

Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical

Educational reform reaches in Mexico and the difficult balance between government authority and union governability

Fecha de recepción: 23 de octubre de 2012
Fecha de aprobación: 3 de diciembre de 2012

Leticia Echenique Vázquez*
Aldo Muñoz Armenta**

RESUMEN

En este trabajo se realiza un recuento de los alcances de la reforma educativa en México durante la década 2000-2010, de igual forma se analizan los términos en que los líderes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) pudieron limitar los propósitos de cambio de la política educativa a nivel nacional. Se sostiene que pese a no variar la histórica relación presidencialista entre el SNTE y el gobierno federal durante los sexenios del Partido Acción Nacional (PAN), la dirigencia de este sindicato fortaleció su capacidad de veto frente a las políticas educativas, el cual aplicó, acotando con ello los propósitos de cambio, cuando se consideró que dar entrada a las propuestas gubernamentales se convertía en una amenaza para que los líderes del sindicato magisterial pudieran mantener el control vertical sobre SNTE, o bien, generaban problemas para limitar a sus adversarios externos y a los disidentes dentro del gremio.

PALABRAS CLAVE: reforma educativa, gobierno, sindicato.

ABSTRACT

In this work, a recount on the educational reform reaches in Mexico during the decade 2000- 2010 is done, as well as the analysis of the terms in which leaders of the Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) were able to limit the purposes of the educational politics change on a national level. It is firmly believed that, despite, the lack of changes in the presidential historic relation between SNTE and the federal government during the six-year presidential term of the Partido de Accion Nacional (PAN), this union's leadership, strengthened its capacity to veto the educational politics, annotating with that, the purposes of change, when it was considered that giving green light to the governmental proposals was turning into a threat so that the magisterial union's leaders could keep control over SNTE, or, caused problems to limit its external adversaries and the dissidents inside the union.

KEY WORDS: educational reform, government, unión.

* Universidad Autónoma del Estado de México, México / letyechenique@yahoo.com.mx

** Universidad Autónoma del Estado de México, México / alditomunoz@yahoo.com.mx

El propósito de este trabajo es hacer un recuento de los alcances de la reforma educativa en México durante la década 2000-2010 y los términos en que los líderes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) pudieron limitar los propósitos de cambio de la política educativa a nivel nacional.

El argumento central sostiene que pese a no variar la histórica relación *presidencialista* entre el SNTE y el gobierno federal durante los sexenios del Partido Acción Nacional (PAN), la dirigencia de este sindicato fortaleció su capacidad de veto frente a las políticas educativas, el cual aplicó, acotando con ello los propósitos de cambio, cuando se consideró que dar entrada a las propuestas gubernamentales se convertía en una amenaza para que los líderes del sindicato magisterial pudieran mantener el control vertical sobre SNTE, o bien, generaban problemas para limitar a sus adversarios externos y a los *disidentes* dentro del gremio.

El resultado de este proceso, según la hipótesis de este trabajo, fue una relación de cohabitación y subordinación entre sindicato magisterial y gobierno. No podía haber sólo subordinación porque los líderes del SNTE habrían perdido legitimidad interna para *operar* las reformas panistas ante el sector disidente del gremio agrupado en la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) y ante los grupos *oficialistas* que aspiran a encabezar el liderazgo.

Sin embargo, la dirigencia sindical tuvo que subordinarse ante ciertos temas de la agenda

educativa del PAN, particularmente en los temas de “promoción de valores” y la “evaluación”, con el fin de evitar ser blanco de los ataques del sector *reformista* del mismo gobierno. Se trató sin duda de un difícil equilibrio que se consiguió con base en pragmatismo político.

INCERTIDUMBRE SINDICAL ANTE LA LLEGADA DEL PAN

El inicio del sexenio 2000-2006 fue para el SNTE de incertidumbre, pues con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales se generan dos interrogantes: 1) la eventual continuidad de sus fueros políticos y administrativos como organización sindical, lo cual implica la administración de las escuelas y las relaciones laborales; y 2) el tipo de interlocución que tendrían los dirigentes sindicales con un presidente surgido de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI). El riesgo no era poco, porque el titular del Ejecutivo es quien, según sus prerrogativas constitucionales, define los alcances del presupuesto en educación, a través de la Secretaría de Hacienda, revisa, y en su caso aprueba, a través de la Secretaría de Gobernación y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, la legalidad de cualquier asamblea sindical y cada una de sus resoluciones.

Hasta entonces los apoyos del presidente de la República hacia los líderes del SNTE se basaban en tres pilares de orden político: 1)

la capacidad de los líderes para garantizar la gobernabilidad al interior de una organización con más de un millón 200 mil trabajadores, ello sin recurrir de manera sistemática a la represión; 2) garantizar una interlocución eficaz y continua entre el gobierno y los integrantes del magisterio en lo relativo a la implementación de cambios en la política educativa, de manera que las propuestas gubernamentales no supongan resistencia o acciones de protesta que pudieran *paralizar* el funcionamiento de las escuelas; y 3) garantizar, mediante el apoyo irrestricto al partido del gobierno (el PRI) el respaldo de los principales dirigentes regionales a los candidatos a presidente de la República, a las gubernaturas y selectivamente a otros postulados a senadores, diputados federales y locales; y a presidentes municipales.¹

¿Qué recibió a cambio la dirigencia del SNTE? 1) En gran medida, un grado considerable de autonomía para el manejo interno de la organización, lo cual supuso total libertad para reclutar o jubilar, en los congresos nacional o seccionales, líderes de alcance nacional o regional y administrar las finanzas sindicales con total discrecionalidad; 2) contratar al cien por ciento del personal sindicalizado tanto en actividades docentes como en las administrativas, pese a que el Reglamento de Escalafón establece que sólo debe ser el 50 por ciento; más aún, con el paso de los años, esta prerrogativa se ha extendido, tanto en los estados del país como en la SEP, a algunas áreas donde laboran trabajadores “de confianza”; 3)

administrar el escalafón administrativo de la educación básica con mucha libertad, de tal forma que los nombramientos de director de escuela, supervisor, jefe de sector, director de zona escolar y director general de educación primaria y secundaria en las oficinas de la SEP a nivel nacional y en los estados, había sido concesión del SNTE; 4) cargos directivos para dirigentes nacionales o estatales en otros espacios de la SEP a nivel federal, en los estados o incluso en otras dependencias públicas; 5) posibilidades, no siempre bien delimitadas, de veto a políticas de reforma educativa que pudiesen alterar los equilibrios del control político-sindical sobre los agremiados, en particular en las regiones de significativa presencia de la disidencia encabezada por la CNTE en entidades como Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Distrito Federal, o bien, tendiente a estimular fracturas soterradas en la misma cúpula sindical; y 6) la postulación de líderes nacionales y regionales del sindicato a cargos de elección popular en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), así como la ubicación de muchos de ellos en la estructura partidista de los comités nacional, estatales y municipales.²

En todas estas relaciones, la figura presidencial había sido clave para inclinar la balanza a favor o en contra. Pero si la relación con el jefe del Ejecutivo implicaba un tipo de pacto político-partidista, qué pasaría si con el PAN la relación era nula o incluso de confrontación.

Si bien la dirigencia nacional del SNTE, al igual que algunos líderes seccionales, tenían más de una década de experiencia tratando con gobernadores surgidos del PAN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en doce entidades de la República,³ los recursos de poder en que se basa la fuerza del SNTE, que son el presupuesto educativo y reconocimiento legal de los líderes, depende de manera fundamental del presidente de la República.

La incertidumbre de los líderes del SNTE sobre su futuro político con el cambio de partido en la presidencia, se sustentó en dos factores: 1) la naturaleza ideológica y programática de la fuerza política que ganó las elecciones presidenciales: el PAN y su ideario de centro-derecha y 2) la débil institucionalidad de la relación entre el jefe del Ejecutivo y las organizaciones y líderes sindicales.⁴

El ideario del PAN generó incertidumbre porque este partido desde su nacimiento en 1939 se mostró contrario a la premisa del Artículo Tercero de la Constitución referido a la educación laica en las escuelas administradas por el Estado y más bien se pronunció por la libertad de los padres para decidir al respecto; el acotamiento del “Estado educador” mediante la liberalización de la oferta educativa, en el nivel básico, a través de bonos gubernamentales para que los usuarios los hicieran valederos en “los mejores” planteles públicos o privados; y más aún, su rechazo al sindicalismo corporativo, porque se considera que afecta el derecho a la libertad de asociación.⁵

El ideario panista en los ámbitos educativo y sindical, empero, no podría constituir en sí mismo una amenaza de cuidado para el *status quo* del SNTE si se considera que buena parte de las eventuales propuestas, contrarias a la posición de este gremio, tendrían que ser aprobadas por la mayoría de los legisladores de ambas cámaras, lo cual habría resultado aún más complicado si se contempla que algunas de ellas, como las de los bonos educativos o la libertad religiosa en las escuelas públicas, no solamente implicaba modificaciones a la Ley General de Educación (LGE), sino además cambios a la Constitución.⁶ La preocupación fundamental era la postura presidencial frente a la dirigencia del SNTE, pues el poder discrecional del Ejecutivo sobre los liderazgos sindicales estaba incólume.

Sin embargo, no se dio ningún cambio de fondo en la educación ni en el sindicalismo magisterial con el gobierno de derecha. Más aún, Elba Esther Gordillo, líder nacional del SNTE, se convirtió en una de las principales aliadas políticas de ambos presidentes surgidos del PAN, Vicente Fox y Felipe Calderón; también en la dirigente sindical con mayor fuerza política y en uno de los personajes con mayor influencia y poder en ambos sexenios.

¿Cómo explicar la debilidad política de Vicente Fox y Felipe Calderón ante el SNTE? ¿Fue habilidad política de los dirigentes sindicales o cambios en el sistema presidencial? La derrota del PRI en las elecciones presidenciales del año 2000, también hizo sucumbir en forma definitiva

los llamados “poderes metaconstitucionales” del jefe del Ejecutivo en turno, esto es control del PRI, lo cual le hacía posible imponer a los candidatos a gobernadores y a los líderes parlamentarios en las cámaras federales, ello, a su vez, facilitaba controlar el nombramiento de jueces y magistrados de la Suprema Corte.⁷

Además el presidente controlaba los principales medios masivos de comunicación, pues la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgaba o negaba las concesiones para empresas de radio y televisión y también el gobierno era propietario de la principal empresa productora e importadora de papel, así como el cliente más importante en materia de publicidad. Eso daba lugar a la subordinación de los medios impresos.

En el caso de las grandes organizaciones gremiales, fueran sindicatos, federaciones o confederaciones, el control presidencial viene dado por las leyes laborales del trabajo, particularmente en lo relativo a la afiliación obligatoria (artículo 69 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado LFTSE) en el caso de los trabajadores del sector público y la cláusula de exclusión para los trabajadores del sector privado (artículo 395 de la Ley Federal del Trabajo LFT).

Este factor de control legal se refuerza con el hecho de que en las secretarías de Gobernación y del Trabajo, están los tribunales laborales: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, respectivamente. Lo más significativo de este

marco es que ambas dependencias tienen la prerrogativa de dar validez o no, a una elección sindical y a toda acción de los órganos de gobierno gremial, sean consejos, asambleas, congresos o comités.

El presidente Fox sólo podía mantener el control político-legal de las organizaciones laborales, pero no contaba con ninguna de las prerrogativas metaconstitucionales. Al contrario, su relación con su partido, el PAN, era más bien conflictiva; no podía imponer su agenda al Poder Legislativo y los gobernadores de las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD) desde el sexenio anterior habían presionado al Ejecutivo para que asumiera una relación más *federalista* con los estados, sobre todo en materia de recaudación fiscal y ejercicio del gasto. En este escenario ¿le convenía a Vicente Fox enfrentarse con los líderes sindicales, con Elba Esther Gordillo, que había demostrado tener un fuerte control sobre el magisterio?

Por otro lado, ni los integrantes del equipo de campaña de Fox ni los miembros más distinguidos de Acción Nacional o los más veteranos, tenían experiencia en cargos de gobierno. En el mejor de los casos, algunos que habían sido funcionarios en los gobiernos estatales y municipales, pero ello no daba garantías suficientes ante tal complejidad política y social que implicaba el manejo de los asuntos de la administración pública federal.

Más aún, tanto a nivel federal como en los estados, los integrantes de la estructura

sindical del magisterio, precisamente por su posicionamiento en la pirámide del escalafón, conocen mejor los problemas, así como los elementos clave para estabilizarlos, administrarlos y resolverlos, sin dejar de lado que en muchos casos los propios sindicalistas son el problema o parte del mismo.

Peor aún, el SNTE y el liderazgo de Elba Esther Gordillo formaban parte de un entramado electoral con impacto en todos los ámbitos del territorio nacional, es decir a todos los niveles. ¿Por qué confrontarse con un actor tan influyente y tan poderoso? Por otra parte, la historia muestra a los líderes del SNTE y en particular a su principal dirigente, Elba Esther Gordillo, encabezar exitosamente proyectos gubernamentales en el ámbito educativo, donde el gobierno logra su cometido y las protestas y grupos opuestos o *disidentes* quedan aislados y generalmente anulados para ejercer algún veto.

Los inconvenientes de la confrontación para el nuevo gobierno con los dirigentes del SNTE, liberaron a Gordillo de la típica relación de *vasallaje* con la Presidencia de la República, de manera que el *feudo* sindical del magisterio adquiere una mayor autonomía en el ámbito de lo educativo y lo electoral. El presidente en lo sucesivo sería un aliado para las políticas sectoriales y no precisamente un jefe. Si bien los líderes del SNTE siempre tuvieron una relación de *bilateralidad* con el gobierno, en este escenario su posición se hizo más fuerte.

LA POLÍTICA EDUCATIVA DE FOX Y EL APOYO CONDICIONADO DEL SNTE

De inicio, el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) no hizo propuestas distintas en materia educativa a las que se habían esbozado en el periodo de transición: evaluación y educación en valores. Fue hasta agosto de 2002, cuando se plantearon las primeras y únicas propuestas relacionadas con el proyecto *evaluativo* del panismo: el *Compromiso Social de la Educación*, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES).⁸

En el primero, la cúpula del SNTE se hizo cargo de legitimarlo en ámbito del magisterio; en el segundo, a cambio de que el nuevo instituto tuviera dependencia directa de la presidencia y de que su labor no tuviera propósitos punitivos para los maestros, los líderes sindicales no recurrieron al veto; en el caso de la RIES el sindicato se opuso porque al plantearse la disminución de horas y la reorganización de las materias, habría tenido impacto en el ingreso de los maestros y en la obligatoria reforma de la currícula en las escuelas normales, es decir, un eventual conflicto.

El Compromiso Social por la Calidad de la Educación fue firmado el 8 de agosto de 2002 por la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobiernos y autoridades estatales, legisladores federales, el SNTE, universidades e institutos tecnológicos, asociaciones de padres de familia, intelectuales y creadores artísticos, agrupaciones

empresariales, diversas “organizaciones sociales” y medios de comunicación.⁹ Pero fue un compromiso sin amarres, pues no se sustentó en leyes o decretos, sino en la voluntad de los firmantes.

Ahora bien, el compromiso central y fundamental de este acuerdo fue el del SNTE, que señaló que desarrollaría una nueva cultura laboral orientada hacia “la mejora de la calidad” de las formas de organización y gestión escolar; asimismo a incidir en el fortalecimiento de los perfiles pedagógicos de los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector, impulsando medidas para que “el acceso a estos cargos sea mediante exámenes de ingreso al servicio; y las promociones de los docentes y los directivos se lleven a cabo a través de concursos de oposición”. Estos acuerdos nunca se cumplieron en doce años de gobiernos panistas, pero fueron la base del discurso inicial para legitimar la política evaluativa.

El mismo día en que se firmó el Compromiso Social por la Educación, el Ejecutivo federal emitió el decreto de creación del INEE evitando con ello que el Congreso le diera vida y así el instituto tuviera un carácter autónomo. De esta manera, el INEE quedó presidido por el secretario de Educación Pública.

Por supuesto, al SNTE se le facilitaría la interlocución con el INEE siendo un organismo *presidencial*. Un elemento de la constitución del INEE que hizo visible la intervención de la cúpula del SNTE fue que se plasmara su

carácter de vigilante sin armas: (el INEE) tiene la misión de (...) cuidar que los resultados de las evaluaciones que se realicen no sean utilizados por sí solos para tomar decisiones sobre individuos, y menos de carácter punitivo, entendiendo que su propósito es retroalimentar al sistema educativo nacional (artículo 4, fracciones II y V). En este punto se advierte la mano sindical, pues hay un *fiero* similar para los maestros y directivos de las escuelas en la Ley General de Educación.¹⁰

GUÍA DE PADRES: EL SNTE AL SERVICIO DE LOS PARTICULARES

El 2 de febrero de 2003 al concluir el Primer Encuentro Nacional entre Padres de Familia y Maestros, organizado por el SNTE,¹¹ la cúpula sindical estableció dos convenios con interlocutores típicamente hostiles hacia el SNTE y los preceptos doctrinarios del artículo 3º constitucional en lo relativo a la laicidad: la Asociación Nacional de Padres de Familia, la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia y la Unión Nacional de Padres de Familia: 1) abrir las escuelas públicas de educación básica los sábados y domingos con el propósito de crear “escuelas para padres”; y 2) editar, difundir y distribuir en 23 millones de hogares un trabajo editorial de tres tomos, denominado “Guía de Padres de Familia”, cuya promoción y elaboración surgió de la Fundación Vamos México, organización entonces dirigida

por la esposa del presidente Vicente Fox, Marta Sahagún.¹²

No existen elementos para afirmar que se invadió la esfera de la tarea educativa estatal,¹³ ni tampoco que la *Guía* tuviera contenidos pedagógicos cuestionables, lo que constituyó una ilegalidad por parte de la dirigencia del SNTE y la Fundación Vamos México, fue acordar la distribución y difusión de la Guía por medio de las escuelas públicas y comprometer a maestros del sistema educativo nacional a difundirla, sobre todo si esta iniciativa es promovida por particulares.

VETO SINDICAL A LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

En los primeros meses de 2005, la SEP impulsó un programa de Reforma Integral de la Educación Secundaria, lo cual incluía modificaciones a la currícula y la estructura organizativa de este nivel educativo, pero el SNTE se opuso porque disminuía el número de horas para los profesores al modificar el esquema de organización temática, eliminaba algunas materias. De haberse aprobado esta reforma, por la reestructuración planteada, probablemente habría provocado un conflicto laboral de tipo nacional en secundarias y en las escuelas normales.

El SNTE, respecto al primer punto, se propuso disminuir el número de asignaturas a impartir por grado: en el primer año, nueve en

lugar de 11; para segundo, nueve en lugar de las 12; y para el tercero, nueve asignaturas frente a las 11 existentes.

En cuanto al cambio en la estructura organizativa de las escuelas, la RIES propuso lo siguiente: creación de un espacio para actividades de orientación y tutoría; incremento del número de horas, lo cual se decidiría en cada entidad en concordancia con los lineamientos nacionales; incluir la formación tecnológica en la asignatura ciencia y tecnología, de tal manera que los talleres no quedan incluidos en el currículo nacional, teniendo la posibilidad de verse incorporados en las franjas de opcionalidad que corresponden a las distintas entidades; y finalmente, integrar la carga horaria de algunas asignaturas en un solo grado: Geografía, Historia de México; Historia Universal y las disciplinas del área de Ciencias.¹⁴

Para verificar los alcances de la RIES, la SEP implementó un programa piloto, en que participaron un grupo de profesores y aunque reconocían cierto “avance”, señalaron problemas en la situación laboral de los docentes, pues se impactaría negativamente la contratación y los salarios, la capacitación a los profesores, tanto en las normales como a los profesores de aula.¹⁵

En esta lógica, el anuncio del veto fue muy desafiante, pero muy contundente: “No se pondrá en marcha la RIES hasta que haya un acuerdo entre la SEP y el SNTE para realizar una consulta a nivel nacional sobre el tema” (*El Universal*, 14 de marzo de 2005).

Se puede afirmar que el gobierno de Vicente Fox actuó con cautela al impulsar su agenda de reforma educativa, en virtud que privilegió una relación de cohabitación con la dirigencia nacional del sindicato magisterial. Podría decirse que el titular del Ejecutivo actuó así porque fue más conveniente, para sus propósitos políticos, tener como aliada a Elba Esther Gordillo, sin embargo, esto supuso darle continuidad al control corporativo sobre los trabajadores de la educación y que las escuelas públicas siguieran bajo la tutela del gobierno sindical.

ALCANCES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE CALDERÓN ¿EVALUAR PARA QUÉ?

Paradójicamente, a pesar de que Vicente Fox ganó su elección con un amplio margen de votos, y por lo tanto tuvo una gran legitimidad para hacer cambios en el sistema educativo, a diferencia de Felipe Calderón, sus propuestas tuvieron un alcance muy limitado. En cambio, durante el periodo de Calderón, las políticas educativas, si bien no pueden calificarse como *fundacionales*, fueron más desafiantes del *status quo* sindical y magisterial.¹⁶

En este sexenio se iniciaron las bases de una política a favor de la evaluación. Así, la SEP dio entrada a los exámenes internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), que aplican a estudiantes

de más de 15 años y tiene como propósito verificar los conocimientos que tiene un joven para incorporarse al mercado de trabajo; a un examen “censal” para alumnos de educación primaria y secundaria denominado Evaluación Nacional de Logro Académico en Centro de Enseñanza (ENLACE)¹⁷ que mide los avances individuales, y otro “muestral” que registra la situación del sistema en su conjunto denominado Examen de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE).

En general, las pruebas PISA y EXCALE no encontraron grandes resistencias entre los maestros y directivos de las escuelas, a pesar de que revelaron bajos resultados de aprovechamiento.¹⁸ Sin embargo, en el caso de ENLACE se planeó aplicar, entre 2006 y 2010 a 16 millones 77 mil 963 estudiantes, pero sólo se evaluó a 13 millones 481 mil 55 alumnos. La diferencia se debió a que, por razones de índole política, sólo fue posible aplicar las pruebas en 50% y 14% de las escuelas ubicadas en los estados de Michoacán y Oaxaca, respectivamente.

Uno de los factores por los que los *disidentes* del SNTE de Michoacán y Oaxaca se opusieron a la aplicación de ENLACE es que los resultados deben hacerse públicos en escuelas, entidades federativas y a nivel nacional. Esto dio lugar a que diversos grupos de la CNTE consideraran a dichas pruebas como persecutorias y cuyo principal propósito era debilitar la imagen de la escuela pública y del magisterio en su conjunto.

Por otro lado, de 2006 a 2011, los resultados de las pruebas PISA, ENLACE y EXCALE no se convirtieron en insumo para generar políticas de promoción de mejora para alumnos, maestros y directivos. Es decir, independientemente del resultado de las pruebas, no hubo ningún cambio curricular o administrativo en las escuelas.

LA ALIANZA PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La política de mayor impacto en el sector educativo, impulsada por Calderón, fue la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) porque estableció que las plazas de nueva creación en las escuelas públicas, se asignarían mediante un concurso nacional de oposición, es decir, a través de exámenes a los aspirantes.

La ACE se firmó el 15 de mayo de 2008 entre el SNTE y la SEP y sus ejes fundamentales fueron: 1) modernización de los centros escolares; 2) profesionalización de los maestros y las autoridades educativas; 3) bienestar y desarrollo integral de los alumnos; 4) formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo; 5) evaluar para mejorar.

Los puntos fundamentales de este acuerdo en la relación SNTE-gobierno son el punto dos y el cinco, es decir, el de profesionalización y evaluación. Respecto al primero, se derivan tres compromisos: a) ingreso y promoción; b) profesionalización; c) incentivos y estímulos.

En cuanto a ingreso y promoción, que incluye docentes, directores, supervisores y autoridades educativas, los acuerdos quedaron de la siguiente manera: 1. El ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas serán por la vía del concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente. 2. El acceso a funciones directivas en el ámbito estatal se realizará por la vía de concursos públicos de oposición.¹⁹

En principio parecía un gran cambio, sin embargo, resultó ser una propuesta *gradualista* y de fachada por los siguientes factores: en la primera convocatoria, la del periodo 2008-2009, solamente estuvieron incluidas las plazas de “nueva creación”, y el concurso fue manejado por las secciones sindicales en acuerdo con los gobernadores; en muchos casos se decidió limitarlo para ciertos aspirantes y no dar amplia difusión a las convocatorias para controlar el flujo de los eventuales interesados; no se informó quiénes elaboraron el examen y con qué criterios, ni tampoco las ponderaciones para evaluar a los postulantes.

Debido a que los dirigentes seccionales y los gobernadores manejaron los concursos con opacidad, el 13 de julio de 2009, el entonces secretario de Educación, Alonso Lujambio, instaló una comisión evaluadora independiente: el Órgano de Evaluación Independiente con carácter Federalista (OEIF), a través del cual, se dijo, se garantizará la imparcialidad, transparencia e igualdad de oportunidades

a los profesores que concursaran.²⁰ Con esta medida, la SEP cedió o al menos compartió con el SNTE una de las facultades que le otorga la Ley General de Educación (LGE), la referida a la evaluación de los docentes.

Si bien, durante el gobierno de Felipe Calderón, se dieron importantes cambios en la política educativa, como es el caso de la evaluación del aprendizaje de los alumnos de escuelas primarias o secundarias o la puesta en marcha de los concursos para obtener una plaza en el magisterio, en los hechos se trató de una agenda limitada porque no tocó los hilos del control de los líderes del SNTE sobre el sistema educativo. Fundamentalmente porque la relación de Felipe Calderón con el sindicato magisterial estuvo marcada por la subordinación del aparato educativo a los lineamientos políticos del sindicato magisterial.

Esto es, en la medida que una política podía afectar la “governabilidad” sindical, su aplicación eliminaba los efectos punitivos. Por ejemplo, si los alumnos obtienen bajas notas en las pruebas ENLACE o EXCALE, no hay consecuencias para los directivos y profesores de los planteles educativos.

REFLEXIONES FINALES

Las expectativas de cambio, en el ámbito del sindicalismo magisterial, que generó la llegada de un nuevo partido a la presidencia en el año 2000, se vieron limitadas por la estructura de

relaciones políticas entre los grandes sindicatos y la presidencia de la República.

Esta relación tiene como propósito fundamental, en el caso del SNTE, que los líderes garanticen al gobierno federal una interlocución fluida y capacidad para impulsar los proyectos de reforma educativa sin que ello genere problemas de estabilidad en las escuelas.

Otro elemento de esta estructura de relaciones, es que el mérito de un dirigente sindical ante el gobierno, y es el caso de Elba Esther Gordillo en el SNTE, es su capacidad para mantener el *control* de la gestión, pese a las oposiciones dentro del grupo dirigente y pese a la desaprobación de los sectores disidentes. En este sentido, las aspiraciones de democracia sindical estarían subordinadas a los alcances *estabilizadores* de la pluralidad y la competencia por el poder.

Sin embargo, el *control* sindical no es total y sin límites. La dirigencia del SNTE, igual que en el periodo de los gobiernos del PRI, estuvo obligada en los gobiernos del PAN, a acotar los proyectos de reforma educativa, de tal manera que no desbordaran la capacidad sindical para *controlar* a los maestros. Para ello, por ejemplo, los líderes del SNTE evitaron el cambio *radical* en materia de evaluación educativa.

Para tal efecto, en 2002 firmaron el Compromiso Social para la Calidad de la Educación que no implicó un pacto real de cambio, pero generó legitimidad discursiva. Así, a partir de 2006 empezaron a aplicarse las pruebas ENLACE, EXCALE y PISA y en 2008 se

aceptó el concurso de plazas en el marco de la Alianza para la Calidad de la Educación.

En este sentido, queda claro que si una reforma pone en riesgo la estabilidad sindical, son los propios dirigentes *oficialistas* quienes se oponen abiertamente a su puesta en marcha. Ese fue el caso de la RIES, propuesta que al disminuir el número efectivo de horas de clase y afectar la estructura organizativa de las escuelas normales y las secundarias en todo el país, tuvo que ser rechazada por la dirigencia del SNTE. En suma, si no hay riesgo de *revuelta generalizada* ante una propuesta de gobierno, se le da cauce, de lo contrario, se le rechaza. Esto explica en parte por qué Elba Esther Gordillo aceptó, en 2003, difundir y distribuir las *Guías de Padres* impulsadas por la esposa de Vicente Fox, Marta Sahagún.

NOTAS

- ¹ Sobre estas premisas, ver Muñoz, Aldo (2006), "El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos políticos en tiempos de alternancia", en *Nueva Antropología*, no. 66, México, Conaculta-INAH.
- ² Sobre los recursos de poder que maneja el SNTE en la SEP y el espacio gremial, ver Arnaut, Alberto (1996), *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887-1994*, México, CIDE, y Muñoz, Aldo (2008), "Escenarios e identidades del SNTE: el sistema educativo y el sistema político", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, no. 37, abril-junio, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- ³ En 1989 el PAN ganó la gubernatura de Baja California; en 1991 Guanajuato; en 1992 Chihuahua; en 1995 Jalisco; en 1997 Nuevo León y Querétaro; y en 1998 en Aguascalientes. Por su parte, el PRD en 1997 obtuvo el triunfo en Zacatecas y el Distrito Federal; y en 1999 en Tlaxcala y Baja California Sur. Asimismo, en 1999 el PAN y el PRD ganaron en alianza la gubernatura de Nayarit.
- ⁴ De manera formal, el liderazgo nacional del SNTE lo reconoce el Tribunal de Conciliación y Arbitraje que depende de la Secretaría de Gobernación (artículo 72, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Sin embargo, la historia muestra cómo el presidente en turno ha intervenido para favorecer el ascenso o destitución de un dirigente. Al respecto, ver Arnaut Alberto (1991), *La evolución de los grupos hegemónicos del SNTE*, documento de trabajo, México, CIDE.
- ⁵ Sobre estas premisas ver el libro de Loaeza, Soledad (1998), *El Partido Acción Nacional. La larga marcha 1939-1994: oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ⁶ Ello no habría sido posible, en términos legislativos, porque en las elecciones federales del año 2000 el PAN obtuvo 206 diputados de 500 (41.2%) y 46 senadores de 128 (35.9%).

Para modificar una ley en solitario el PAN habría requerido 251 diputados y 65 senadores; y para cambiar la Constitución requería dos terceras partes de los legisladores en cada una de las cámaras del Congreso General, es decir 334 diputados y 84 senadores, así como el apoyo de 17 legislaturas estatales (artículo 135 de la Constitución). Por entonces los panistas apenas gobernaban siete estados: Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Aguascalientes y en el año 2000 se sumó Morelos.

⁷ Sobre las llamadas facultades *metaconstitucionales*, ver Carpizo, Jorge (1998), *El presidencialismo mexicano*, México, siglo XXI.

⁸ Un trabajo que analiza ampliamente la política educativa en el sexenio de Vicente Fox, es el de Navarro Gallegos, César *La mala educación en los tiempos de la derecha: política y proyectos educativos en el gobierno de Vicente Fox*, México, Universidad Pedagógica Nacional, Miguel Ángel Porrúa. Otro trabajo que analiza los primeros años de la política educativa de Vicente Fox es el de Latapí, Pablo (2004), *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, Fondo de Cultura Económica.

⁹ Los principales firmantes fueron los siguientes: por la SEP, el secretario Reyes Tamez; por las autoridades estatales, los 31 gobernadores y el jefe de Gobierno del Distrito Federal; por el Poder Judicial, el presidente de la Suprema Corte de

Justicia, Genaro Góngora; por los legisladores, el senador José Natividad González Parás y el diputado Enrique Meléndez Pérez, ambos presidentes de la Comisión de Educación en las respectivas cámaras; por el SNTE, el secretario general, Rafael Ochoa; por los padres de familia, los dirigentes de la Asociación Nacional de Padres de Familia y la Unión de Padres de Familia; por las universidades, el secretario general de la ANUIES; por los empresarios los líderes de Concanaco y Concamín; por las asociaciones científicas, el presidente de la Academia Mexicana de la Ciencia; por los medios de comunicación, el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión; por las organizaciones sociales, Carlos Slim, como presidente de la Fundación Telmex y por las asociaciones religiosas, el arzobispo primado de México. El documento se puede ver en la página electrónica del SNTE: www.snte.org.mx, consulta realizada en enero de 2012.

¹⁰ El artículo 75 de la Ley General de Educación, señala cuáles son las razones para sancionar a quienes incurran en alguna falta, sean funcionarios públicos o particulares, sin embargo, se aclara que “las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos”.

¹¹ De acuerdo con Rafael Ochoa, secretario general del SNTE, este evento supuso “la realización de mil

250 encuentros municipales, 16 delegacionales en el Distrito Federal y 31 reuniones estatales”. En los encuentros se presentaron más de 15 mil ponencias en alrededor de 5 mil mesas de trabajo y participaron 230 mil 286 padres de familia y maestros (*Reforma*, 9 de febrero de 2003).

¹² Al referirse a este convenio, Rafael Ochoa, secretario general del SNTE, escribió: “Al respecto, destaca de manera muy especial el trabajo de la Fundación Vamos México, que preside la señora Marta de Fox. Su compromiso con la tarea educativa y el entusiasmo con que participa en la empresa de formar nuevas generaciones, es patente y expresa la importancia que esta labor tiene para ella y todos los que forman parte de Vamos México” (*Reforma*, 9 de febrero de 2003).

¹³ El artículo tercero y la Ley General de Educación reservan en exclusiva la definición de los contenidos de la educación constitucionalmente obligatoria (preescolar, primaria y secundaria en todas sus modalidades y tipos) y la relativa a la formación de profesores de esos niveles (educación Normal) a la SEP. Los demás contenidos de cualquier otro nivel o modalidad no están reservados al Estado, por lo que la Guía no invadió el espacio de la educación reservada al Estado.

¹⁴ Un trabajo que analiza con mucho detalle la propuesta de RIES, es el de Elizondo, Huerta Aurora (2006), “La reforma de la secundaria

a debate. ¿Una reconfiguración de la política pública?”, en *Anuario educativo mexicano. Visión retrospectiva 2005*, México, Porrúa, UPN.

¹⁵ En este sentido, la dirigencia de SNTE, a través de su secretario general, Rafael Ochoa Guzmán, criticó la propuesta por su unilateralidad: “en la discusión sobre la RIES aún no hay punto de acuerdo; la Secretaría de Educación Pública sigue tomando decisiones unilaterales y de implementarse un plan piloto para el próximo ciclo escolar sin contar con la aprobación del magisterio, se incurriría en una acción ilegítima más” (*La Crónica*, 14 de marzo de 2005).

¹⁶ De acuerdo con el investigador Carlos Ornelas, respecto de la política educativa durante el sexenio de Calderón, en realidad, las propuestas de Felipe Calderón fueron una apuesta cosmética de cambio, más que un remedio eficaz a la problemática, entre otras cosas, porque el SNTE modernizó sus mecanismos de control y sus líderes fueron más hábiles para manejar la negociación y la extorsión, a través de los votos del Partido Nueva Alianza (Panal). Al respecto, ver Ornelas, Carlos (2012), *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México, Siglo XXI. Otro trabajo que analiza la política educativa en el sexenio de Calderón es el de Ornelas, Carlos (2008), “El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, no. 37, México, I Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie).

¹⁷ ENLACE surge en 2006 como instrumento censal de diagnóstico para la educación básica. De acuerdo con las premisas oficiales de la SEP, este instrumento pretende valorar el rendimiento académico de las asignaturas de español y matemáticas y una tercera materia rotativa, que puede ser Historia o Ciencias hasta cubrir todo el currículo de todos y cada uno de los estudiantes de los grupos y las escuelas.

¹⁸ El 7 de diciembre de 2011 la OCDE publicó los resultados correspondientes al año 2009 sobre el aprovechamiento logrado en lectura, matemáticas y ciencias. Entre los 34 países de la OCDE que participaron, México ocupó el último lugar en las tres pruebas. Ver Muñoz Izquierdo, Carlos y Ulloa, Manuel (2011), “Últimos en la prueba PISA”, en *Nexos*, México, Editorial Nexos, mayo.

¹⁹ Esta información se obtuvo de la página <http://alianza.sep.gob.mx>, consultada en noviembre de 2011.

²⁰ Este órgano, que dictaminaría los distintos procesos del concurso, se integró inicialmente por 70 personas, entre líderes sindicales, maestros, académicos universitarios, especialistas en evaluación y miembros de la sociedad civil, distribuidos de la siguiente manera: 32 expertos propuestos por el SNTE, uno por cada estado; tres recomendados por el Comité Ejecutivo Nacional del sindicato; 32 asignados por los secretarios de Educación de cada una de las entidades; y los tres restantes sugeridos por la SEP.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Arnaut, Alberto (1991), *La evolución de los grupos hegemónicos del SNTE*, Documento de Trabajo, México, CIDE.

——— (1996), *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887-1994*, México, CIDE.

Carpizo, Jorge (1987), *El presidencialismo mexicano*, México, siglo XXI.

H. Congreso de la Unión (2006), *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, México.

——— (2012), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.

——— (2012), *Ley General de Educación*, México.

——— (2012), *Ley Federal del Trabajo*, México.

Huerta, Aurora (2006), “La reforma de la secundaria a debate. ¿Una reconfiguración de la política pública?”, en *Anuario educativo mexicano. Visión retrospectiva 2005*, México, Porrúa-UPN.

Latapí, Pablo (2004), *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, Fondo de Cultura Económica.

La Crónica, 14/03/2005, México.

- Loaeza, Soledad (1998), *El Partido Acción Nacional. La larga marcha 1939-1994: oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz, Aldo (2006), “El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos políticos en tiempos de alternancia”, en *Nueva Antropología*, no. 66, México, Conaculta, INAH.
- (2008), “Escenarios e identidades del SNTE: el sistema educativo y el sistema político”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, no. 37, abril-junio. México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- Muñoz, Carlos y Manuel Ulloa (2011), “Últimos en la prueba PISA”, en *Nexos*, mayo, México, Editorial Nexos.
- Navarro, César (2005), *La mala educación en los tiempos de la derecha: política y proyectos educativos en el gobierno de Vicente Fox*, México, Universidad Pedagógica Nacional, Miguel Ángel Porrúa.
- Ornelas, Carlos (2008), “El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* no. 37, México, I Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie).
- (2012), *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México, Siglo XXI.
- Raphael, Ricardo (2007), *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta.
- (2004), *Reforma*, 09/02/2003, México.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1992), *Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México.
- (2004), *Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México.
- (2008), *Alianza para la Calidad de la Educación*, México.
- Unión Nacional de Trabajadores (2000), *Acuerdo sobre veinte compromisos por la libertad y la democracia sindical, el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos, para la agenda laboral y el programa de gobierno*, México.