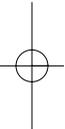


Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina

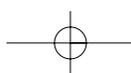
MÉXICO

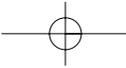


SOPLA



Konrad
Adenauer
Stiftung





Editor responsable
Peter Fischer-Bollin

Coordinación editorial
Joana Fontoura

Revisión
Joana Fontoura
Margarita Lopez
Tanja Goodwin

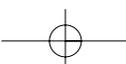
Redactor
Ricardo Bruckner

Diseño y diagramación
Cacau Mendes

Impresión
Vozes

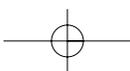
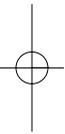
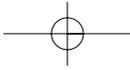
Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar
cep 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil



Sumario

Prefacio	5
Introducción	7
1. Diferentes ópticas: un mismo interés	13
2. Un poco de historia	14
3. La dirigencia	16
4. El magisterio en movimiento	18
5. Datos generales	20
LA HISTORIA RECIENTE DEL SNTE	22
1. Desconcentración del aparato educativo y reforma política. Efectos colaterales (1977-1988)	23
2. Un nuevo pacto gobierno-sindicato (1989-1994)	25
3. Efectos de la descentralización en el sindicato (1992-2000)	30
4. El sindicato ante la alternancia	32
5. Acontecimientos recientes – El SNTE en la Subsecretaría de Educación Básica	37
6. Perspectivas	39
Referencias Bibliográficas	42
Anexo	43



Prefacio

Durante las décadas de los 80 y 90, América Latina y el Caribe vivieron momentos de profunda reestructuración económica y política que han modificado su lógica de funcionamiento. Paralelamente al proceso de cambios económicos, la mayoría de los países de la región iniciaba la redemocratización en un complejo escenario político. La reforma del Estado no ha sido un proceso lineal ni mucho menos con las mismas características en todos los países. En cada país, las condiciones estructurales previas al período de reformas han afectado la dinámica de las mismas y condicionado sus alcances. Este ciclo de reestructuración de la economía y del sector público implicó un cambio significativo de las relaciones de poder entre los distintos actores sociales y sus representaciones colectivas.

Acompañando estos distintos procesos de cambios políticos y económicos, la educación ganó un lugar más relevante en las agendas nacionales en América Latina y buena parte de sus gobiernos asumió el compromiso de invertir más en el sector, aumentar la cobertura de la educación básica y mejorar la calidad y eficiencia de sus sistemas educativos.

Un número importante de países de América Latina realizó cambios significativos en el modo en que se gobierna y se toman decisiones en y sobre el sistema educativo con el objeto de mejorar la calidad de la educación: la descentralización, la gestión local y la promoción de la autonomía escolar fueron ejes de las reformas en la mayoría de los países.

Las reformas educativas en América Latina estimularon una serie de cambios que afectaron directamente a los docentes y a las organizaciones sindicales que les representaban. Estas en muchos casos se opusieron a las reformas y a veces fueron un obstáculo para la realización de las mismas. La historia de la resistencia y los conflictos entre los sindicatos docentes y los gobiernos durante los procesos de reforma estuvo centrada en cuatro cuestiones: a) las condiciones de trabajo, los sueldos y la profesión docente; b) la organización y la gestión del sistema educativo al nivel local y nacional; c) la planificación de las reformas con espacio de diálogo para la negociación con las organizaciones docentes; d) la evaluación docente y discente.

De ahí surgieron las siguientes interrogantes: ¿Por qué llegaron los sindicatos docentes y el propio Estado a tales situaciones de confrontación? ¿Analizando estas razones, cómo se puede salir de la confrontación a pesar de diferentes intereses legítimos y movilizar toda la buena voluntad en ambos lados para el bien del sistema educativo en cada país?

Para la Fundación Konrad Adenauer, que en todos los países participantes trabaja activamente con proyectos y programas propios, son éstas las interrogantes claves para una educación mejor y más justa en América Latina cuyo futuro es la clave para el desarrollo, la democracia y la paz en el continente.

El proyecto de investigación “Los Sindicatos Docentes y las reformas educativas en América Latina” fue realizado en el marco del programa regional de la Fundación Konrad Adenauer, Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) con el objetivo de analizar el rol político de los sindicatos docentes en el contexto de las reformas educativas a partir de los años 90 en 12 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Uruguay.

Con eso se quiere contribuir al debate y elaborar recomendaciones para sectores políticos así como para los propios sindicatos.

Las grandes líneas de análisis en ese proyecto fueron: la génesis y la trayectoria de los sindicatos o asociaciones que actúan en el área de la educación pública; el papel de los sindicatos frente a las reformas educativas y la nueva dinámica de la relación entre el Estado y los sindicatos docentes y entre los sindicatos y sus representantes.

La Fundación Konrad Adenauer desea expresar su especial agradecimiento a María Margarita López por el apoyo técnico-académico en el proyecto. Vaya también mi agradecimiento personal a Joana Fontoura de la oficina de la Fundación en Río de Janeiro, y a Tanja Goodwin que han trabajado incansablemente para que el libro pudiera ser presentado en tiempo y forma, y con la calidad requerida.

Río de Janeiro, septiembre de 2008.

DR. PETER FISCHER-BOLLIN

*Director del Programa Regional SOPLA
Fundación Konrad Adenauer*

Introducción

MARÍA MARGARITA LÓPEZ

Enmarcar al sindicalismo docente de la región en una única representación no es fácil. Como parte del movimiento sindical de los trabajadores el sindicalismo docente también ha sido portador de una visión de sociedad que se ha opuesto al liberalismo económico y a las condiciones que éste ha impuesto en las prácticas laborales. Además de eso, ha sido la expresión de un proyecto gremial caracterizado por la defensa de los intereses específicos de los educadores. La génesis y las actividades de las distintas organizaciones que se presentan en esta serie ilustran estas afirmaciones.

Es común escuchar que el movimiento sindical vive un repliegue generalizado a nivel mundial. Afirmaciones de este tipo se basan en factores como la disminución en la afiliación y militancia de los trabajadores, la inadecuación de las estructuras sindicales frente a los cambios de las organizaciones tanto estatales como privadas, y la insuficiencia de respuestas frente a los cambios en las relaciones profesionales. Pero es ésta una afirmación válida para describir la situación de las organizaciones de docentes en la actualidad en América Latina?

Los distintos casos abordados en esta serie muestran que los sindicatos de educadores se mantienen muy activos y algunos de ellos han ganado un espacio excepcional en el contexto público nacional. Pero también se evidencian debilidades, conflictos y desafíos que hacen suponer un futuro con ajustes organizacionales y estratégicos si se quiere mantener cierto nivel de influencia en la política educativa.

Es innegable que en cada país la creación, evolución y comportamiento de las organizaciones de maestros responde a una situación política particular. Sin embargo, es importante señalar que pese a los contextos específicos se observa también una tendencia hacia objetivos y comportamientos similares. Esto no es extraño si se tiene en cuenta la evolución paralela de los sistemas políticos, el crecimiento poblacional y de los sistemas educativos, y la comunicación cada vez más rápida que ha permitido la pronta difusión de lo que sucede en los diferentes países así como la conformación de redes de intereses mejor informadas. Una mirada a la situación interna de los sindicatos arroja algunas diferencias, aunque no por ello mayores.

Temas como la democracia interna, el liderazgo o la gobernabilidad de las organizaciones se convierten en variables fundamentales para entender mejor esta diversidad. El caso mexicano, por ejemplo, ilustra situaciones de líderes sindicales que permanecen en el poder durante largo tiempo y que imprimen un sello carismático excesivo a su gestión poniendo en riesgo la credibilidad de las prácticas democráticas de estas agrupaciones. A su vez, el estudio sobre las organizaciones docentes costarricenses llama la atención sobre la influencia de la cultura política de ese país en el comportamiento mismo de los sindicalistas.

El inicio de la mayoría de las asociaciones magisteriales estudiadas se remonta a las primeras décadas del siglo XX y es a partir de los años cincuenta y sesenta que se constituyen en los sindicatos que conocemos hoy en día. De manera general esta segunda fase se caracterizó por una influencia marcada por corrientes de la izquierda, con variaciones sutiles según el país o el momento político. Posteriormente el impacto de las dictaduras latinoamericanas a partir de los años setenta se hizo sentir sobre estas organizaciones mediante represiones, intervenciones y suspensiones que diezmaron su número e impulso inicial.

Pese a que en algunos países se logró la unificación de las asociaciones sindicales docentes en un sindicato único nacional, esto no ha sido posible en todos los países de la región, lo que puede haber influido en el logro de sus reivindicaciones. En los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, es innegable la fuerza y el papel unificador que han tenido los sindicatos nacionales organizados en federaciones o confederaciones.

Teniendo en cuenta que el crecimiento de las bases convirtió a las organizaciones magisteriales en el grupo más grande de trabajadores del sector público, éstas se transformaron en un actor clave para la conformación de alianzas políticas. Estas alianzas buscan ser útiles tanto a los objetivos sindicales como a los partidos políticos que requieren aumentar sus afiliados y apoyos puntuales. El caso del SNTE en México con más de un millón de miembros es visible su influencia en el desenlace de las elecciones y en las decisiones gubernamentales siendo así el ejemplo más extremo de esta situación.

En cuanto a los objetivos de las organizaciones de educadores, éstos parecen haberse ampliado en las últimas décadas. Se ha pasado de una agenda de reivindicación salarial y de mejoría de las condiciones de trabajo a una en que también se busca una mayor participación en la toma de decisiones sobre la política educativa. Aunque esto no es igualmente claro en todos los casos presentados, parece ser una tendencia que gana cada vez más terreno.

REFORMAS "TIPO", CONTRADICCIONES Y ACERCAMIENTOS

Los diferentes casos presentados en este libro muestran la convergencia entre los temas de las reformas educativas en la región. ¿Pero se puede hablar realmente de reformas a profundidad? Tal como lo afirman algunos autores, se trataría más bien de ajustes parciales, de reformas incrementales que aunque hayan nacido de iniciativas que buscaban cambios estructurales en los sistemas educativos, rara vez llegaron tan lejos como pretendían. Desde el final de la década de los ochenta las asambleas constituyentes florecieron y con ellas las propuestas de le-

yes generales de educación. En algunos casos como el colombiano, más que un contenido altamente transformador, lo que se dio en ese momento fue una posibilidad, no lograda hasta entonces, de diálogo entre las partes. Ha sucedido también que una vez logrados acuerdos entre las partes, el respectivo ministerio de educación no los ha puesto en operación.

En relación a los principales temas en esas discusiones, las agendas de los países de la región confluyen en algunos: la descentralización (con matices distintos según cada contexto nacional), la ampliación de la participación social, el énfasis en programas específicos de equidad y calidad y los cambios en la administración del sector. Un punto altamente conflictivo tiene que ver con los intentos de reforma a los estatutos docentes vigentes y las discusiones salariales. Todos los intentos de revisión del escalafón y ajustes de acuerdo con indicadores de desempeño o evaluaciones han suscitado oposición por parte de las organizaciones magisteriales. Frente a estas propuestas de cambio cada sindicato ha adoptado su posición particular así como sus mecanismos de resistencia.

LA DIFÍCIL CONCILIACIÓN OPOSICIÓN-PARTICIPACIÓN

Un tema que aparece de manera recurrente en los trabajos sobre el sindicalismo es el que se refiere al binomio oposición-participación. Tradicionalmente los sindicatos se han organizado y han operado en contextos de oposición abierta a los gobiernos. Sin embargo la transición a la democracia en los países latinoamericanos ha puesto en relevancia la importancia de contar con nuevas formas que permitan la participación de los distintos actores políticos

situados en la oposición. Restringida en el pasado a algunos partidos políticos, actualmente se espera la concurrencia de organizaciones y movimientos sociales diversos, por lo menos en las fases preliminares de discusión de las políticas públicas. En estas circunstancias los gobiernos han convocado los representantes sindicales en ocasiones, o han respondido al llamado de las organizaciones magisteriales y de otros grupos organizados interesados en la educación en otras ocasiones para debatir en torno a la política educativa.

Esta situación trae preguntas que han sido respondidas de distintas maneras en la región. ¿Se está cediendo a las iniciativas de gobierno cuando se participa en los espacios creados para debatir dichas propuestas? ¿La participación permite realmente establecer diálogos fructíferos y consensos válidos, o por el contrario, se convierte en una fachada formal que legitima tan sólo las decisiones gubernamentales? Como lo muestran los estudios nacionales, toda respuesta a estos interrogantes tiene sus matices. La convocatoria de grupos de reflexión o propositivos, de comisiones técnicas, de constituyentes educativas, de foros educativos, y de otras instancias similares, ha sido activa durante las últimas décadas. Medidas de este tipo fueron promovidas en la mayoría de los países y aunque algunas de estas instancias han fracasado en sus objetivos, otras parecen haber encontrado salidas novedosas.

Este debate sobre la participación-oposición atraviesa igualmente la actividad de las organizaciones de docentes cuando los gobiernos elegidos les son más cercanos ideológicamente. La participación parece ser entonces un camino más obvio como se puede ver en el caso brasi-

lero con la llegada del PT al gobierno, o en Colombia en el nivel municipal con la llegada de un gobierno de izquierda a la ciudad de Bogotá. Se transita entonces de manera más fácil el camino desde la oposición como manifestación de desacuerdo, descontento y bloqueo a medidas, hacia una oposición que busca una influencia más directa en la definición misma de las políticas estatales.

EXPECTATIVAS PARA EL FUTURO

Varias son las preocupaciones y retos que enfrentan los sindicatos a futuro. Un objetivo fundamental es mantener un grado de representación tal que les otorgue plena legitimidad frente al magisterio mismo y frente a los gobiernos con los que interactúan. Es probable que el nivel de adhesión a los sindicatos se mantenga tan elevado como ha sido hasta ahora puesto que en la mayoría de los países aunque se trata de una afiliación voluntaria, en la realidad ésta se convierte en algo prácticamente obligatorio cuando se hacen los descuentos directamente desde la nómina. Sin embargo el gran desafío consiste en mantener el interés y los niveles de participación real de sus miembros.

Con respecto a las reformas educativas, especialmente a las que buscan establecer sistemas de carrera basados en evaluaciones de desempeño e incentivos para los ascensos, parece bien difícil revertir esta tendencia. Mantener una oposición radical por parte del magisterio a toda evaluación parece cada vez más insostenible por las exigencias manifestadas en este sentido por los padres de familia y la opinión pública en general. Ello no obsta que se puedan encontrar alternativas para que estas evaluaciones contemplen aspectos claves de las demandas de los educadores.

En cuanto a las transformaciones surgidas de la aplicación de la descentralización, éstas han dado lugar a nuevas interacciones entre las autoridades, las comunidades regionales y locales y las organizaciones magisteriales, y también han generado temores en relación con la explosión de un sindicato nacional en grupos territoriales dispersos. La continuidad de la actividad sindical requiere un análisis juicioso de estas situaciones. Aglutinar y mantener una identidad, respetando y manteniendo diferencias organizacionales y locales se convierte entonces en una meta. Vista así, la unificación representa oportunidades pero al mismo tiempo es todo un desafío en un escenario de pertenencias múltiples (local-regional-provincial-nacional). Parece entonces imperativo tener conocimiento y comunicación suficientes con las bases para lograr una representación efectiva de sus expectativas. Al igual que lo han tratado de hacer las organizaciones sindicales internacionales en el marco de la globalización, la creación de un diálogo ascendente se convierte así en una forma de manejar estas tensiones entre unidad y diversidad.

Los sindicatos de educadores enfrentan igualmente un momento de cambio en relación con el papel del Estado en el sector educativo y la creación de relaciones con grupos organizados de la sociedad civil para la puesta en marcha y evaluación de las políticas educativas. El fortalecimiento de muchas de estas entidades formadas por individuos con intereses puntuales y con estructuras menos burocráticas, se ha convertido en una especie de competencia para los sindicatos que han recibido críticas por su extrema inflexibilidad y su burocratización.

Finalmente, en la búsqueda de mayor transparencia, las organizaciones docentes tendrían que

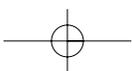
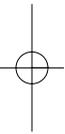
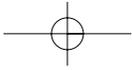
abordar internamente temas como el clientelismo y la corrupción que en algunos casos han permeado sus prácticas. Así mismo, la revisión de las estrategias de protesta parece ser un imperativo si se quiere tener mayor efectividad y mejorar la imagen pública. En ese sentido vale la pena mencionar innovaciones que ya han sido validadas como la Carpa Blanca en Argentina que permitió sostener las medidas de protesta durante casi tres años durante los cuales cerca de 1.500 docentes hicieron ayunos.

Los temas mencionados atraviesan la realidad de los sectores educativos latinoamericanos. Anticipar situaciones de cambio y reaccionar de la mejor manera para proteger los intereses de los afiliados sigue siendo un desafío para las organizaciones magisteriales. Los estudios nacionales muestran la consolidación de estas instituciones en el panorama político y señalan la importancia de los espacios de diálogo y de negociación. En ese sentido es clave reconocer el papel de los sindicatos en su calidad de gremios y como actores de la política pública, aunque reconociendo también que no se trata necesariamente del único grupo de interés frente a las administraciones públicas. De los casos presentados se desprende igualmente que es fundamental que las autoridades estatales cumplan los acuerdos pactados en las negociaciones pues de ello depende la confianza entre las partes y en los procesos de concertación. Las sociedades latinoamericanas requieren de mejoras

sustanciales en sus sistemas educativos y para ello se requiere del trabajo mancomunado de los diferentes grupos que interactúan en el espacio de la política educativa.

En este número de la serie “Sindicatos Docentes y las Reformas Educativas en América Latina” se presenta el caso de México. Se aborda así la historia y las características del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de México (SNTE) que es la organización magisterial más grande de la región. En este estudio sobresalen temas como el poder unipersonal ejercido por contados líderes, su duración a la cabeza del sindicato y su función como grupo de presión y fracción partidaria. Además, en un contexto marcado por una cultura política corporativa, el SNTE se convirtió en el principal interlocutor del gobierno en la definición de la política educativa. Como lo muestra el estudio, esta transición ha motivado cambios que van desde la búsqueda de un mayor pluralismo interno hasta el ajuste de sus estrategias a la política electoral consintiendo a la vez a algunos compromisos. Se observa también que pese a los temores generados por la puesta en marcha de la descentralización del sistema educativo, el sindicato no ha perdido su capacidad para penetrar los niveles estatales y federal, lo que ha contribuido a reafirmar su credibilidad pública. Sin embargo se nota que la interacción entre el campo político y el educativo sigue siendo un tema importante y a la vez problemático.

MARÍA MARGARITA LÓPEZ es Doctora en Ciencia Política de la Universidad Laval de Quebec, Canadá y tiene una Maestría en Sociología de la Universidad de Grenoble, Francia. Ha ocupado cargos directivos en el sector educativo colombiano como Directora de Educación del Departamento Nacional de Planeación, Directora de Planeación del Ministerio de Educación y Directora de CORPOEDUCACIÓN. Actualmente se dedica a la consultoría y la investigación con diferentes organismos internacionales que promueven el estudio de las reformas educativas y con la Universidad de Ottawa en Canadá.



La historia reciente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de México (SNTE)

AURORA LOYO-BRAMBILA*

I. INTRODUCCIÓN

Los sindicatos docentes son actores fundamentales en la política educativa. El caso de México presenta un rasgo distintivo: se observa el dominio de una sola organización sindical por más de seis décadas. Es pues un caso en el que podremos observar, exacerbadas, algunas de las dinámicas presentes en otros países y por tanto, su historia incita a una reflexión analítica que puede resultar de interés para otros contextos nacionales.

Nos hemos propuesto presentar en este trabajo la historia reciente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los supuestos, casi nunca explicitados, que subyacen en las interpretaciones más comunes sobre este tema. No es el caso de revisar una por una las previsiones erróneas -y tendría que integrar las propias- sobre el futuro de la organización sindical. Tampoco podría hacer un recuento pormenorizado de lo ocurrido *en* y *con* el sindicato, ni siquiera si me limitara al período posterior a las

reformas introducidas en los noventa. Mi estrategia, por lo tanto, consiste en comenzar identificando los enfoques más frecuentemente utilizados en los análisis sobre el sindicalismo docente en México, describir mediante algunos trazos al magisterio y ofrecer una interpretación sobre los desarrollos recientes del sindicato.

1. Diferentes ópticas: un mismo interés

El SNTE, lo expondremos un poco más adelante, nace ya con una marca: la marca corporativa. La conceptualización sobre el corporativismo, que se desarrolló principalmente en los setenta y hasta los ochenta, ha tenido un impacto considerable en la manera de visualizar a esta organización (Morales-Gómez y Torres, 1990). El reinado de la teoría de los corporativismos -y uso el plural para indicar que se trató de varias teorías en competencia- se fue diluyendo y, en su lugar, empezaron a utilizarse las teorías de la transición a la democracia, con un impacto igualmente fuerte sobre la óptica desde la cual se analiza la organización sindical (Loyo, 1992).

* Agradezco a Karla Fernández Marín su cuidadosa lectura de la versión inicial. Sus observaciones me fueron de gran utilidad.

A través de la teoría de los corporativismos, de la teoría de la transición, y de teorías desde las cuales se interpreta, se busca explicar o profetizar acerca de un poderoso aparato sindical. Sostengo, a partir de mi propia revisión sobre este campo, que casi sin excepción los análisis sobre el SNTE han utilizado, como marco general, la narrativa de cambio político *macro*-corporativismo y/o transición- y que la dinámica interna del sindicato se atribuye principalmente al efecto de factores exógenos. En cambio señalo que se ha trabajado muy poco desde la perspectiva organizacional o desde el institucionalismo, que serían en primera instancia enfoques más directamente aplicables al estudio de un sindicato.

También considero que la clave para entender el SNTE se encuentra íntimamente relacionada con la historia reciente de lo ocurrido en la organización, con el perfil de su dirigencia y, finalmente, con el lugar que tienen los académicos en el campo propio de la política educativa en el que gravita también, y con una fuerza incomparable, el sindicato. (Peláez, 2000, Loyo y Muñoz, 2003).

2. Un poco de historia

Para entender las particularidades del SNTE tenemos que remontarnos por lo menos setenta años atrás, al gobierno encabezado por el Gral. Lázaro Cárdenas (1934-1940), quien al tiempo que realizó las más importantes reformas relacionadas con las demandas sociales de lo que hoy se conoce como *Revolución Mexicana* -reparto de tierras, expropiación del petróleo, educación popular- también construyó un partido político, el PRM (Partido de la Revolución Mexicana), que fue la semente del corporativismo estatista que caracterizó al sistema político mexicano. Las organizaciones sociales convocadas por Cárdenas para

formar parte del partido eran progresistas, pero posteriormente mudaron su orientación y, ya integradas dentro de los *sectores* del partido, se subordinaron casi por completo al Poder Ejecutivo y fueron perdiendo todo viso de combatividad y de autonomía. El cambio de orientación del sindicalismo magisterial se realiza también enmarcado en este proceso de transformación de las organizaciones populares y del partido al que el SNTE se hallaba adherido desde su nacimiento.

El cambio fue sorprendente. En los años treinta, la mayor parte de los maestros, que en muchos sentidos constituían una vanguardia de la ideología nacionalista y popular del cardenismo, protagonizaban continuos conflictos intergremiales que entorpecían la labor educativa del gobierno. Cárdenas personalmente trató infructuosamente de pacificar y de unificar a las distintas organizaciones magisteriales, la mayor parte de ellas de tendencia política de izquierda. Corrían tiempos de grandes pasiones políticas. Poco después, en 1943, el sucesor de Cárdenas en la Presidencia de la República, el Gral. Manuel Avila Camacho, y su Secretario de Educación, el escritor Jaime Torres Bodet, consiguen en un clima político dominado por el lema de *unidad nacional*, que las organizaciones se unifiquen en un solo sindicato. En sus primeros años, señala Gerardo Peláez, “(el SNTE) a pesar de no ser independiente del Estado, era un auténtico frente único de los servidores de la Secretaría de Educación Pública (SEP); en él confluían, entre otras tendencias, la lombardista, la comunista y aquellas que estaban vinculadas a la SEP, a la Confederación Nacional Campesina y a otras entidades oficiales.” (Peláez, 2000:43)

Menos de diez años después, este carácter de frente se había perdido por completo. El viraje

es explicable en cierta medida por cambios ocurridos en el contexto político nacional e internacional, pero también por un elemento estructural ya que, siendo una organización monopólica por el hecho de constituir la única opción de representación gremial permitida a los trabajadores de la educación¹, se propiciaba el autoritarismo de los dirigentes respecto de su base y la subordinación con respecto a las autoridades gubernamentales.

El marco jurídico dentro del cual nació y se desarrolló el SNTE fue el Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado que data de 1938. En él se establecía que en cada unidad (refiriéndose a las secretarías del gobierno federal) solamente se reconocería la existencia de un sindicato (artículo 46). El artículo siguiente otorgaba a todos los trabajadores del Estado, excepto a los que poseyeran nombramiento como “empleados de confianza”, el derecho a formar parte de la organización sindical correspondiente, pero se asentaba -y ése es precisamente uno de los pilares de la fuerza del SNTE hasta el día de hoy- que una vez que solicitaran y obtuvieran su ingreso en el sindicato no podrían dejar de formar parte de él en ningún caso, salvo que fuesen expulsados, caso en el cual el trabajador sancionado perdería los derechos establecidos por el Estatuto. Resulta por demás sorprendente que estos lineamientos generales se conserven hasta el día de hoy en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) que data de 1963

y que fue reformada por última vez hace menos de una década. Los artículos vigentes que imponen restricciones a la libre sindicalización se encuentran en el Título Cuarto, artículos 68 y 69 (1998). Una resolución de la Suprema Corte de Justicia autorizó a los trabajadores a elegir entre distintos sindicatos de una misma dependencia, pero el ejercicio de este derecho implica para los trabajadores procedimientos difíciles y tardados por lo que, en los hechos, se mantiene la afiliación casi forzosa. Los efectos que ello acarrea a la organización son mixtos. Por una parte, puede considerarse que actúa como una poderosa salvaguarda para su fuerza e integridad; pero al mismo tiempo propicia apatía, falta de participación e incluso rechazo de una proporción de maestros hacia las actividades sindicales. En estas condiciones no puede sorprender que el compromiso individual se diluya y que solamente ciertos núcleos de maestros pertenecientes a secciones “disidentes” en fase de ascenso tengan el perfil del sindicalista activo que encontramos en países del cono sur, donde las organizaciones docentes tuvieron que luchar contra los avatares de las dictaduras.²

Adicionalmente, la relación entre la SEP y sus trabajadores está regulada por la norma titulada Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública (1946), que no ha sido modificada desde hace sesenta años, lo que es indicativo de la reticencia tanto de la SEP como del sindi-

1 El SNTE se encuentra integrado por “trabajadores de base, permanentes, interinos y transitorios al servicio de la educación, dependientes de la Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos de los Estados, de los municipios, de empresas del sector privado, de los organismos descentralizados y desconcentrados, así como los jubilados y pensionados del servicio educativo de las entidades citadas”, Estatutos del SNTE. (1992) Artículo 2, Capítulo 1, Constitución, nombre, domicilio, emblema y lema del Sindicato.

2 Un marco explicativo para la comparación del sindicalismo docente de México, Brasil y Argentina se encuentra en Gindín (en prensa).

cato para entablar una negociación compleja y que, por lo tanto, representaría riesgos que ninguna de las dos partes han estado dispuestas a asumir, a pesar del absurdo anacronismo de la mayor parte del articulado de dicho reglamento.

3. La dirigencia

La historia del SNTE ha sido narrada fundamentalmente tomando como referencia para su periodización los cambios ocurridos en la dirigencia real, no formal, del sindicato (Arnaut, 1989) y en sus Congresos Nacionales (Peláez, 2000). Y ello no es arbitrario, sino que refleja la importancia que en la vida de la organización han tenido un puñado de líderes. Nos referimos en especial a tres dirigentes que han ocupado gran parte de la historia del SNTE: Jesús Robles Martínez, Carlos Jonguitud Barrios y Elba Esther Gordillo. Desde su fundación, la estructura del sindicato ha sufrido adecuaciones por medio de las reformas de sus documentos básicos. No obstante, desde el inicio y hasta el día de hoy se mantiene una fuerte concentración de poder en los órganos nacionales de gobierno y en especial en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN).³ La tradición política en México -la Revolución de 1910 tuvo su origen en las sucesivas reelecciones del Porfirio Díaz- se ha caracterizado por evitar la reelección y, en el sindicato, la reelección de los dirigentes en el mismo puesto no se permite, pero en los hechos los tres dirigentes que mencionamos han mantenido el control de la organización más allá del período en que formalmente han ocupado la Secretaría General.

Las redes políticas que posee un líder para llegar a la cúspide de ese organismo tienden a acrecentarse durante el corto período en que legítima y legalmente ocupa ese puesto; por ello, cuando se trata de líderes especialmente audaces y hábiles, su mandato puede prolongarse de manera extralegal, dando lugar a un impresionante y extendido poder unipersonal. El líder construye un grupo a su alrededor formado por dirigentes de rango medio y operadores que dependen de él. Estos vínculos se mantienen y se amplían al mediar complicidades, intereses económicos y, sobre todo, como resultado de las expectativas de los subordinados sobre los beneficios y prebendas que se obtienen mediante la influencia del líder. Revisemos los casos de los últimos liderazgos: Carlos Jonguitud Barrios, quien se mantuvo en la cúspide del poder sindical por un espacio de 17 años, entre 1972 y 1989, y Elba Esther Gordillo, que ha logrado mantenerse como dirigente efectiva de la organización desde 1989 hasta el día de hoy (casi 20 años). Nos centraremos en un aspecto neurálgico, que consiste en identificar el entrecruzamiento de factores endógenos y exógenos que a nuestro juicio pueden utilizarse para explicar estos cambios ocurridos en la cúspide del SNTE.

Carlos Jonguitud logró el control del SNTE contando para ello con el respaldo total del entonces Presidente de la República, Luis Echeverría. El 22 de septiembre de 1972, nos recuerda Peláez (2000), el edificio del sindicato en la Ciudad de México fue ocupado por un grupo de maestros encabezados por Jonguitud, que con medios no exentos de violencia logra la destitución

3 Entre las facultades que se otorgaron al Comité Ejecutivo Nacional, y que aún conserva, está una especialmente importante: expedir la convocatoria para los congresos seccionales, lo que le ha permitido, invocando diversas circunstancias, fijar los tiempos en la renovación de dirigencias locales a partir de los intereses de su grupo y retrasar a veces por espacio de años, una elección en que avizora una derrota.

del hasta entonces secretario general Carlos Olmos. Luis Echeverría pretendía darle credibilidad a lo que denominó “apertura democrática” y la sustitución de una camarilla sindical por otra fue interpretada por los medios oficialistas como una muestra de esta apertura.

Si comparamos este suceso ocurrido en 1972, que en realidad significó el ocaso del extendido

control logrado por Jesús Robles Martínez sobre la organización sindical, con la caída de Jonguitud, que ocurrió en 1989, nos saltan a la vista analogías y diferencias que expresan los cambios ocurridos tanto en el contexto político como en la organización.

A fin de sintetizar estos elementos presentamos el siguiente cuadro:

Dos coyunturas de cambio en la dirigencia real del SNTE

1972: arribo de Carlos Jonguitud Barrios	1989: arribo de Elba Esther Gordillo
Contexto	Contexto
Apertura democrática Expansión de las empresas del Estado Discurso tercermundista	Liberalización política Apertura comercial Discurso modernizador
Factores endógenos	Factores endógenos
<ul style="list-style-type: none"> • Pugnas interburocráticas: partidarios de Jonguitud, quien había ocupado ya múltiples cargos en la estructura sindical, buscan desplazar al grupo de Robles Martínez. • Coyuntura marcada por la imposibilidad de la dirigencia de Carlos Olmos, perteneciente al grupo de Robles Martínez, para llevar adelante una demanda salarial planteada ante la base. • Cambios en la composición sindical: <ul style="list-style-type: none"> – Creciente predominancia de los maestros de primaria y urbanos que buscan aumentar su representación en el sindicato. – Tensión relativa al ejercicio del poder sindical: necesidad de ampliar la capa de líderes intermedios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pugnas interburocráticas: Elba Esther Gordillo, quien había sido protegida por Jonguitud, se distancia de él al no ser considerada para ocupar la Secretaría General. • Coyuntura marcada por movimientos disidentes aglutinados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). • Principales demandas del magisterio: aumento de sueldo y democracia sindical. • Tensión relativa al ejercicio del poder sindical: necesidad de ampliar los márgenes de acción de las secciones sindicales.
Factores exógenos	Factores exógenos
Intervención directa del Presidente de la República sustentada en: <ul style="list-style-type: none"> • Interés gubernamental en realizar cambios en las dirigencias sindicales para ponerlas a tono con la denominada “apertura democrática”. 	Intervención directa del Presidente de la República sustentada en: <ul style="list-style-type: none"> • Interés gubernamental en la llamada modernización educativa. • Interés por avanzar hacia un esquema de descentralización educativa. • Abandono de la ideología nacionalista-populista que sustentaba a Vanguardia Revolucionaria.

Fuente: elaboración propia.

La estructura del sindicato, que consta de 56 secciones y se expresa principalmente en sus voluminosos estatutos, requeriría de un estudio pormenorizado. Cabe hacer notar que los estatutos del SNTE se han ido modificando, y dan cuenta del oficio político que ha caracterizado a la dirigencia sindical, que propicia estas adecuaciones con el fin de dar estabilidad a la organización y mantener su control sobre la base.

Los últimos cambios realizados en 2004 son especialmente interesantes. Se introduce, en primer lugar, la figura de la Presidencia, para dar formalmente el lugar de máximo poder, que en los hechos ya ejercía, a Elba Esther Gordillo. También se ideó el Secretariado Nacional, encargado de establecer las principales orientaciones del sindicato. La tercera modificación importante consiste en la creación de Colegiados; ello implica que las "carteras" del CEN, cada una de las cuales estaba a cargo, con anterioridad a estos cambios, de un solo dirigente, se distribuye ahora entre varios dirigentes pertenecientes a un mismo "Colegiado", ampliándose así el número de posiciones sindicales en el segundo nivel de jerarquía. De esta manera, hoy no podría afirmarse sin más que el SNTE es un sindicato centralizado y vertical. Todos los hilos del control convergen en la cúspide de la estructura, pero inmediatamente debajo de la cúspide, y más a medida que se desciende en la jerarquía de la organización, los niveles involucran a capas más amplias de dirigentes. De manera preliminar se podría afirmar que este diseño favorece la competencia entre los dirigentes de segundo y tercer nivel y, al ampliar el número de puestos disponibles, aumenta simultáneamente las expectativas de ascenso entre los maestros de niveles inferiores, todo lo cual está diseñado con el fin de dar estabilidad al sindicato y ase-

gurar la posición de poder máximo en la cúspide de la estructura.

4. El magisterio en movimiento

El magisterio mexicano ha protagonizado importantes luchas sociales. Así podemos referirnos por ejemplo a la participación de los maestros como individuos y como grupo durante la Revolución Mexicana (Cockroft, 1967); la destacada participación de maestros en otras organizaciones de obreros y de campesinos así como en partidos políticos de oposición, pero sobre todo, y enfocándonos a la acción colectiva, a las luchas para democratizar su propio sindicato. De entre estos movimientos vale la pena mencionar el protagonizado por los maestros de la ciudad de México en el año 1958 que consiguió una victoria importante, aunque efímera, frente al gobierno y a la dirigencia nacional del SNTE. La Sección IX del sindicato, que agrupaba y aún agrupa a los maestros de preescolar y primarias de la ciudad, consiguió que se respetara su voluntad de elegir a un líder de izquierda, el profesor Othón Salazar, como dirigente de esa sección así como un aumento de sueldos que resarcía parcialmente la pérdida del poder adquisitivo del salario magisterial. Ese movimiento, que implicó un paro de labores docentes, así como el establecimiento de un campamento en los patios del edificio de la Secretaría de Educación Pública, coincidió con el estallido de otros conflictos sociales -ferrocarrileros, telegrafistas y petroleros- y fue uno de los más importantes desafíos para el régimen (Loyo, 1985).

Otra ola de movimientos que se inicia en las postrimerías de los setenta, tiene su clímax en la década de los ochenta. El sindicato se encontraba dominado por la figura de Carlos Jongui-

tud Barrios, que había sido declarado “líder moral” del sindicato. El descontento por los bajos sueldos y el despotismo del grupo del líder, que se denominaba Vanguardia Revolucionaria, dio lugar a la conformación de grupos “disidentes”. Esa disidencia tiene esta vez sus focos de irradiación en los estados del sur de la República: Oaxaca y Chiapas. El contexto de estas luchas es muy distinto que el del movimiento de 1958. Aún cuando las demandas centrales: aumento de sueldos y democracia sindical son idénticas, en la ola de los 70-80 los movimientos encuentran un ambiente político más abierto. Dos procesos abren ventanas de oportunidad para los movimientos: por una parte, la reforma política auspiciada por Jesús Reyes Heróles en 1977 desde la Secretaría de Gobernación, que introduce un sistema de representación proporcional en las Cámaras Legislativas amén de otras modificaciones que dan aire al sistema político y facilitan la aparición de nuevas ofertas políticas. El otro proceso es la descentralización del aparato educativo que se emprende con cuidado desde la SEP y que encuentra desde un principio un

enemigo encarnizado en la figura de Carlos Jonguitud. Durante los ochenta, los movimientos magisteriales toman primacía en la escena política mexicana; el sindicato es el único gremio que mantiene luchas continuas y suficientemente importantes para trascender lo regional y llegar a tener una relevancia política nacional. Todos los movimientos que lograron tener trascendencia en el nivel nacional incluyeron paros de labores docentes más o menos prolongados, marchas y manifestaciones tanto en el lugar de origen como en la Ciudad de México (Trejo, 1990). En suma: en la base magisterial existen suficientes causas para detonar los conflictos y en el gobierno federal una creciente animadversión contra el estilo de liderazgo ejercido por Carlos Jonguitud (Cook, 1996). Con una historia tan agitada, tironeada entre un sindicalismo vertical y autoritario y movimientos sociales proclives a la radicalización, y que exigen una buena dosis de activismo político, la mayor parte de los maestros se ha mantenido ocupado en su quehacer cotidiano en las aulas y crecientemente alienado de la participación sindical.

Cronología mínima sobre movimientos magisteriales 1978-1989

1978	Marzo: decreto que establece la desconcentración de la SEP
1979	Junio-octubre: movimientos magisteriales en Chiapas y en Tabasco. Huelga en Chiapas Diciembre: se crea la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)
1980	Marzo-abril: surge movimiento un disidente en Morelos; se forma un Consejo Central de Lucha (CCL) Mayo-noviembre: movimientos magisteriales en Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y el Valle de México Junio: gran marcha de maestros disidentes hacia la Ciudad de México
1981	Enero: asesinato del líder disidente del Valle de México, Misael Núñez Acosta Marzo: victoria del Comité Democrático de Chiapas
1982	Abril: acuerdos con el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE para realizar congresos seccionales en Hidalgo, Morelos y el Valle de México Septiembre: tienen lugar congresos magisteriales paralelos en Hidalgo y en el CEN impone a su comité seccional Diciembre. Miguel de la Madrid asume la Presidencia de la República

continua

continuación

-
- 1983** En el Congreso Nacional del SNTE, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) obtiene cinco posiciones dentro del Comité Ejecutivo Nacional. El SNTE se opone a los planes de descentralización del gobierno
-
- 1984** Elecciones para renovar el comité seccional democrático de Chiapas
-
- 1985** Junio: se preparan elecciones seccionales en Oaxaca, pero los partidarios del CEN del SNTE lo impiden
-
- 1986** El Congreso Seccional de Oaxaca se sigue posponiendo a pesar de las protestas de los maestros disidentes
En Chiapas, líderes magisteriales y campesinos son encarcelados por participar en protestas campesinas
-
- 1987** Marzo-abril: el CEN no reconoce al Comité seccional electo en Chiapas. Las protestas se mantienen durante todo el mes de abril
-
- 1988** Julio: elecciones presidenciales cuyos resultados son controvertidos. El Congreso de la Unión ratifica a Carlos Salinas de Gortari como presidente constitucional
-
- 1989** Enero: “La Quina”, el legendario líder petrolero, es encarcelado
Febrero: Congreso Nacional del SNTE. Se elige, en medio de gran descontento, a Refugio Araujo. Los maestros oaxaqueños deciden realizar elecciones de sus representantes sin autorización del Comité Ejecutivo Nacional
Marzo-junio: movilizaciones magisteriales en varios estados de la República que confluyen en la Ciudad de México. En abril, Refugio Araujo presenta su renuncia y lo mismo hace Carlos Jonguitud a sus cargos honorarios dentro del sindicato
-

Fuente: Cook, 1996: 316-319

5. Datos generales

El gremio magisterial representa uno de los grupos de trabajadores más numerosos y más disciplinados. Más numeroso porque ha crecido a la par que un sistema educativo que se ha ampliado para atender una población que creció de manera explosiva. Más disciplinado porque llegó a ser considerado una especie de ‘ejército civil’, que ligado orgánica e ideológicamente al régimen y a su partido ha realizado funciones educativas, pero también sanitarias, de vacunación y de promoción electoral, entre otras. Como en otras partes de América latina, magisterio y educación pública representan un binomio que ha marcado la cultura política del gremio. La ampliación de la educación pública creó miles de plazas docentes; de plazas de sueldos bajos, es

cierto, pero que proporcionan a quienes las detentan una relativa estabilidad en el empleo y algunas prestaciones sociales.

Desde los dorados e idealizados años treinta hasta los sesenta, cuando había quienes hablaban del “milagro mexicano”, se vivió una era expansiva que dio muy poco espacio a la crítica y a la reflexión. Las escuelas y los hospitales surgían ahí donde nunca habían estado antes; la mortalidad infantil disminuía, los niños recibían de la Secretaría de Educación Pública los primeros libros de texto gratuito. La estadística oficial maquillaba las cifras, amplificando los logros y disminuyendo las carencias y, entre la población, la existencia misma de un servicio público con el que anteriormente no contaba, eliminaba la posibilidad de preocuparse por la calidad de éste.

Pero a fines de los años sesenta la emergencia de sectores medios inconformes, médicos, estudiantes, intelectuales, la Revolución Cubana, el sentimiento antinorteamericano que se acrecentaba al conocer las atrocidades de la guerra de Vietnam y muchos otros factores empezaron a cimbrar esas certezas. En el ámbito de las ciencias sociales surgen cuestionamientos respecto de los logros de los regímenes revolucionarios.

Los vientos de cambio llegaron con cierto retraso al magisterio. Salvo grupos muy reducidos que se involucraron en movilizaciones de ámbito local, el magisterio vivió en los sesenta y los setenta una etapa de conformismo político. La expansión numérica del grupo, su estabilidad laboral y el ambiente de crecientes controles tanto de la autoridad educativa como de la dirigencia sindical limitó sus márgenes de autonomía. Profesión de Estado, señala el profesor Arnaut, pero también sindicalismo de Estado y una cultura propia en que, como veremos más adelante, se producen tensiones entre dos lógicas presentes en ella: la lógica gremial y la lógica profesional (Arnaut, 1989).

Durante la segunda mitad del siglo XX, la expansión de los docentes, que conforman el núcleo duro del sindicato, fue impresionante. Y dado

que la sindicalización era automática al ingresar en el empleo, el SNTE veía crecer su membresía de manera *natural*, esto es sin ninguna necesidad de competir con otras opciones. Examinemos algunas cifras. El núcleo de la organización, formado por los docentes de los niveles de educación básica -preescolar, primaria y secundaria- pasó de 80.000 docentes en 1950 a más de un millón al comenzar el siglo XXI. Cabe subrayar que esa expansión se vio acompañada, hasta muy recientemente, de una pasmosa estabilidad laboral en un ciclo que para el joven profesor o profesora recién egresado/a de la Normal comenzaba con ese primer trabajo en alguna escuela, trabajo que, por cierto, tenía asegurado al salir de ella y sin mediar ningún otro requisito.

Estos datos deben ser tomados con cierta reserva; la estadística oficial tendió, como ya dijimos, a inflar las cifras referentes al servicio educativo y adicionalmente los datos se refieren a plazas docentes y no a individuos; tómesese nota de que, a partir de los setenta, una buena proporción de los maestros obtuvo lo que se denomina *doble plaza*, es decir la posibilidad de trabajar en dos escuelas y, por lo tanto, su registro aparece duplicado.⁴ (De Ibarrola, Silva et al. 1998). De cualquier manera, eso no afecta la tendencia acelerada de ampliación del mercado

Personal docente 1950-2000

Año	1950	1960	1970	1990	2000
Preescolar	2.896	6.675	10.524	104.972	156.004
Primaria	66.577	106.822	194.001	471.625	548.217
Secundaria	8.702	19.984	67.738	234.293	309.123

Fuente: elaboración propia.

⁴ En el Distrito Federal, por ejemplo, datos de una encuesta realizada en 1995 señala que, del total de maestros de primaria de escuelas públicas, el 52,2% tenía “doble plaza”. (De Ibarrola et al., 1997:125).

laboral del magisterio durante esas décadas. Hoy, debido a las tasas decrecientes de crecimiento demográfico, la expansión ha llegado a su fin para los maestros de primaria y secundaria. He aquí las proyecciones elaboradas por el Consejo Nacional de Población.

En las tres últimas décadas del siglo XX, el número de docentes de primaria creció en un 280% y el de secundaria en un 456%, durante las primeras tres décadas del siglo XXI, el descenso de la matrícula escolar determinará que, de mantenerse constante el número de alumnos por maestro, el número de docentes necesarios en el nivel de primaria disminuirá en 141.747, es decir que experimentarían un decremento del 26%; por su parte, el número de docentes de secundaria que requeriría el sistema en 2030 sería de 286.834, lo que sólo significa un aumento de 32.224 docentes con respecto a la planta actual, es decir apenas un incremento del 11% en unos 30 años. En suma, para el gremio magisterial, el panorama para las siguientes décadas es desalentador -sí exceptuamos el nivel preescolar, cuya dinámica examinaremos más adelante- ya que habrá de enfrentar el agotamiento de la fase expansiva del mercado laboral.

En cuanto al sueldo magisterial, aunque durante los noventa tuvo un comportamiento menos malo que el sueldo burocrático, se mantiene en esa zona de la ominosa medianía y muy por debajo del sueldo de otras profesiones liberales. Según datos elaborados por la Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la SEP, el ingreso anualizado bruto de un maestro de primaria en el DF con plaza inicial pasó de representar 1,57 salarios mínimos generales en el DF en 1988 a 3,96 múltiplos de salario mínimo para la misma

plaza en 1999; por otra parte, el sueldo de ese mismo maestro, incrementado con los estímulos correspondientes al nivel más bajo de carrera magisterial, pasó de ser 1,96 salarios mínimos en 1988 a 5,04 salarios en 1999 (SEP, 1999:176). Datos recientes de la OCDE, que han sido manejados de manera muy tendenciosa por la prensa, indican que, si bien en la actualidad los sueldos base de los docentes mexicanos son bajos en términos absolutos -representando aproximadamente la mitad del sueldo correspondiente promedio de maestro en los otros países de la OCDE- se encuentran entre los más altos como proporción del PIB *per cápita*, tendencia que se acentúa en el subgrupo de maestros con 15 años de experiencia.

En la medida en que efectivamente el sueldo magisterial mexicano, que sufrió un brutal deterioro a principios de los ochenta, se ha ido recuperando de manera gradual pero sostenida, para los próximos años es previsible que las mayores presiones se concentren en dos temas: la contracción del mercado laboral para docentes de primaria y secundaria y el candente problema de las pensiones, que trataremos más adelante.

II. LA HISTORIA RECIENTE DEL SNTE

México cambió después de la crisis financiera de 1982. El gremio y su organización sindical entraban también en una etapa de turbulencia. Ya hemos adelantado elementos importantes de esta historia: el descenso del sueldo magisterial, los movimientos magisteriales, la desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación y la caída, en 1989, de la dirigencia en cuya cúspide se encontraba Carlos Jonguitud. Nuestro interés por regresar la mira-

da a lo ocurrido a inicios de los ochenta se explica en la óptica que queremos adoptar y es consecuente con el tipo de preguntas a las que deseamos dar respuesta en este texto.

Creo adecuado, para iniciar esta sección, recurrir a la conceptualización que para estudiar al SNTE nos propone el politólogo Aldo Muñoz en un texto reciente (Muñoz, en prensa). El sindicato, afirma, se puede analizar como un *sindicato corporativo*, “por tener prácticamente el monopolio de la representación de sus agremiados”; como una *organización de carácter oligárquico* dado que “sus dirigentes nacionales tienden a constituir liderazgos que se mantienen en el poder por largas temporadas y se desempeñan como un grupo cerrado”, y como un *grupo de interés* “en lo relativo al aumento de salarios y prestaciones, pero también en lo que respecta a sus espacios de control en el ámbito del sector educativo nacional y de los estados”. Interesa también retomar su observación, al analizar las principales estrategias del sindicato, de que el SNTE, en determinadas circunstancias, toma la forma de una *fracción partidista*.

Cada una de estas facetas del SNTE requeriría de un estudio específico. Coincido plenamente con la argumentación de Muñoz en el sentido de que, desde el terreno de lo educativo, se estructuran los incentivos que hacen posible el control de los trabajadores, pero sobre todo, su lealtad al sindicato y al sistema en su conjunto. De ahí que en esta aproximación a la historia reciente del SNTE, sin dejar de visualizar al sindicato en las perspectivas antes mencionadas, prefiera centrarme en otra, que es la de *grupo de presión*, pues es principalmente como tal que actúa en el ámbito de la política educativa (Muñoz, 2008).

1. Desconcentración del aparato educativo y reforma política – Efectos colaterales (1977-1988)

En México, la política educativa fue por décadas una de las políticas gubernamentales y, más aún, un conjunto de medidas que transparentaban la orientación que el Presidente de la República de turno deseaba imprimir a la educación durante su mandato. Es así hasta los setenta cuando el SNTE comienza a ser visualizado como un obstáculo para los cambios en el ámbito educativo. Esta percepción se acentúa en el momento en que el Secretario de Educación del Presidente López Portillo, Fernando Solana, pone en marcha su proyecto de desconcentración administrativa de la SEP (diciembre de 1977) e impulsa la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (1978); paralelamente, los movimientos de maestros en el sur de la República adquieren resonancia nacional. En los círculos gubernamentales más proclives al reformismo, la figura de Carlos Jonguitud emerge como un adversario que se niega a rectificar sus posiciones para alinearlas con el espíritu de lo nuevo: la reforma política y la reforma administrativa de la SEP.

La llamada *reforma política* fue ideada para revitalizar un desfalleciente sistema político de partido único cuyo lamentable estado se acababa de evidenciar en el hecho, por demás insólito, de que en la última elección presidencial, la que llevó al gobierno a José López Portillo, no se presentó ningún candidato de oposición a la contienda. El artífice de la reforma política fue el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, que concibió las grandes líneas de la nueva legislación electoral (Molinar 1991). Pero la reforma política no se restringía a lo electoral; reque-

ría una nueva forma de operar en otras organizaciones vinculadas con lo público. Y esto tampoco era fácil. Fue por eso que en esos años el mismo Reyes Heróles se vio obligado a entablar arduas negociaciones con Jonguitud, con el fin de resolver los muy serios conflictos regionales protagonizados por los maestros *disidentes* de los estados sureños de Oaxaca y de Chiapas (Street, 1992, Cook, 1996). La intervención del Secretario consistía primordialmente en convencer al líder sindical de la necesidad de reconocer la existencia del *otro*, del contendiente.

En la siguiente administración, esto es al asumir la presidencia Miguel de la Madrid (diciembre de 1982) en medio de una severa crisis financiera, Reyes Heróles ocupa la cartera de Educación y logra algunos acuerdos con Jonguitud tanto en torno de la desconcentración de la SEP como en cuanto a una mínima apertura con los grupos disidentes del SNTE por parte del Comité Ejecutivo Nacional. Pero el contexto es adverso, el sueldo magisterial ha caído a sus niveles más bajos y la *Revolución Educativa* anunciada a principios del sexenio simplemente no se concreta. En marzo de 1985 muere Reyes Heróles y es sustituido por Miguel González Avelar, quien cede espacios al sindicato en las recientemente creadas estructuras para la descentralización. No se trata de una graciosa concesión: el régimen requiere del decidido apoyo del SNTE, es decir de sus dirigentes nacionales, de cara a las elecciones presidenciales que ya estaban en puerta. Se observa por primera vez una pauta de intercambio político que ahora se ha vuelto cada vez más evidente: la dirigencia del SNTE logra, gracias a sus recursos organizativos, revertir las condiciones que le son desfavorables por medio de su capacidad para beneficiar a un partido y a sus candidatos. Tener el

apoyo del sindicato en una contienda electoral en cualquier nivel, municipal, estatal o federal, da a quien lo tenga una ventaja comparativa muy significativa frente a sus contendientes. Los maestros son disciplinados, acuden a las casillas como funcionarios electorales, votan, convencen a otros de que voten y el sindicato tiene recursos, provee contingentes para los mítines, financia propaganda, imprime volantes. Por lo tanto, del examen del período (1982-1988) podemos sacar dos lecciones:

- Desde la óptica del sindicato es perfectamente legítima su penetración en todos los niveles de autoridad educativa. Esta penetración es vista por los dirigentes como vital para su supervivencia como sindicato nacional y se expresa, entre otras cosas, por la capacidad de influencia del sindicato en el nombramiento o en la remoción de directores de escuela, de supervisores y del funcionario educativo, tanto a nivel federal como estatal.
- Los cambios administrativos que perjudican los intereses del sindicato pueden ser revertidos en coyunturas dominadas por contiendas electorales competitivas, como efecto de las tareas que el SNTE es capaz de desarrollar en favor del candidato y del partido con el que establezca una alianza estratégica.

El sindicato no abandona más que temporalmente la lucha abierta por conservar y acrecentar sus posiciones en todos los niveles de autoridad escolar así como de autoridad educativa. Cualquier modificación administrativa que emprenda el gobierno es valorada desde el sindicato a partir de los posibles beneficios o pérdidas que implique para sus intereses en distintas esferas, pero esencialmente en ésta, porque es

ahí, desde el interior mismo de la autoridad escolar y educativa, donde la organización sindical puede ejercer en posición de ventaja sus tareas de intermediación. Será ya en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y con el liderazgo de Elba Esther Gordillo cuando se podrá apreciar hasta qué punto la dirigencia conoce el valor estratégico de ser el principal interlocutor del gobierno en la definición de la política educativa.

2. Un nuevo pacto gobierno-sindicato (1989-1994)

La crisis financiera de 1982 y sus secuelas se manejaron por medio de los llamados *Pactos*, que se veían facilitados merced a la cultura política corporativa, a la añeja tradición de pautas de negociación tripartita (gobierno, empresarios y sindicatos) y a un presidencialismo todavía muy acusado, en el que la autoridad unipersonal del Presidente convocaba, convencía y aseguraba a las partes las condiciones mínimas de negociación y de cumplimiento de los acuerdos. Sin embargo, como ya señalamos, durante la gestión de Miguel de la Madrid la relación entre un gobierno ya claramente tecnocrático y que empujaba hacia la liberalización económica y política, y una dirigencia sindical que se resistía ferozmente al cambio, no dio la posibilidad de establecer ningún pacto en el ámbito educativo. Se dieron batallas, treguas y armisticios; esto último cuando la autoridad educativa accedió a perder gran parte del terreno ganado a cambio del apoyo del sindicato en las elecciones de 1988.

El candidato del Partido Revolucionario Institucional fue Carlos Salinas de Gortari. En la campaña definió tres líneas fundamentales que implicaban continuar con el “cambio estructural” iniciado durante el gobierno anterior:

- hacer más eficiente el Estado, adecuando sus dimensiones a sus funciones esenciales
- llevar adelante un proceso de apertura comercial
- profundizar la descentralización

Esas tres directrices entraban en pugna con el grupo de Carlos Jonguitud, pero la *disciplina partidaria* se impuso; el sindicato obtuvo para sí varias posiciones que incluyeron al propio Carlos Jonguitud, quien fue postulado por el partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), como candidato a senador de su estado natal, San Luis Potosí. El SNTE por su parte apoyó, como tradicionalmente lo hacía, las campañas políticas del PRI. Según se desprende de la crónica oficial de la campaña de Salinas, éste tuvo encuentros con los maestros sindicalizados en todos los estados de la República. El candidato tomaba protesta a las llamadas Brigadas de Educación Política y Promoción Social y recibía tomos encuadernados que contenían copias de las actas de registro de estas brigadas, normalmente compuestas por diez personas, entre maestros y padres de familia. Las brigadas impartían seminarios de orientación política y capacitación electoral. Una vez designados los candidatos del PRI al Congreso de la Unión, la tarea de las brigadas consistía en presentar ante los padres de familia de cada escuela al candidato priísta por su respectivo distrito electoral. Las brigadas magisteriales se comprometían a movilizar a los votantes el día de la elección. Fueron decenas de miles de brigadas en todo el país; solamente en el estado de Jalisco se integraron más de 20.000 (Loyo, 1992).

Durante el proceso electoral de 1988, la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, representando a la izquierda por medio del recién constituido Frente

Democrático Nacional, tomó una fuerza inesperada. Los resultados electorales, muy controvertidos, dieron la victoria a Carlos Salinas. Este, al poco de tomar posesión como Presidente, tomó algunas medidas que querían aparecer como expresiones de fuerza de un gobierno que había asumido con un grave déficit de legitimidad. La medida más notoria fue la aprehensión del líder de los trabajadores petroleros, Joaquín Hernández Galicia, apodado “La Quina”, realizada con el apoyo de elementos del ejército el 10 de enero de 1989.

El clima político auguraba ya la caída del otro gran cacique sindical: Carlos Jonguitud. Además, en febrero del mismo año, se inicia una nueva ola de protestas magisteriales que se prolonga hasta abril. Para el Presidente y su grupo más allegado emerge como posible sustituta del líder potosino la maestra Elba Esther Gordillo. Esta había sido formada políticamente por Jonguitud, pero se encontraba distanciada de él. Alejada temporalmente de la vida sindical, estaba colaborando con el Jefe del Departamento del Distrito Federal y, en su nueva posición, había sabido tejer relaciones con el grupo cercano al Presidente. El 23 de abril, Jonguitud se entrevista con el Presidente Salinas y, al salir de la reunión, da a conocer su dimisión como *líder moral* del SNTE. Al día siguiente, Refugio Araujo del Angel, quien fungía como secretario general del CEN del sindicato aunque no era sino un personero de Jonguitud, presenta su renuncia. El camino quedaba libre para Gordillo.

Para la nueva dirigencia, la amenaza más fuerte se encontraba en la posibilidad de que la descentralización educativa que se anunciaba fuera utilizada por el gobierno para tratar de desmembrar al sindicato. Y no le faltaba razón: el secretario de Educación, Manuel Bartlett, abrió una

lucha contra el sindicato en dos frentes: la descentralización y la apertura del debate educativo a sectores distintos y antagónicos al sindicato, que incluyó acercamientos con el clero y con grupos de escuelas privadas.

Las estrategias de la nueva dirigencia nacional del sindicato ante el proyecto de descentralización del secretario Manuel Bartlett fueron las siguientes:

- afianzar su poder en el interior del sindicato, buscando establecer alianzas con grupos contrarios a Jonguitud;
- refrendar el vínculo histórico SNTE-Presidente de la República;
- lograr que se asignaran mayores recursos presupuestarios para sueldos y prestaciones del magisterio;
- la articulación de un nuevo discurso sindical que postulaba la renovación del sindicato sobre la base de un mayor compromiso con la educación;
- evitar al máximo el enfrentamiento con otros grupos de la sociedad;
- emprender una costosa campaña en los medios para mejorar la imagen del sindicato.

Elba Esther Gordillo requería legitimar su liderazgo mediante un Congreso Sindical que se realizó al año siguiente, el 22 de abril de 1990, en el cual es confirmada como secretaria general del CEN del SNTE por un período de tres años más. En ese Congreso realizado en Tepic, Nayarit, se “moderniza” el sindicato, al incorporarse cierto pluralismo (se integran a dos representantes de los “disidentes” en el CEN) y al desanudar, al menos formalmente, la relación orgánica entre el SNTE y el PRI. Aun cuando en cierto momento los maestros de la CNTE se retiraron del Congreso, lo cierto es que ya se ha-

bía abierto una nueva fase en las relaciones entre el CEN y los maestros “disidentes” pertenecientes a la CNTE. Un cambio en el estilo del nuevo poder sindical consistió en el reconocimiento por parte del CEN de sus derrotas -es decir la derrota de los llamados *institucionales*- en las secciones de Chiapas, de Oaxaca y en el Distrito Federal de la Sección IX, lo que disminuyó el conflicto y permitió mejorar el gobierno sindical de esas secciones. El reconocimiento de la derrota significaba que el CEN renunciaba a arrebatar a los grupos de la Coordinadora los espacios que ésta había logrado conquistar en diversas secciones mediante elecciones democráticas.

Para fortalecer el vínculo del sindicato con el Presidente, el sindicato debería de mostrar su aquiescencia con la *modernización educativa*; ello era delicado, pues existía, como ya mencionamos, una abierta confrontación del sindicato con el secretario Bartlett. La otra debilidad del SNTE consistía en que en esos años no había desarrollado una propuesta educativa propia. Los dirigentes sindicales eran especialistas en los temas del escalafón, en el manejo de asambleas sindicales, en la organización de brigadas en los procesos electorales, pero padecían de una ignorancia casi total respecto de las temáticas educativas. Seguramente fue la conciencia de esa debilidad lo que llevo a Gordillo a canalizar recursos para reuniones internacionales sobre educación y, posteriormente, a promover la creación de la *Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano*. Gordillo logra convencer a un prestigiado investigador, al Profesor Olac Fuentes Molinar, para que se haga cargo de la nueva fundación, cuya primera tarea consistió en producir el documento que el sindicato presentaría como *su* propuesta educativa. Este do-

cumento, que luego será incorporado dentro de los resolutivos del II Congreso Nacional Extraordinario del SNTE (febrero de 1992) titulado *Modernizar la escuela primaria: siete acciones prioritarias*, es notable por varias razones.

- el lenguaje del documento no es demagógico y comienza con una escueta declaración en que reconoce la necesidad de realizar cambios en el sistema educativo;
- contiene una propuesta de políticas e incluye no solamente objetivos y metas, sino también los medios y los tiempos que se requerirían para alcanzarlos;
- señala que el cambio curricular es la más delicada y la más riesgosa de las transformaciones educativas;
- el enfoque que propone es incrementalista y no de ruptura;
- no existe en el texto una sola afirmación que tenga connotaciones gremialistas; no se menciona al SNTE y solamente se afirma que para el éxito de las reformas es importante asegurarse de que éstas “sean asumidas por los maestros, se incorporen a la realidad de las aulas y modifiquen de manera significativa las prácticas cotidianas”.

En los trabajos de este II Congreso también se efectúan cambios en los Estatutos del SNTE, ampliándose los márgenes de acción de las secciones sindicales, sin afectar el poder del Comité Ejecutivo Nacional; se establecen formas de elección más democráticas y se norma la proporcionalidad en la integración de los órganos de gobierno sindical para permitir la participación de las corrientes minoritarias. Otra innovación consiste el establecimiento de un Comité Nacional de Acción Política, que tendría a su cargo definir las formas de apoyo del sindicato

para los candidatos del magisterio a puestos de elección popular, sin importar el partido político bajo cuyas siglas participaran y, por último, la prohibición a los dirigentes sindicales, de cualquier nivel, de ocupar simultáneamente algún cargo de elección popular.

Con estos cambios, el SNTE entraba en mejores condiciones a negociar la descentralización. La sustitución de Manuel Bartlett por Ernesto Zedillo en la SEP ayudó a eliminar los últimos obstáculos, procediéndose a negociar un “paquete” de medidas entre la SEP y el SNTE. Por medio de este procedimiento fue posible establecer el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB), que se firmó el 18 de mayo de 1992 en sesión solemne realizada en la residencia presidencial de Los Pinos por las siguientes personas: por el Ejecutivo Federal, el Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo; por el SNTE, la Secretaria General del CEN, Elba Esther Gordillo, por los gobiernos de los estados, los gobernadores de todas las entidades federativas y, como testigo de honor, el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari. El Acuerdo incluye una *introducción* en la que se señala como propósito central el mejoramiento de la calidad educativa. En el inciso denominado *Retos actuales de la educación* se hace un diagnóstico del sistema educativo nacional. La parte medular es la *Reorganización del sistema educativo*. Ahí se detallan las atribuciones de cada nivel gubernamental. La Federación (el centro) se reserva la facultad de expedir la normatividad general del sistema, formular planes y programas y evaluar el sistema educativo. Los estados se harán cargo de los planteles y podrán proponer *contenidos regionales* para que se incluyan en los programas educativos. Cada gobierno estatal, por conducto de su

dependencia u organismo competente, sustituye al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal. Asimismo, el Acuerdo establece que “los gobiernos estatales, por conducto de su autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores antes mencionados y que los gobiernos estatales garantizan que los citados derechos laborales serán plenamente respetados.” Los municipios tienen a su cargo el equipamiento y el mantenimiento de las escuelas. Otro punto importante del nuevo esquema es la llamada *participación social*. El siguiente inciso del Acuerdo es la llamada *Reformulación de contenidos y materiales educativos*. Sus aspectos centrales son la renovación de los libros de texto gratuitos (primaria) y la reintroducción de la materia de civismo en secundaria. Para los maestros, se ofrece la creación de un programa emergente de actualización. El cuarto y último punto es *La revaloración de la función magisterial*, dentro del cual se encuentra el establecimiento de un sistema de estímulos denominado Carrera Magisterial.

Como se puede observar, el esquema de descentralización que se impuso en México implicó una transferencia de responsabilidades del gobierno federal hacia los gobiernos estatales de forma tal que en adelante estos últimos, mediante su dependencia u organismo encargado de educación, sustituirían a la SEP en las relaciones laborales con los trabajadores adscritos a los planteles y a los demás servicios transferidos. Nuestro análisis identificó como elementos importantes para lograr la aquiescencia del sindicato los siguientes:

- La presión derivada del poder del Ejecutivo Federal, que se puso en juego para “convencer” al SNTE de que la descentralización había de realizarse a pesar de las resistencias;
- El ofrecimiento de beneficios para los trabajadores de la educación como Carrera Magisterial y un progresivo aumento salarial;
- La seguridad de que, pese a la descentralización, el sindicato podría conservar su estructura nacional.

Este último punto se incluyó en el texto del ANMEB estableciendo que los gobiernos estatales reconocían al SNTE como único titular de las relaciones laborales de personal transferido; por si no fuera suficiente, se señalaba que las negociaciones laborales de los comités seccionales con los gobernadores habrían de ajustarse a la orientación y asesoría del CEN. Como corolario del Acuerdo se firmaron “convenios” en todos los estados de la República entre gobierno y sindicato. Entre las cláusulas más importantes de estos documentos se encuentra el señalamiento de que el Comité Ejecutivo Nacional podrá revocar a los comités seccionales, la facultad para administrar la relación laboral colectiva y de que el gobierno retendrá las cuotas de los trabajadores y las entregará a la dirigencia nacional en un plazo no mayor a quince días. Contrariamente a lo que algunos observadores esperaron, el Acuerdo y los convenios no sólo no fragmentaron al SNTE sino que reforzaron el poder del Comité Ejecutivo Nacional.

Otros cambios importantes, pero en los que el sindicato no fue el actor protagónico, fueron las reformas constitucionales relacionadas con la educación y la nueva Ley General de Educación. La primera, que reforma el Artículo Tercero de la Constitución, entró en vigor el 28 de enero de 1992 y tuvo como objetivo suprimir la prohibición

a corporaciones religiosas o ministros de cultos para intervenir en planteles de educación básica. Esa reforma se planteó de manera simultánea a la de los artículos 5 (órdenes monásticas), 24 (libertad de creencias) y 130 (relación Estado-Iglesias). La segunda modificación fue producto de una iniciativa del Ejecutivo recibida en el Congreso el 29 de noviembre de 1992. La iniciativa contemplaba el levantamiento de las restricciones que tenían los particulares en la prestación del servicio educativo y estableció la obligatoriedad del ciclo de educación secundaria (*Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 1993). Los actores principales de esta concertación fueron, por una parte, el gobierno federal y, por la otra, la alta jerarquía de la Iglesia Católica.

La razón para presentar una iniciativa de nueva ley reglamentaria del Artículo Tercero constitucional consistía en la exigencia de adecuar este nivel jurídico a los términos del ANMEB por una parte y, por la otra, a los cambios introducidos recientemente en el texto constitucional. La Ley General de Educación (LGE), además de establecer la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, reglamenta el reconocimiento para las escuelas particulares, incorpora un capítulo especial sobre equidad educativa, señala el carácter público de las evaluaciones del sistema educativo y da pie a la creación de órganos de participación social. Nos importa señalar que la LGE debe ser considerada como el punto en el que finaliza la amplia concertación educativa de este período. Es por ello que retomamos algunos de los puntos que fueron llevados a debate en la Cámara (De Ibarrola, 1995).

Los diputados del magisterio provenientes del PRI y de los demás partidos llevaron la voz en el debate e impulsaron modificaciones a la ini-

ciativa de ley presentada por el Ejecutivo. En primer lugar, defendieron la orientación nacionalista y popular de la educación y, por lo tanto, se opusieron a la eliminación del artículo 2 de la ley anterior (Ley Federal de Educación), donde se definía la educación y los fines que persigue. En segundo lugar, defendieron lo que consideraban los derechos del magisterio, al oponerse al establecimiento de sanciones a los maestros y a las escuelas por incumplimiento, arguyendo que estas sanciones están previstas en otras reglamentaciones de menor rango. Gran indignación produjo entre los diputados del magisterio la referencia a la sanción a los maestros por la aplicación de castigos corporales sobre los alumnos, por lo cual se eliminó este enunciado. Por último, los legisladores presionaron para que se incluyeran dos artículos transitorios: el primero establece que la descentralización de los servicios educativos del DF se realizará únicamente contando con el acuerdo de la organización sindical y el otro formaliza el laudo de la Secretaría del Trabajo, que reconoce al SNTE como el único titular de las relaciones laborales de los trabajadores federales y estatales de la educación. Cabe mencionar que en 2008 la transferencia de los servicios educativos al gobierno del Distrito Federal aún no se realiza y las escuelas de la capital de la República siguen siendo responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública, dependencia del gobierno federal.

Las lecciones que nos deja el examen del período 1988-1994 en lo que al SNTE se refiere se pueden sintetizar de la siguiente manera:

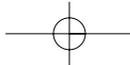
- La falta de una propuesta educativa propia constituye una debilidad para un sindicato como el SNTE, que desea ser interlocutor en materia de política educativa.

- El SNTE tuvo que acudir a investigadores universitarios para articular su propuesta educativa, pero ésta tuvo poca resonancia en el interior del sindicato.
- Para ser aceptado plenamente como el principal interlocutor en política educativa, el sindicato se vio obligado a realizar cambios internos para admitir mayor pluralismo y ejercer mayor tolerancia con los grupos disidentes.
- El sindicato aceptó la descentralización del aparato educativo, pero logró a cambio el establecimiento de un escalafón horizontal denominado “Carrera Magisterial” y la inclusión de “candados” para preservar su carácter como sindicato nacional.

3. Efectos de la descentralización en el sindicato (1992-2000)

En diciembre de 1994 fue electo como nuevo Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, que gobernó hasta diciembre del año 2000. A los pocos días de asumir el poder, el país cayó nuevamente en una grave crisis económica que acentuaba el clima de incertidumbre generado por el levantamiento zapatista en Chiapas, en diciembre de 1993, y por el asesinato, en marzo de 1994, del que había sido originalmente nominado como candidato al PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio.

La dirigente del SNTE Elba Esther Gordillo conocía muy bien a Ernesto Zedillo, quien anteriormente había ocupado la Secretaría de Educación y con quien había negociado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Además, el nuevo Secretario de Educación, Miguel Limón Rojas, deseaba mantener buenas relaciones con el sindica-



to y una de sus prioridades consistía en lograr que disminuyeran el número y la intensidad de los conflictos del magisterio. Existía, en suma, una confluencia en las estrategias del titular de la SEP y de la dirigencia nacional del SNTE.

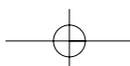
En el sindicato se asume que el esquema de descentralización que se acababa de establecer podría producir efectos desintegradores para la organización, por lo que se enfocó a neutralizar esta posibilidad. De ahí que el sindicato utiliza-

ra todos los recursos de que disponía para mantener e incluso ampliar sus cotos de poder en el interior de los incipientes sistemas educativos estatales. La investigación realizada por Aldo Muñoz en tres estados nos permite hacernos una idea del tipo de efectos que se produjeron en contextos estatales que presentan una gran heterogeneidad. Retomamos pues, para ilustrar este punto, las conclusiones que arroja su estudio sobre el resultado final de las pugnas entre el poder sindical y las autoridades educativas estatales (Muñoz, 2005).

Acciones sindicales en tres sistemas educativos: Puebla, Chihuahua y Oaxaca

Puebla	<p>Al apoyar electoralmente al gobernador entrante, éste otorgó los principales puestos de la SEP a funcionarios leales al SNTE.</p> <hr/> <p>En pago al apoyo electoral que le dio el SNTE, el nuevo gobernador compartió la administración de las coordinaciones regionales de desarrollo educativo con el SNTE.</p> <hr/> <p>Resistencia <i>de facto</i> en las escuelas al funcionamiento de los Consejos de Participación Social.</p>
Chihuahua	<p>En pago al apoyo que brindó el SNTE para la victoria del gobernador entrante, se restituye la participación de la sección sindical en el nombramiento y remoción de los directivos de las seis Unidades de Servicios Regionales establecidas por el gobierno del estado.</p> <hr/> <p>Resistencia <i>de facto</i> del SNTE al funcionamiento de los Consejos de Participación Social.</p> <hr/> <p>En correspondencia con el apoyo que brindó la sección 47 del SNTE para el triunfo electoral del candidato del PRI a la gubernatura, una vez que concluye el mandato del gobernador proveniente del Partido Acción Nacional (PAN), se suprime la figura de supervisor administrativo que éste había creado y cuyo nombramiento se había establecido como una atribución del gobierno del estado sin intervención del sindicato.</p> <hr/> <p>El gobernador del PRI elimina la Comisión de Plantillas (de la que no forma parte el SNTE) que había sido creada durante la administración anterior para sustituirla a la Comisión de Escalafón Mixta. Restituye a la sección 47 el manejo del escalafón.</p>
Oaxaca	<p>Participación de dirigentes de la sección 22 en la dirección colegiada del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO).</p> <hr/> <p>Inicialmente el gobierno estatal impulsa la Ley estatal de educación (1995) y el Plan Estatal de Educación (1998-2004) que propician el involucramiento de las autoridades municipales y de los padres de familia en la administración de las escuelas. Pero la fuerza social y política de la sección 22 provoca que el gobierno desista posteriormente de establecer las medidas administrativas necesarias para llevar adelante estas normas.⁵</p>

Fuente: Muñoz, 2005: 293-294.



Entre las lecciones que podemos extraer del examen de los estudios sobre el federalismo educativo durante la presidencia de Ernesto Zedillo podemos destacar:

- El sindicato aprovechó la existencia de contiendas más reñidas para valorizar aún más su apoyo a los candidatos con los que establecía alianzas.
- El CEN del SNTE logró hacer respetar lo establecido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica ANMEB) respecto de que se mantendría como el titular de las relaciones laborales de los maestros a pesar del nuevo federalismo educativo.
- Tanto el CEN como los Comités Seccionales adoptaron la estrategia de la doble negociación, consistente en que el día 15 de mayo (Día del Maestro) se daban a conocer los aumentos en el sueldo base magisterial así como en prestaciones, pero los Comités Seccionales realizaban una negociación suplementaria con los gobiernos estatales en los que conseguían ventajas adicionales, en especial más días de aguinaldo y otras prestaciones especiales.
- El sindicato en las entidades generalmente contó con la ventaja de establecer negociaciones con funcionarios estatales sin experiencia, o muy limitada, mientras que los miembros de los Comités Seccionales conocían muy bien los vericuetos de la administración educativa.
- Los dirigentes sindicales en los estados establecieron alianzas no solamente con el PRI sino que empezaron a abrirse hacia otras opciones políticas.

4. El sindicato ante la alternancia

Al iniciarse la campaña presidencial del año 2000, el SNTE colaboró como tradicionalmente lo había hecho con el PRI, aunque también aportó recursos para apoyar a candidatos del magisterio para otros cargos de representación popular independientemente del partido por el que decidieran competir. La derrota de su candidato a la presidencia, Francisco Labastida Ochoa (PRI) abrió un abanico de opciones de intercambio político con el nuevo gobierno. El marco rígido pero protector establecido por el corporativismo estatista se había empezado a resquebrajar veinte años atrás con la llegada de los “tecnócratas”, pero la derrota del PRI en las elecciones de julio de 2000 marcaba su fin. Para culminar el tránsito, preservando a la corporación en un contexto de competencia democrática, el sindicato contaba con recursos financieros y organizativos, así como con las astucias y habilidades acumuladas por sus dirigentes por medio de la experiencia política de décadas.

El relato pormenorizado de las escaramuzas en las que se vio envuelto el SNTE no está contemplado en este estudio. Requerimos, en cambio, identificar cuál fue el sentido general de su estrategia, ya que produjo efectos significativos sobre la nueva manera de procesar la política educativa. Nuestra evaluación general indica que la estrategia empleada consistió en potenciar los márgenes de autonomía del sindicato, fortaleciendo la lógica gremialista por medio de juegos políticos complejos tanto con la Presidencia de la República como con el PRI.

Fue durante 2002 y 2003 que esos juegos políticos plantearon situaciones inéditas (Loyo: 2003). El poder de decisión se mantuvo con-

centrado en Elba Esther Gordillo quien, al promover nuevas reformas en los estatutos del SNTE, hacía evidente una vez más la importancia que confería al control sobre el gremio magisterial ya que, entre otras modificaciones a la estructura sindical, se creaba un nuevo puesto, la Presidencia, diseñada especialmente para su persona.

El tipo de conducción personalizada que mantuvo Gordillo, su pugna *in crescendo* con el presidente del PRI, Roberto Madrazo, y la vulnerabilidad en la que colocó a la organización su alianza con el Ejecutivo federal, sobre todo por el uso que Vicente Fox y su esposa, Martha Sahagún, hicieron del poder presidencial, operaron en el sentido de debilitar la estrategia sindical que se encaminaba hacia el establecimiento de una concertación educativa amplia que redituara en un reposicionamiento de la organización sindical.

Existían asuntos pendientes que podrían ser objeto de una concertación de este tipo. En primer lugar, la mejora en los sistemas de evaluación del subsistema, una exigencia asumida muy gradualmente por la SEP que recibe un continuo reforzamiento por parte de los organismos internacionales, de algunos sectores de la opinión pública así como de los expertos en educación. Otra asignatura pendiente era la participación social a la que el sindicato había sido especialmente renuente. Por último, la aquiescencia del sindicato era necesaria en la promoción de programas y de acciones puntuales centradas en la calidad educativa que, por tener un ámbito limitado, no ponían en peligro el poder sindical y en cambio sí favorecían la imagen pública de un sindicato comprometido con el mejoramiento educativo.

Una concertación amplia sobre estos temas y otros en que los intereses gremiales del magisterio resultaran beneficiados parecía posible. La apuesta más importante en esa dirección fue el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*. Parcialmente abortado ese ambicioso intento de reposicionamiento político, el SNTE mantuvo su estrategia de cooperación con la Presidencia de la República, pero sin renunciar a su ya tradicional beligerancia en las negociaciones con las autoridades educativas. El balance preliminar no es demasiado halagüeño. En materia de evaluación, la principal controversia giró en torno de la creación y el funcionamiento del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Las trabas que opuso inicialmente el sindicato, combinadas con un sinfín de complicaciones introducidas por las Cámaras, determinaron considerables retrasos en su puesta en marcha. La negociación del gobierno con el SNTE para la creación del INEE se dio en el marco de la firma del *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*. El sindicato consiguió tener dos lugares en el comité directivo del Instituto: uno para la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Asociación Civil y otra para el gremio mismo. Pero el decreto presidencial no puso fin a las presiones y pocos días después el Secretario de Trabajo y Conflictos declaraba que, para su organización, el decreto presidencial era un “asunto provisional” y que pugnarían porque fueran las Cámaras Legislativas las que construyeran una iniciativa de ley que diera un sustento jurídico adecuado al Instituto (*La Jornada*, 21 de agosto de 2002).

El sindicato entorpeció la puesta en marcha del Consejo Nacional de Participación Social (CONAPASE) y en general la promoción de los comités previstos en los distintos niveles. Es claro que

las limitaciones observables en la participación social no son atribuibles por entero al sindicato; otros factores como el desinterés de las autoridades locales y la apatía, la falta de experiencia y la desorganización de los maestros, padres de familia y directivas escolares contribuyeron a que los resultados fueran insatisfactorios. En suma, no existió un solo proyecto en que el sindicato se haya abstenido de hacer oír su voz y sus demandas; pero en general éstos se resolvieron por medio de concesiones menores y a costa de retrasos en el inicio de su ejecución. Una apuesta importante de la SEP era la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), que conllevaba importantes implicaciones laborales para el SNTE; esta reforma sufrió retrasos e incluso cambió de denominación y quedó establecida como Reforma de la Educación Secundaria.

La estrategia del sindicato centrada en la cooperación con el Ejecutivo Federal no tuvo los resultados esperables, a pesar de que el reconocimiento y los beneficios otorgados por la administración o conseguidos como efectos indirectos por el gremio fueron considerables. Al mirar hacia el futuro no cabe duda de que los dos cambios legislativos más importantes en el campo educativo beneficiaron a la organización sindical. Y es que el estrechamiento del mercado de trabajo magisterial encontró una importante válvula de escape en la inclusión de tres

años de preescolar en el ciclo de educación básica obligatoria, lo cual significa miles de nuevas plazas que vendrán a engrosar las filas del sindicato. El otro cambio legislativo fue el establecimiento en la Ley General de Educación del 8% del PIB como monto anual que el Estado deberá dedicar a educación, que introduce presión para destinar mayores recursos al sector y, por razones que ya hemos mencionado, cualquier aumento del presupuesto educativo se traduce de inmediato en mayores posibilidades de negociación para el sindicato.

A continuación, presentamos un cuadro en el que se resume la información sobre las más importantes políticas y programas del sexenio. Como se puede observar, en términos generales el grado de intervención del sindicato en éstas se relaciona inversamente con el grado de conducción gubernamental, entendida ésta como la concordancia que existió entre los objetivos iniciales que el gobierno federal marcó y la forma en la que estas políticas y programas quedaron establecidos mediante diversas negociaciones y ajustes. Consideramos que de este análisis se desprende la imperiosa necesidad de que en el futuro las reformas se vean precedidas por un amplio e incluyente debate público de manera tal que, una vez establecidos los consensos sociales necesarios, se eleven los costos políticos para los actores que obstaculicen su puesta en marcha.

El SNTE y las políticas educativas (2000-2006)

ACCION Y PERIODO CRITICO	DIMENSION INVOLUCRADA Y RANGO DE ACCION	NIVEL DE INTENSIDAD DE LA ACCION DEL SNTE	OTROS ACTORES INVOLUCRADOS	GRADO DE CONDUCCION GUBERNAMENTAL
Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)	Evaluación Nacional	Media	SEP Poder Legislativo Organizaciones internacionales Expertos Opinión pública Organizaciones sociales	Media/Alta
Consejo Nacional Educación para la Vida y el Trabajo (CONAEVyT) 2000-febrero de 2002	Cobertura Pertinencia Equidad Participación social Nacional	Media	Presidencia ITESM INEA SEP Organizaciones sociales Empresariado Opinión pública	Baja
Reestructuración de consejos de participación social (CONAPASE) 2001- inacabada	Participación social Nacional, estatal, municipal y escolar	Alta	SEP SNTE Autoridades estatales, municipales Personal de dirección escolar Organizaciones sociales, en especial de padres de familia Organizaciones internacionales	Baja
Descentralización de los servicios educativos del DF 2001-2005	Administración Federalismo Nacional	Media	SEP GDF/PRD CNTE/SNTE Legislativo Gobiernos estatales Partidos políticos Opinión pública	Media/Baja
Programa <i>Oportunidades</i> 2001	Equidad Cobertura Focalizado Nacional	Baja	SEDESOL SEP CONAFE Banco Mundial SNTE Gobiernos estatales	Alta
Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2001-2002	Equidad Calidad Participación social Parcial/Por inscripción voluntaria de las escuelas	Baja	SEP Organismos internacionales SNTE Autoridades estatales	Alta
Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) 2001- marzo de 2004	Federalismo Gestión Nacional	Media	SEP Autoridades estatales Legislativo SNTE Actores de otros niveles educativos (media, técnica y superior)	Media/Alta

continua

continuación

ACCION Y PERIODO CRITICO	DIMENSION INVOLUCRADA Y RANGO DE ACCION	NIVEL DE INTENSIDAD DE LA ACCION DEL SNTE	OTROS ACTORES INVOLUCRADOS	GRADO DE CONDUCCION GUBERNAMENTAL
Enciclomedia 2002-2005	Calidad Parcial	Baja	SEP ILCE Legislativo Expertos SNTE Partidos políticos Opinión pública	Media/Alta
Guía de Padres 2002	Participación social Nacional	Muy alta	Fundación Vamos México Presidencia SNTE SEP UNPF Episcopado Organizaciones sociales Opinión pública	Media/Baja
Compromiso Social por la Calidad de la Educación 2000- agosto 2002	Participación social	Muy alta	SNTE Presidencia SEP Organizaciones sociales CNTE Empresarios prominentes Opinión pública Partidos políticos	Media/Baja
Reforma al Art. 3 Constitucional sobre educación preescolar 2000- diciembre, 2001	Obligatoriedad Cobertura Nacional	Alta	Legislativo SNTE Partidos Políticos SEP CNTE Expertos Opinión pública Organismos internacionales	Media
Reforma al Art. 25 de la LGE sobre financiamiento educativo 2000- diciembre, 2002	Financiamiento Nacional	Alta	Legislativo Partidos Políticos SHCP SEP Expertos Opinión pública Organismos internacionales	Media
Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) 2004- en proceso	Curricular Organizativo Calidad Educativa Cobertura Nacional	Alta	SEP Autoridades estatales SNTE CNTE Expertos Opinión pública Organismos internacionales	Baja
Reestructuración de la SEP Febrero 4 de 2005	Administrativo Gestión Gobierno federal	Baja	Funcionariado de la SEP OCDE	Alta

Fuente: Loyo, 2007.

5. Acontecimientos recientes - El SNTE en la Subsecretaría de Educación Básica

El SNTE como *grupo de presión* ha llegado en los últimos tiempos a verdaderos excesos. El proceso de penetración del sindicato en el interior de la autoridad educativa ha culminado con el nombramiento de Fernando González, casado con una hija de Elba Esther Gordillo, como Subsecretario de Educación Básica. La secretaria del ramo, Josefina Vázquez Mota, es economista y militante del PAN y durante el sexenio anterior fue Secretaria de Desarrollo Social. Es una persona cercana a Felipe Calderón, al grado de haberse encargado de coordinar su campaña política para la presidencia. A pesar de esta cercanía, la Secretaria se ha visto colocada en una situación muy incómoda, y si bien los subsecretarios de las áreas de educación media y superior forman parte de su equipo, en el área de educación básica el poder de la Secretaria es mínimo; el Subsecretario Fernando González ocupa esa posición representando los intereses del SNTE. De ahí que la SEP se encuentre semi-paralizada por las pugnas internas.

Como señalamos en la primera parte de este documento, la desconcentración y la descentralización implicaron para los sucesivos secretarios de educación arduos procesos de negociación con el sindicato a lo largo de los cuales buscaron casi siempre acotar en lo posible los márgenes de acción del sindicato, a fin de conservar o ampliar el espacio de acción de la autoridad educativa (Latapí, 2004). Por esta razón resulta muy desalentador el actual curso de los acontecimientos. Cabe subrayar que es paradójico que esta cesión de poder en favor del SNTE se dé en este momento; el Partido Acción Nacional, del cual proviene el Presidente Calderón, así como

grupos de la sociedad civil afines a ese movimiento, se han contado entre los más acérrimos críticos a la “colonización sindical”. Cabe entonces preguntarse ¿cómo se explica el que, consciente de la inconformidad y de la decepción que esta actitud suscita en sus partidarios, Calderón haya decidido dar una parte tan importante de poder al SNTE en el interior mismo de la SEP?

La respuesta que cotidianamente se encuentra en los editoriales de la gran prensa es sencilla: es el pago que recibe “la maestra”, como se conoce a Elba Esther Gordillo, por el apoyo que le brindó a Calderón en una elección muy competitiva contra el candidato de la izquierda Andrés Manuel López Obrador. Este apoyo fue real e incluyó la creación de un nuevo partido político, el PANAL, organizado y financiado casi exclusivamente por el sindicato, que hizo una campaña consistente en inducir a los votantes a sufragar por Calderón a la presidencia y por el naciente partido en las opciones restantes. Existe además un sector amplio de los votantes que considera que la intervención del SNTE fue más allá y que los maestros constituyeron los operadores más importantes del fraude contra el candidato de la izquierda.

Desde los años setenta y quizás antes, la dirección del sindicato utiliza los recursos y la experiencia acumulada en la organización como moneda de cambio en coyunturas electorales para obtener diversos tipos de ventajas tanto personales como para el gremio. Pero existen en la actualidad elementos adicionales. En primer lugar, nunca en el pasado habían sido tan competitivas las elecciones, lo que aumenta exponencialmente el valor que representa para los partidos y para los candidatos el apoyo de este

gran sindicato. Pero no sólo eso; mientras que en el pasado, durante el período de pugnas de Jonguitud con los tecnócratas, el dirigente se oponía a las medidas de liberalización, los sucesivos gobiernos desde Salinas hasta Calderón han encontrado en Gordillo una aliada invaluable. Durante el gobierno de Vicente Fox, con Gordillo como coordinadora de la bancada del PRI en la Cámara, se comprometió con un paquete de reformas promovidas por el Ejecutivo. La más importante para el gobierno e impopular entre la población era la que buscaba ampliar el ámbito de aplicación del IVA, el impuesto al valor agregado. Elba Esther Gordillo defendió esta iniciativa y se pronunció abiertamente en favor de otras igualmente controvertidas, lo que formó parte del contexto de conflictos en el interior de su partido que la condujeron a la ruptura (Gordillo, 2005).

En el primer año del gobierno de Felipe Calderón, Gordillo dio su aval para la reforma del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, conocida como reforma al ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) y jugó un papel central en el proceso de negociación que la hizo posible. En la medida en que ésta ha sido la principal reforma conseguida por el nuevo gobierno, es posible imaginar el interés del presidente y de su equipo por conservarla como aliada. (Ornelas, en prensa). De lo anterior se deduce que, al centrar el comentario político en la figura de Gordillo, se elude una parte muy importante del problema. Es cierto que es una figura pública muy cuestionable con una habilidad y una audacia política notables. También es cierto que son muchas las acusaciones creíbles que penden sobre ella, en especial por el manejo poco escrupuloso de los cuantiosos recursos

del sindicato que se percibe relacionado con su estilo de vida lujoso. Posee una fama bien ganada de ser implacable con sus enemigos así como por apoyar a sus colaboradores, exigiéndoles una lealtad a toda prueba y protegiéndolos e impulsándolos en pos de puestos o concesiones que les reportan jugosos beneficios económicos.

No obstante, cabría preguntarse ¿cuáles son las condiciones que hacen que este liderazgo se mantenga ya casi por veinte años?, ¿las características personales de Gordillo constituyen una explicación satisfactoria del poder acumulado en los últimos años de la organización que dirige? Nosotros proponemos una interpretación alternativa que, sin desechar la importancia del liderazgo, hace recaer una parte de la explicación en el déficit político que padece un régimen que no logra consolidar la normalidad democrática. Las lecciones que extraemos de este último período son las siguientes:

- El sindicato está actuando principalmente como un grupo de presión y/o como una fracción partidaria.
- Ha obtenido en los últimos años beneficios mayores para sus representados que las obtenidas por otras organizaciones.
- La debilidad ideológica y organizativa de los partidos posibilita y potencia la fuerza del SNTE en la arena legislativa y electoral.
- La debilidad y/o ausencia de otros actores en el ámbito educativo contribuye a confirmar al SNTE como el interlocutor privilegiado en lo que a las políticas de educación básica se refiere.
- La descentralización no mermó la capacidad del SNTE para penetrar las instancias de autoridad educativa estatal y federal.

- La lógica gremial del sindicato encuentra en la política electoral y en la construcción de una red de alianzas políticas su campo de acción más propicia, la que le aporta los mayores beneficios.
- La lógica profesional del magisterio no ha encontrado un terreno propicio y solamente se percibe en grupos muy reducidos de maestros.

6. Perspectivas

La calidad de la educación, pero también la calidad de la democracia que se ha estado construyendo en el país, son temas que colocan una considerable presión sobre el gobierno de Felipe Calderón y la conducción sindical que ejerce Elba Esther Gordillo. La calidad de la educación es un tema que interesa a los ciudadanos informados, pero también a los inversionistas. Los resultados obtenidos por los estudiantes mexicanos en PISA 2006 (*Programme for International Student Assessment*), dados a conocer por la OCDE el pasado 4 de diciembre indicaron muy poco avance. Los niveles de desempeño de 0 a 1 establecidos en PISA indican graves insuficiencias para poder acceder a estudios superiores y desarrollar las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento; en esa situación se encuentra una buena proporción de estudiantes mexicanos en las tres áreas evaluadas: lengua, matemáticas y ciencia. ¿Quién o quiénes son los culpables? En la prensa nacional se culpa sobre todo al sindicato, en segundo término a los maestros (en general) y en mucha menor proporción a las autoridades. La prensa nacional, en especial el periódico *Reforma* ha documentado la venta de plazas, el ausentismo de

los maestros, los fideicomisos poco transparentes del sindicato y otras anomalías. Pero las denuncias contra el sindicato implican también a su contraparte, ya que ninguna de estas anomalías podría ocurrir sin mediar la aquiescencia de las autoridades gubernamentales. Pero las presiones no se detienen ahí.

Elba Esther Gordillo se ha mantenido en la cúspide de la organización por espacio de casi dos décadas y en el SNTE es altamente probable que existan líderes interesados en desplazarla. Al mismo tiempo observamos que los grupos afines al PAN han expresado su disgusto al Presidente Calderón por lo que consideran insuficiente apoyo presidencial a la Secretaria Vázquez Mota, así como por la relación de mutuo apoyo que Calderón mantiene con la cuestionada dirigente magisterial. Por último, en la comunidad de investigadores educativos se han manifestado también voces críticas.

En ese contexto, tanto el Ejecutivo como el SNTE requieren encontrar aspectos que les permitan establecer una concertación que incluya algunos de los aspectos considerados clave para el mejoramiento de la calidad educativa. A nuestro juicio, no es difícil que encuentren materia de acuerdo. El SNTE fijó desde 2007 algunas de sus posiciones en un documento titulado *Un Nuevo Modelo Educativo para el México del Siglo XXI*, elaborado con seguridad por el equipo de asesores de Gordillo y presentado como “conclusiones y propuestas” emanadas del IV Congreso de Educación del SNTE y del II Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros de la misma organización.⁵ Por su parte, el gobierno federal dio a conocer meses des-

⁵ Este documento puede consultarse en www.sn-te.org.mx

pués, el 6 de diciembre de 2007, el Programa Sectorial de Educación (PSE) (2007-2012).

El documento del sindicato, presentado como su aporte para la construcción del PSE, utiliza los términos del discurso educativo internacional; propone la creación de una Comisión Nacional de Coordinación y Concertación para la Mejora Educativa permanente, pero además de buscar presentarse como una organización propositiva, parece que su apuesta más importante consiste en promover una Norma Oficial Mexicana (NOM) en el ámbito de la educación básica. Por su parte, el PSE tampoco expuso ideas innovadoras y su presentación pasó prácticamente inadvertida. Pablo Latapí, en su artículo “*Seis críticos (ficticios) frente al programa sectorial de educación*”, señala:

(El PSE)...es una interminable exposición de propósitos, sin diagnósticos, sin fundamentos conceptuales, sin (o con muy pocas) articulaciones con el desarrollo histórico de cada problema...Parece que los autores privilegiaron cumplir con el cascarón técnico de la planeación -definiendo objetivos, indicadores, metas, estrategias y líneas de acción- y no tuvieron sensibilidad o tiempo para ofrecer una fundamentación conceptual del sentido de sus decisiones... Latapí (2008:9).

En suma, más retórico el planteamiento sindical, más “técnico” el de las autoridades educativas, ambos arropados por un discurso educativo en el que *evaluación* y *calidad* se repiten hasta la saciedad, las organizaciones sociales y la opinión pública se manifiestan decepcionadas por el gris panorama que ofrece la política educativa. Durante el primer trimestre de 2008, la Secretaría de Educación Pública empezó a buscar consensos para la firma de un documento titu-

lado Pacto Nacional por la Evaluación de la Educación que establecería el *Sistema Nacional de Evaluación de la Educación* (SNEE). Aparecería como la oferta que pueden articular hacia la sociedad para mejorar la educación que se imparte en el país. Gobierno y sindicato buscan construir sus acuerdos este sexenio alrededor de este “sistema”. Se planteó que el subsistema de evaluación de la educación básica, el SNEE contemplaría parámetros para prácticamente todos los aspectos importantes del quehacer educativo: planeación educativa; diseño de currícula por nivel de aprendizaje y criterios de desempeño, infraestructura, gestión escolar, desempeño administrativo en el centro escolar y competencias y habilidades del estudiantes por nivel, entre otros. La historia se repite, es de nueva cuenta un “acuerdo” que se ha estado negociando principalmente con el sindicato, aunque se incluyan también a otras organizaciones sociales. Podemos esperar que la estrategia del SNTE seguirá, en lo fundamental, la misma pauta que en el caso de la negociación del ANMEB, que consiste en aceptar ciertos cambios propuestos por el gobierno y conseguir, como contraparte a su aquiescencia, beneficios para el gremio. No queda sino esperar, si estamos en lo cierto, que los resultados finales de la negociación sean positivos para la educación. Pero no será, en todo caso, sino una nueva prueba de fuerza en la que es muy posible que el gremialismo imponga su sello y anule la mayor parte del sentido innovador de las reformas.

Por todo lo anterior consideramos que un tema que requiere de análisis, en especial de los politólogos, consiste en encontrar salidas al círculo vicioso en el cual, a mayor pluralismo y mayor competencia electoral en el país, el aparato sindical consolida su poder monopólico y su

fuerza como grupo de presión para imponer sus intereses en la formulación y en la implementación de las políticas educativas en el ciclo de educación básica. Para terminar, y como conclusión de todo lo anterior, considero erróneo y poco fructífero limitarse a culpar al sindicato de los problemas de la educación. El problema se sitúa más bien en la interrelación entre el campo político y el educativo. En los próximos años, y ante los problemas internos que tienen los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD), es improbable que el SNTE, independientemente de que la conducción se mantenga en manos de Gordillo o de otro dirigente, vea aminorada su capacidad de hacer valer su apoyo estratégico en las elecciones y en los trabajos legislativos. Probablemente esto pueda ser visto

como uno de los efectos perversos que ha conllevado esta larga e inacabada transición mexicana. Pero es deseable que se pongan en marcha otros mecanismos, a los que ya tenemos acceso, como es la mayor y más intensa participación de otros actores y organizaciones sociales en la educación, la transparencia tanto en la SEP y en las Secretarías de Educación de las entidades, como en el sindicato y, por último, avances en la cultura de la legalidad y en la responsabilidad del magisterio. Se trata, en suma, de impulsar aquello que permita reestablecer los límites y el sentido de las pautas de intercambio político en que se encuentra envuelto el sindicato con otros actores políticos a fin de aminorar los efectos perjudiciales que conlleva para la educación.

AURORA LOYO-BRAMBILA *estudió en la Universidad Nacional Autónoma de México y posteriormente en La Sorbona y en El Colegio de México. Se desempeña como investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma institución. Sus principales líneas de investigación han sido políticas educativas y sindicalismo docente. Ha realizado evaluaciones e informes sobre programas educativos para diversas agencias nacionales e internacionales.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Arnaut, A. (1989). "Evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE". México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Cockroft, J. (1967). "Los maestros de primaria en la Revolución Mexicana." *Historia Mexicana*, **XVI** (El Colegio de México).
- Cook, M. L. (1996). *Organizing Dissent. Unions, the State and the democratic teachers movement in Mexico*, Pennsylvania University Press.
- De Ibarrola, M., G. Silva, *et al.* (1998). "¿Quiénes son nuestros profesores?" México, Fundación SNTE.
- De Ibarrola, María y Loyo, Aurora (2001). "La estructura e los sindicatos docentes en América Latina" en Guillermina Tiramonti y Daniel Filmus (coords) "Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina", Buenos Aires. FLACSO_Argentina, Temas Grupo Editorial.
- De Ibarrola, María (1995). "Concertación de políticas educativas en México. Los grandes rubros del debate" en ¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina. Buenos Aires. Fundación Ford. OREALC. UNESCO.
- Gindín, J. "Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, volumen XIII, núm. 37, abril-junio 2008, ISSN 1505-6666 (en prensa).
- Gordillo, E. E. (2005). "El paseo de las reformas: la batalla por México". México, Planeta.
- Latapí, P. (2004). "La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios" (1992-2004), México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Latapí, P. (2008) "Seis críticos (ficticios) frente al Programa Sectorial de Educación" en *Revista Educación* 2001, enero de 2008, pp. 8-14.
- Loyo, A. (1985). "El movimiento magisterial de 1958 en México". México, Editorial Era.
- Loyo, A. (1992). De las virtudes y vicios de las formas corporativas de intermediación. "Relaciones corporativas en un período de transición". M. Luna y R. Pozas. México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Loyo, A. (2007). "El sello de la alternancia en la política educativa: México 2000-2005." *Revista Mexicana de Investigación Educativa*(1).
- Loyo, A. y A. Muñoz (2003). El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Estado del arte de una década. "Sujetos, actores y Procesos de formación". P. Ducoing, Consejo Mexicano de Investigación Educativa: 299-350.
- Morales-Gómez, D. y C. A. Torres (1990). *The State, corporate politics and educational policy making in Mexico*. New York, Praeger.
- Molinar Horcasitas, Juan (1991). "El tiempo de la legitimidad". México D.F. Cal y Arena.
- Muñoz, A. (2004). "El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1992-1998)". México, D.F., Universidad Iberoamericana.
- Muñoz A. "Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, volumen XIII, núm. 37, abril-junio 2008, ISSN 1505-6666 (en prensa).
- Ornelas, Carlos, "El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, volumen XIII, núm. 37, abril-junio 2008, ISSN 1505-6666 (en prensa).
- Peláez, G. (2000). "Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación". México, Ediciones del STUNAM.
- Santibáñez, Lucrecia, "Reforma Educativa: el papel del SNTE" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, volumen XIII, núm. 37, abril-junio 2008, ISSN 1505-6666 (en prensa).
- SNTE (2007). "El nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI". Congreso Nacional de Educación Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros.
- Street, Susan (1992). "Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal 1978-1982", México: CIESAS.
- Trejo, R. (1990). "Crónica del sindicalismo en México (1976-1988)". México, Siglo XXI.
- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. México, Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 1946.
- Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Presidencia, Fondo de Cultura Económica. (1992).
- (1998). Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, México, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1963.

ANEXO 1.

Algunos artículos clave contenidos en los Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1994)

a) Sobre el financiamiento del sindicato:

Artículo 18. Los miembros del sindicato cubrirán por concepto de cuota sindical ordinaria, el 1% del total de su sueldo.

- I. Estas cuotas serán descontadas quincenalmente, por la autoridad competente, de los emolumentos de los trabajadores y se entregarán directamente al Comité Ejecutivo Nacional. El Comité Ejecutivo Nacional celebrará con las autoridades que correspondan los convenios necesarios relativos a los descuentos, para contar oportunamente con la cantidad íntegra de éstos. ..

Artículo 21. Las cuotas ordinarias y extraordinarias deberán ser entregadas al Comité Ejecutivo Nacional, cualquiera que sea el método de cobro.

b) Algunas de las atribuciones del Comité Ejecutivo Nacional:

Artículo 22. El Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato manejará los recursos derivados de las cuotas a que se refiere el artículo anterior, con apego al Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos previamente aprobados por el Consejo Nacional.

Artículo 35.El Comité Ejecutivo Seccional será electo cada cuatro años por mayoría a través del voto directo y secreto. Para tal efecto, el Comi-

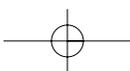
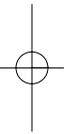
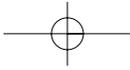
té Ejecutivo Nacional expedirá la convocatoria y presidirá los trabajos respectivos acreditando a quienes resulten electos.

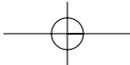
Artículo 49. El Congreso Nacional es el órgano supremo de gobierno del sindicato. Se reunirá en sesiones ordinarias o extraordinarias:

- I. Las sesiones ordinarias se realizarán cada cuatro años, a partir de la fecha de elección del Comité Ejecutivo Nacional, por convocatoria de éste, emitida con un mínimo de noventa días de anticipación ...

Artículo 73. El Secretariado Nacional es Organismo Nacional de gobierno sindical. Se integra con el Comité Ejecutivo Nacional, los Presidentes de los Comités Nacionales de Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas; de Vigilancia; Electoral, de Acción Política y los Secretarios Generales de los Comités Ejecutivos Seccionales. Se reunirá en sesiones ordinarias cada mes y en sesiones extraordinarias cuando asuntos de importancia e interés lo requieran.

Artículo 74. El Secretariado Nacional será convocado por la Presidencia Nacional. Las sesiones tendrán validez con la asistencia de la mayoría de sus miembros y sus acuerdos se tomarán por el voto de la mayoría calificada de los asistentes. Se declarará legalmente instalada conforme a lo establecido en el Título Noveno del presente Estatuto.

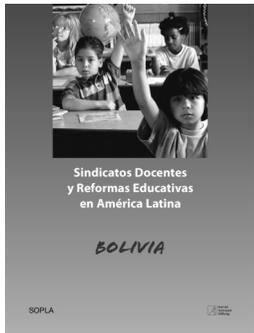




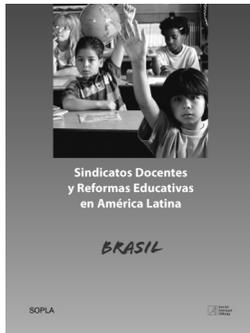
SERIE SINDICATOS DOCENTES Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA



Argentina



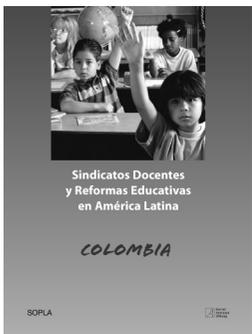
Bolivia



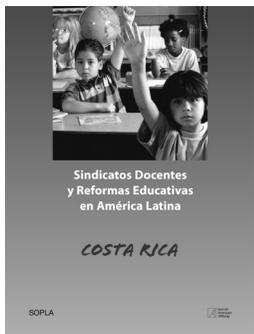
Brasil



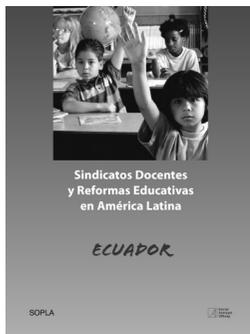
Chile



Colombia



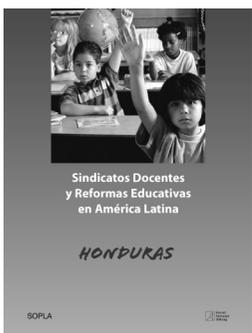
Costa Rica



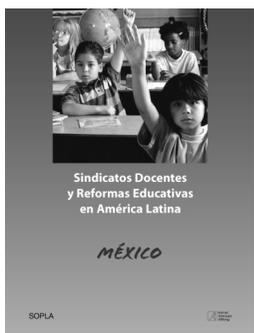
Ecuador



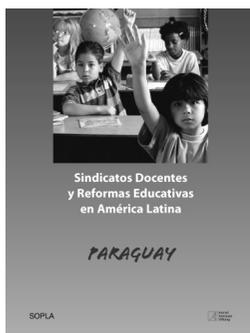
Guatemala



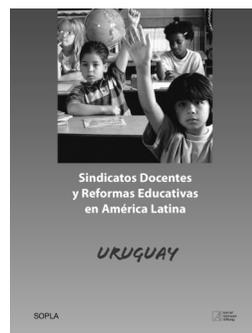
Honduras



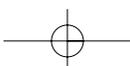
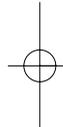
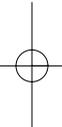
México

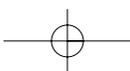
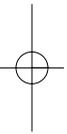
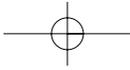


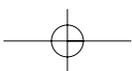
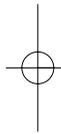
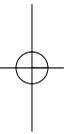
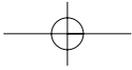
Paraguay

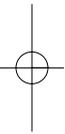
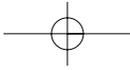


Uruguay









*Este livro foi composto por Cacau Mendes
em Meta c.10/16 e impresso pela gráfica Vozes para a
Fundação Konrad Adenauer em setembro de 2008*

