomará algún tiempo ver en qué medida se han institucionalizado los cambios promovidos por ella. Sin embargo, no hay duda de que las modificaciones actuales favorecen a las mujeres, a quienes se les reconocerá más su trabajo como maestras si las reformas siguen adelante, con la voluntad política que ha sido más notable en años recientes que en el pasado.

México ha emprendido una ola de reformas para modernizar la educación. Muchas de estas transformaciones se han centrado en la docencia. ¿Las maestras serán capaces de calibrar esta oportunidad y romper la tradición de subordinación y control que ha caracterizado a su profesión en la última mitad del siglo? La implementación de tales reformas en México ha estado directamente conectada con su acelerada adaptación a la globalización económica y al Tratado de Libre Comercio. El proceso ha producido muchos efectos sobre la definición y modernización de la estructura social de México. De hecho, nos quedamos cortos cuando decimos que a mediados de los noventa somos testigos de una sociedad que está experimentando un cambio acelerado. La educación es una parte central de este cambio, y las mujeres mexicanas —como estudiantes y profesionales— han sido y serán participantes muy importantes en el nuevo movimiento que caracteriza el ambiente político del México de hoy.

En conclusión, podemos afirmar que las dos últimas décadas han traído a las mujeres un mayor acceso a las instituciones educativas en México y en América Latina en general. Sin embargo, incluso a pesar de que están cerca de alcanzar la equidad en el acceso a la educación, su participación en el mercado de trabajo está marcada por la discriminación y el confinamiento a los oficios considerados típicamente femeninos. Más aún, el estudio del caso de México muestra que el progreso de las mujeres en el empleo no puede ser entendido fuera de las prioridades políticas nacionales. No será sino hasta que el gobierno vaya más allá del apoyo retórico hacia iniciativas políticas genuinas y cambios institucionales, cuando habrá un avance de verdad importante en su desarrollo profesional en la enseñanza y en la dirección educativa. Ello romperá las tradiciones de aislamiento y conflicto que han obstruido su progreso en la vida profesional.

Recibido en enero de 1995  
Revisado en mayo de 1995

Correspondencia: Center for Latin American Studies/Brown University/P.O. Box 1866 Providence, Rhode Island 02912/95 401 863 12 70.

