

El sindicato mexicano: Un caso de excepción

*Aurora Loyo*¹

Introducción

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de México (SNTE) destaca por su excepcionalidad en el contexto latinoamericano. Es excepcional por su tamaño, por su estructura, por los recursos que posee y por su fuerza política. La evidencia más contundente de todo ello se encuentra en el hecho de que en las últimas décadas su dirigencia nacional ha conseguido conservar e incluso acrecentar su influencia, su capacidad de veto y su injerencia directa en la definición de las políticas educativas. Estudiar y comprender mejor las particularidades del SNTE constituye una tarea indispensable para todos los que nos intere-
samos por el rumbo de la educación en México; adicionalmente, para la comunidad internacional de investigadores educativos y para los estudiosos del sindicalismo docente constituye un caso de gran interés ya que nos permite formular interrogantes cruciales sobre el papel de las organizaciones docentes en las políticas educativas.

Es un hecho que en el área latinoamericana existen organizaciones docentes que enfrentan obstáculos para conseguir que se respeten las condiciones mínimas necesarias para representar y defender los derechos laborales de los maestros y del personal de apoyo que trabaja en el sistema educativo. No es de extrañar que ahí nos encontremos con grupos importantes de la sociedad civil, académicos y con partidos políticos que adoptan posiciones de defensa y de promoción de estas organizaciones. En el caso de México por el contrario, el poder que ha acumulado la dirigencia del SNTE ha producido un clima de crítica y hasta de animadversión contra el sindi-

1 Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

cato, mismo que se expresa en los medios de comunicación, en las posiciones públicas de las organizaciones de la sociedad civil e incluso en la comunidad de investigadores educativos.

Entre los dos extremos existe un espacio intermedio para preguntarnos cuál es el papel que realmente le corresponde a las organizaciones docentes, qué tan importante es su acción unitaria, qué tipo de legislación conviene para proteger su asociacionismo, cuál debe ser el límite de su injerencia en las políticas educativas y cómo han de resolverse las tensiones entre los aspectos laborales y los profesionales de los maestros. Contribuimos pues a ilustrar uno de los casos extremos, que como señalamos es precisamente el caso mexicano.

Un poco de historia

Para entender las particularidades del SNTE tenemos que remontarnos por lo menos siete décadas hasta el gobierno encabezado por el Gral. Lázaro Cárdenas (1934-1940). 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 inter-gremiales que entorpecían la labor educativa del gobierno. El Presidente Lázaro Cárdenas 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 Ávila 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 comandada por Vicente Lombardo Toledano, la comunista y aquéllas que estaban vinculadas a la Secretaría de Educación Pública (SEP), a la Confederación Nacional Campesina y a

otras entidades oficiales”² 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 educación, 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 en 1998. 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 agremiados 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 la fuerza e integridad de los sindicatos; pero al mismo tiempo propicia apatía, falta de participación e incluso rechazo de una proporción de maestros hacia las actividades sindicales. 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 indi-

2 Gerardo Peláez, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, Ediciones del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 43.

cativo de la reticencia tanto de la SEP como del sindicato 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.

Las primeras cuatro décadas de vida del sindicato se observa:

- a.* ampliación numérica de sus agremiados sustentada por la ampliación del sistema de educación básica que respondía a su vez a tasas muy altas de crecimiento demográfico;
- b.* control o eliminación por parte de la dirigencia sindical de grupos oponentes;
- c.* apoyo del sindicato a las campañas de los candidatos del partido en el gobierno;
- d.* notable acrecentamiento del patrimonio sindical por medio del flujo constante de las cuotas de los agremiados;
- e.* aumento del número de posiciones de autoridad conseguido por maestros pertenecientes o afines a las cúpulas sindicales nacional y estatales.

Maestros que tienen el visto bueno sindical ocupan direcciones de escuela, supervisiones, dirección de zonas escolares y puestos diversos en la administración educativa. Al mismo tiempo aumenta el número de quienes habiendo iniciado su carrera político-sindical en el magisterio se transforman en políticos profesionales. En efecto, se cuentan numerosos maestros como regidores y alcaldes; pero también los hay diputados de las legislaturas estatales y algunos diputados y senadores federales así como gobernadores y secretarios de estado. Por tanto se afianza una trayectoria de movilidad vertical que comienza como estudiante en alguna normal, perteneciente a algún grupo político en el plantel, que al obtener su plaza labora unos cuantos años como docente y continúa con algún puesto sindical en el nivel de una delegaciones o sección del sindicato y culmina como funcionario de nivel medio en el aparato educativo o bien con una carrera política que incluye puestos de elección popular.

Por otra parte, para la mayor parte de las maestras y los maestros en activo, las condiciones durante ese período normalmente fueron de estabilidad laboral, salarios insuficientes y cierta mejoría en algunas prestaciones como los servicios médicos. En el plano profesional hubo muy poco espacio para la creatividad. Los planes y programas eran definidos de manera central por la Secretaría de Educación Pública; más allá de un escalafón que premiaba sobre todo la antigüedad no existieron incentivos para la superación profesional. El sistema educativo se ampliaba y se homogeneizaba y disciplinaba a sus docentes.

En 1982 la economía mexicana entra en una grave crisis; ésta golpea con especial dureza el salario magisterial. Esa década ocurren importantes movimientos

magisteriales; de hecho son éstos los movimientos de trabajadores de mayor resonancia política en ese período. Las causas son salariales, pero también políticas ya que cunde el descontento contra el control sindical ejercido por el Comité Ejecutivo Nacional y sus métodos antidemocráticos. Otro de los factores que desencadenan estas movilizaciones tiene que ver con el desajuste que provoca la desconcentración que intenta la Secretaría de Educación Pública que busca modernizar su administración, al tiempo que hace lo posible por acotar el poder que el sindicato ha ido adquiriendo dentro del aparato educativo. Este fue el inicio de un período de reajustes que requieren ser analizados.

El SNTE enfrentó dos momentos críticos en las últimas dos décadas del siglo XX: en primer lugar la descentralización del aparato educativo que busca profundizar la desconcentración que se inicia en 1982. En segundo lugar el momento en que el partido de gobierno, el Partido Revolucionario Institucional, al cual el SNTE había estado ligado, pierde la elección presidencial en el año 2000 dando lugar a la alternancia política. A continuación analizaremos brevemente los pactos a través de los cuales el SNTE buscó, y en gran medida consiguió, adaptarse a las nuevas condiciones.

Los pactos políticos gobierno-SNTE³

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación básica

El 18 de mayo de 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). El “testigo de honor” fue el Presidente de la República. Entre sus signatarios estuvieron el Secretario del ramo, Ernesto Zedillo, la secretaria general del sindicato, Elba Esther Gordillo, los gobernadores y los secretarios generales de todas las secciones del SNTE. El punto nodal del documento consistía en el traspaso a los gobiernos estatales por parte del gobierno federal, de la operación de los establecimientos de educación básica y normal que hasta entonces habían estado bajo su control. De ahí que una parte muy importante de la negociación previa haya consistido en lograr la aquiescencia de los gobernadores. Pero una vez que se consigue esta concertación inter-gubernamental, el pacto político que se signa aparece fundamental-

3 Una versión más amplia de este apartado se puede encontrar en A. Loyo Brambila, “Política educativa y actores sociales”, in Alberto Arnaut y Gilvia Giorguli (coords), *Los Grandes Problemas Nacionales*, Tomo VII, Educación, México, El Colegio de México, 2010, pp. 185-207.

mente como un pacto gobierno federal-sindicato. El Acuerdo, que implica de hecho una nueva distribución de funciones entre gobierno federal y gobiernos estatales se presenta ante la opinión pública como un importante éxito político del gobierno, e incluso en algunas interpretaciones, un triunfo personal del Presidente Salinas, conseguido a través de la concertación con el poderoso sindicato magisterial.

El sindicato también lo reivindicó como un triunfo; y no sin razón. Había conseguido que se introdujeran lo que en la jerga sindical se denominaron “candados”, es decir dispositivos diseñados para proteger la integridad nacional de la organización lo que aseguraba mantener y aún acrecentar el poder del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Tanto en el texto del Acuerdo como en cada uno de los convenios firmados por el CEN del SNTE con los gobernadores precisaron que las negociaciones de los comités seccionales se ajustarían a las orientaciones y a la asesoría que fijara el CEN. En los convenios se añade que el CEN podrá revocar a los comités seccionales la facultad de administrar la relación laboral colectiva. Por último se introduce una cláusula en el sentido de que el sindicato comunicará al gobierno de cada entidad federativa el porcentaje de salario de sus agremiados que de acuerdo con sus estatutos éstos deben de aportar por concepto de cuotas. El gobierno estatal retendrá estas cuotas y las entregará al CEN del sindicato dentro de la quincena siguiente.

El ANMEB había establecido las bases del federalismo educativo y sobre estas bases, que fueron retomadas posteriormente en la Ley General de Educación, se distribuyen actualmente las responsabilidades que corresponden a los distintos niveles de gobierno. En suma, a través de este pacto se consiguió implantar una importante reorganización del subsistema. Existió, y este es un elemento a retener, una firme conducción gubernamental en este proceso y una impresionante capacidad adaptativa del sindicato. La que la dirigencia encabezada por Elba Esther Gordillo utilizó los cuantiosos recursos económicos y organizativos para operar una “modernización sindical” que introdujo mayor pluralismo al desincorporar al SNTE del PRI al que formalmente pertenecía, y amplió hasta cierto punto el rango de acción de las secciones sindicales. Sin embargo, el discurso sindical así renovado había penetrado de manera muy limitada en las bases del sindicato, sin alcanzar a modificar los estilos de conducción de las dirigencias. En un medio social más diversificado y competido el sindicato había entendido la importancia de fortalecer su capacidad de interlocución en materia de política educativa.

La Iglesia y los empresarios habían conseguido ampliar sus espacios y por ello mismo habían crecido sus expectativas de conseguir una mayor participación en la definición de la política educativa. Como resultado de todo ello podía preverse una definición más estricta de las esferas de poder e influencia del sindicato así como

avances hacia formas incipientes de control social, en la medida en que el ámbito educativo se iba poblando con la presencia de otros actores como la Iglesia, los empresarios, asociaciones de padres de familia, organizaciones no gubernamentales y padres de familia. Resulta útil dar el salto de una década a partir de la firma del ANMEB para evaluar, entre otras cosas, ese pronóstico.

Los efectos de la alternancia y el Compromiso Social por la Calidad de la Educación

El arranque del gobierno de Vicente Fox a la Presidencia de la República, el primero de diciembre del año 2000 a través de una cómoda victoria electoral parecía abrir un abanico de nuevas posibilidades para la conducción del sistema educativo. Proveniente del Partido Acción Nacional (PAN), que desde su fundación había manifestado una firme oposición a las formas de agremiación obligatoria de los trabajadores en sindicatos oficialistas, era esperable una reestructuración importante en la relación que existía entre el SNTE y el gobierno federal. Al mismo tiempo, otros grupos y organizaciones que poseían afinidad ideológica con el PAN y que habían estado buscando mayores espacios de participación, parecían llamados a gozar de mayor influencia en el ámbito educativo. No obstante, los acontecimientos tomaron un rumbo muy distinto al esperado y como veremos enseguida, el poder del SNTE y su vínculo privilegiado con el Ejecutivo Federal no solamente se mantuvo sino que emergió fortalecido. En cuanto a los otros grupos sociales, éstos tuvieron una participación marginal y más simbólica que efectiva en la determinación del rumbo de la política educativa del gobierno federal.

Las nuevas condiciones disminuían de principio la capacidad del Ejecutivo Federal para definir unilateralmente las orientaciones en materia de políticas educativas. Considérese que en el marco del federalismo, cualquier cambio importante requería de la cooperación o al menos de la aquiescencia de treinta y un gobernadores de los cuales, al iniciarse el mandato de Vicente Fox, veinticinco provenían de partidos distintos al PAN. Al mismo tiempo el CEN del SNTE, se veía obligado, por primera vez en su historia, a negociar fuera del marco del partido político al que el sindicato había estado ligado desde su fundación. El mayor grado de autonomía que adquirieron los gobernadores, el papel más activo de las bancadas de los distintos partidos en las Cámaras, así como un mayor interés de grupos de la sociedad civil en la educación introducían nuevos parámetros en el procesamiento de la política educativa.

En la formulación de las políticas del sexenio participaron un conjunto de actores institucionales y sociales más amplio que nunca antes; paradójicamente el poder del SNTE no disminuyó de manera correlativa. La dirigencia sindical deseaba establecer un

marco de concertación, ahora con el gobierno panista, con el objetivo de reposicionar a la organización en el nuevo contexto político. La mejora de los sistemas de evaluación, la participación social que había quedado prácticamente en el papel por la oposición del sindicato, así como el apoyo a algunos programas y acciones puntuales propuestos por la SEP eran rubros sujetos a negociación y abrían la posibilidad de poner en marcha la estrategia del sindicato. La apuesta más importante en esa dirección fue el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, parcialmente abortado pese a haber concitado a un abigarrado conjunto de firmantes.

El documento, firmado el 8 de agosto de 2002 expone un conjunto de consideraciones sobre la importancia de la educación y los factores que explican que ésta sea de mala calidad. Estas consideraciones se sitúan en un nivel sumamente general y sin apartarse del discurso educativo precedente, sí introducen ciertos cambios de matiz. En primer lugar, aparece con mayor insistencia la mención a la familia. También se reitera la idea de una corresponsabilidad “que valore la contribución de todas las organizaciones de la sociedad, tanto del sector público como del privado y del social”; por último, el Compromiso subraya la necesidad de promover la participación. Los compromisos que, para elevar la calidad educativa, pretenden asumir los firmantes poseen un sentido más retórico que instrumental. No se establecen metas, acciones concretas ni mecanismos y tampoco se señalan plazos ni se identifican responsables. Las buenas intenciones provenientes de los diversos sectores ocupan un espacio considerable en el documento, pero de nuevo es el SNTE el que ocupa el primer lugar. Como forma inicial de ratificar su lugar como el actor principal de la escena educativa, el sindicato logró que uno de los primeros propósitos enunciados fuera “ratificar el respeto a los derechos laborales y profesionales de los trabajadores de la educación en todos sus niveles y modalidades.”

Existió un marcado contraste entre el ANMEB y el Compromiso Social por la Calidad de la Educación. Mientras en el primero se acordaba una redistribución de responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno, el segundo no implicó en sí mismo ninguna modificación en los esquemas de administración o de gestión vigentes. Las rúbricas contenidas en el ANMEB representaron el resultado de negociaciones previas en las que se pusieron en juego intereses sustantivos de todos y cada uno de los actores representados por los signatarios. En el Compromiso, los signatarios fueron, con la notable excepción del SNTE, actores provenientes de otros ámbitos, por lo que su rúbrica marca más que nada la intención de generar una laxa sintonía respecto a algunos de los temas de mayor vigencia en el discurso educativo nacional e internacional.

El objetivo principal que perseguía el CEN del SNTE al promover el Compromiso fue parcialmente satisfecho, pues consistía en evidenciar ante la opinión pública el

refrendo de su poder en el campo educativo; en lo particular E.E. Gordillo requería mostrar el vínculo personal que había logrado establecer con el Presidente Fox y con su esposa. No obstante, los sucesos tomaron un giro inesperado y la vulnerabilidad de la imagen pública de E. E. Gordillo cobró su factura. Asediada por quienes la acusaban del asesinato de un maestro perteneciente a las filas de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y cuestionada por promover la difusión de la llamada Guía de Padres auspiciada por una organización controlada por la esposa del Presidente Fox, la dirigente sindical se vio obligada a replegarse temporalmente. En suma, el Compromiso principalmente por su carácter más orientado a publicitar que a concertar pero también por las circunstancias que lo acompañaron, no tuvo efectos perdurables en materia de política educativa.

La Alianza por la Calidad de la Educación y el retraimiento de la autoridad educativa

El lanzamiento de la Alianza por la Calidad de la Educación tuvo lugar el 15 de mayo de 2008 en un momento político marcado por el recrudecimiento de la violencia, por las dificultades para la aprobación de la reforma de la industria petrolera, así como por la cercanía con las elecciones intermedias. El Presidente Felipe Calderón ya había decidido desde el inicio de su mandato, darle al sindicato una posición clave: la sub-secretaría de educación básica, al nombrar en ese puesto a Fernando González, yerno de E.E. Gordillo.

La decisión de ceder este espacio estratégico en la SEP al sindicato, recibió críticas incluso dentro de las filas del partido del Presidente. Sin embargo, con la firma de la Alianza su gobierno daba un paso más allá en la misma dirección. La denominada Alianza por la Calidad de la Educación se postuló como un medio para transformar la educación. Las bases sobre las que se construyó fueron poco firmes sobre todo dado que se carecía de una agenda educativa clara. Esta carencia se puso de manifiesto en el Programa Sectorial de Educación que fue un documento de formato burocrático, carente de ideas rectoras. Uno de sus rasgos peculiares consiste en que sobredimensiona la importancia de la evaluación y, en cambio, proporciona ideas generales y poco orientadoras respecto a los fines del desarrollo educativo dentro de un proyecto de futuro para el país.

La Alianza por la Calidad Educativa (ACE) consta de cinco ejes rectores: la modernización de los centros escolares, la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas, bienestar y desarrollo integral de los alumnos y formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo. Sobre estos ejes se supone que habrían de desarrollarse un conjunto de acciones consensuadas entre gobier-

no y sindicato para llegar a los objetivos que ahí se plantean. En los círculos gubernamentales se consideró que alrededor de estos “ejes” era posible tejer un paquete de acuerdos con el sindicato. En realidad, cuatro de los cinco “ejes” no llevaban consigo mayores riesgos de conflictividad con el gremio. En cuanto a los temas relacionados directamente con el magisterio, se partía de ciertos acuerdos básicos con la presidenta del SNTE y se creía tener la certeza de que en las negociaciones sobre puntos específicos, se encontraría apertura en la parte sindical en la medida que esta apertura fuera redituable para mejorar la imagen E.E Gordillo y de su organización.

La ACE también recibió críticas de la comunidad de investigadores educativos por considerarlo un acuerdo centralista y excluyente ya que no incluía ni a los gobernadores ni a otros actores sociales. Por el contrario, influyentes comentaristas políticos, así como funcionarios de organismos internacionales dieron su respaldo a la Alianza. Casi todos ellos compartían la idea de que tradicionalmente el sindicato había sido un obstáculo para el mejoramiento de la educación y que su poder era tal que resultaba infructuoso tratar de oponerse a él. La urgencia de introducir mejoras en la educación justificaba por tanto esa Alianza; se consideró correcto e incluso ético que el gobierno federal signara tal alianza con el fin de neutralizarlo y para transformarlo de oponente en aliado. El SNTE se dispuso de inmediato a aprovechar el beneficio que para la organización representaba un reconocimiento público de tal envergadura, el cual lo colocaba automáticamente ya no como el principal, sino en esta ocasión como el único, factor de poder en la hechura de la política de educación básica y para presionar por mayores recursos.

Los resultados de esta apuesta han sido mixtos. Por una parte en los meses posteriores a la firma de la ACE se hicieron públicas declaraciones del sindicato en el sentido de que la SEP no estaba cumpliendo con los compromisos adquiridos. Se llegaba así a una situación inédita. El sindicato pretendía colocar a la autoridad en una condición defensiva, con el agravante de que el blanco del reclamo era la cabeza de la SEP, mientras que la subsecretaría de educación básica, en los hechos un territorio sindical, se mantenía al resguardo. El sindicato, asentado ahora también en la subsecretaría, posee recursos suficientes para formular políticas, para plantear reformas curriculares, para hacer “bajar” directrices administrativas e incluso cambios curriculares. Este viraje en la conducción del sub-sistema puede estar facilitando la gestión cotidiana en ciertos espacios de la SEP, pero no era éste el resultado que se esperaba cuando el contexto del país es uno de mayor pluralismo, de competencia electoral y también de un lento pero ininterrumpido crecimiento de grupos y asociaciones de distinto signo interesados en participar en la vida pública.

Otros actores

El poder del SNTE aparece hoy como más avasallador que en el pasado. Nuevos y viejos actores sociales, generalmente adversos al sindicato han logrado hacer oír sus voces en temas de política educativa difundiendo información y puntos de vista respecto a la problemática del sector y en especial respecto a la importancia de establecer mecanismos de transparencia en aspectos tales como las obras, la adquisición de equipos, la contratación de maestros y el control de las plazas. No obstante, el verdadero contrapeso al poder a la actual dirigencia del SNTE solamente tiene dos fuentes posibles: el contrapeso que vendría del fortalecimiento de la autoridad educativa del estado y el que podrían ejercer los maestros a través de un mayor control sobre sus representantes y mayores espacios para desarrollar la dimensión profesional de su trabajo. Por tanto, la capacidad de otros actores sociales para acotar el campo de la influencia sindical a aspectos propiamente laborales es marginal y opera sobre todo de manera indirecta. Examinemos en primer lugar el ámbito magisterial.

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación surge como un espacio de confluencia de núcleos magisteriales que realizaron movilizaciones importantes por mejores salariales y en contra de la dirigencia nacional del SNTE y ha tenido fuertes altibajos en sus treinta años de vida. Debemos admitir que no representa un verdadero desafío para la dirigencia del SNTE dado que su presencia en la mayor parte de las secciones se limita a núcleos reducidos de activistas. En los últimos años, sus movilizaciones han tenido repercusiones más locales y regionales que nacionales y en algunos de sus núcleos más importantes, como el magisterio oaxaqueño, se han observado errores de conducción, prácticas clientelares y mecanismos de control político sobre las bases que han diezmando su prestigio como una opción democrática.

Es interesante mencionar también la existencia de otras organizaciones que han ido proliferando auspiciadas por el federalismo educativo y por la conflictividad política. Nos referimos a pequeños sindicatos en los estados que han nacido al calor de problemas políticos locales, frecuentemente prohijados por los gobernadores y los secretarios de educación estatales; estos funcionan dentro del marco de la legislación laboral estatal, pero por ahora no significan tampoco un desafío al poder del SNTE. Otros agrupamientos han tomado la forma de asociaciones civiles o de grupos informales que, moviéndose en los márgenes, pero no necesariamente en oposición a las secciones sindicales, buscan espacios propios a través de una apuesta que se centra en la promoción de temas profesionales del magisterio. No podemos dejar de reparar en el hecho de que en el interior mismo del SNTE no existe homo-

geneidad y que por tanto, la apertura hacia el debate de los temas educativos varía mucho y va desde el más absoluto verticalismo hasta posiciones más abiertas en que se acepta la crítica y se manifiesta interés por conocer puntos de vista divergentes a los de la dirigencia nacional.

En suma, sin pretender dar un panorama exhaustivo de las formas organizativas presentes en el ámbito magisterial si podemos afirmar que éste se encuentra hoy más poblado que en el pasado y que existen posibilidades de que la dinámica misma del federalismo educativo, del pluralismo político y del apoyo que estas expresiones pueden recibir de organizaciones ligadas a la sociedad civil y los recursos que proporciona la internet, las videoconferencias, y el mayor acceso a los medios, amplíen y profundicen esta tendencia.

Nos referiremos ahora a otros actores sociales que han asumido posturas públicas respecto a la problemática educativa. Quizá el caso más visible ha sido la de la organización denominada Mexicanos Primero. Esta organización se constituyó en 2005 en una asociación civil sin fines de lucro y adoptó como lema “Sólo la educación de calidad cambia a México”. En su Consejo Directivo y Patronato figuran miembros de algunas de las familias más acaudaladas de México. Mantiene una página web muy dinámica y ha realizado campañas de comunicación con las que ha logrado un buen nivel de penetración en la opinión pública. Mexicanos Primero ha jugado un papel importante también en el llamado Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación (CCAEE) que se define a sí mismo como “un espacio de diálogo y acuerdo que parte de la idea de que la educación es un asunto de todos”.

Desde una perspectiva muy distinta los académicos han buscado tener voz a través de distintas formas. Su organización más importante es el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) ha organizado foros y ha dado a conocer algunos pronunciamientos importantes en torno a los ejes de la política educativa. No obstante, ni su naturaleza ni su estructura le permiten establecer interlocución en el debate público sobre los sucesos que ocurren en el campo educativo. A estos nuevos actores se agregan otros que han estado presentes desde de larga data en el debate educativo mexicano. Entre los de mayor tradición se encuentran la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) y el Episcopado Mexicano. La UNPF fundada mantiene posiciones firmes en torno a la educación y defiende lo que considera la “libertad de educación”. En cuanto al Episcopado Mexicano éste interviene normalmente en “la promoción y tutela de las universidades católicas y de otras instituciones educativas”. Su influencia en el terreno educativo tiene lugar sobre todo a través de otras organizaciones con las que mantiene vínculos como es la propia UNPF y asociaciones de escuelas privadas.

Conclusiones

La política educativa se construye en la confluencia entre la capacidad de iniciativa y de gestión de la autoridad gubernamental y los actores sociales que con su acción apoyan, retrasan, dificultan o modifican esas líneas de acción. Los acuerdos celebrados entre el gobierno y estos actores son una ventana que nos permiten asomarnos a esta compleja dinámica. En nuestro análisis subrayamos la naturaleza distinta y contrastante de tres de ellos: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación y la Alianza por la Calidad de la Educación.

El primero tuvo el carácter de un pacto político que implicó a varios actores: el gobierno federal, la dirigencia del sindicato tanto la nacional como la seccional y los gobernadores. Tuvo el carácter de pacto porque fue el fruto de un largo y complejo proceso de negociación cuyo resultado implicó una redistribución de recursos en el interior del sistema. La conducción del proceso estuvo a cargo el Ejecutivo Federal y formaba parte de una agenda reformista mucho más amplia. En el pacto se hicieron concesiones al sindicato que le proporcionaban seguridad respecto a su integridad como representación nacional. Otros actores sociales como la Iglesia Católica o las organizaciones empresariales no fueron signatarios de este pacto. Sin embargo indirectamente sus posiciones estuvieron presentes en la negociación en la medida en dieron su apoyo a los lineamientos generales de una administración que les había abierto cauces para una mayor participación.

Una década después, se firma otro acuerdo, el Compromiso Social por la Calidad Educativa que por su falta de contenidos reales no puede considerarse un pacto. El principal promotor del acuerdo es el sindicato que busca ratificar su posición de poder en el nuevo contexto marcado por la alternancia del año 2000. Para los otros signatarios del documento expresa simplemente una laxa sintonía en torno a los temas centrales del discurso educativo: la calidad, la evaluación y la participación. Por último la Alianza por la Calidad de la Educación constituyó un arreglo transitorio gobierno-sindicato en el que la conducción del proceso por parte del gobierno acusó una gran debilidad. Esta debilidad se generó en el ámbito político por la capacidad del sindicato de hacer valer sus recursos organizacionales y políticos en los procesos electorales.

Si tomamos en cuenta las experiencias internacionales, la fragilidad de este arreglo se ve con mayor claridad. Y es que si bien la participación de las organizaciones de docentes en la política educativa se observa en todos los países democráticos, no sucede que estos ocupen simultáneamente espacios reservados a la autoridad edu-

cativa. Las reformas educativas son procesos difíciles y en no pocas ocasiones fracasan. Para dotarlas de efectividad se requiere de la participación de una multiplicidad de actores nacionales y locales; participan los partidos y los parlamentos; se inducen discusiones y foros; se abren blogs y la discusión pública encuentra un espacio en medios electrónicos y escritos. México pareciera ir por el camino equivocado: un camino en que salvo la dirigencia nacional del SNTE, todos los otros actores se encuentran prácticamente excluidos.

Una parte de la explicación se encuentra en el pasado; en el peso del corporativismo y en la acumulación de recursos económicos, organizativos y de experiencia que posee el SNTE. Estos recursos, utilizados con gran habilidad por una dirigencia pragmática, permitieron a la organización adaptarse a contextos cambiantes: a la liberalización política, a la descentralización educativa y a la alternancia. Pero el SNTE ha adquirido en los últimos tiempos posiciones que no tenía y avanza valorizando cada día más sus capacidades de organización y de movilización en las contiendas electorales.

La mayor presencia de otros actores con interés en el campo educativo en sí misma no constituye un contrapeso al poder sindical. Hoy a diferencia de ayer existen organizaciones vinculadas a importantes intereses económicos que tienen en la educación su principal foco de acción; existen también un número considerable de asociaciones civiles que de manera autónoma o articuladas en red procuran aprovechar los espacios de participación que existen. Los académicos opinan frecuentemente en los medios, escriben columnas, hacen llegar de manera individual o colectiva sus puntos de vista. Pero en el funcionamiento cotidiano del sistema de educación básica es el sindicato la única organización que realmente tiene una influencia significativa.

Al lado de lo que podrían considerarse “logros” existe una cara oscura: el sindicato no ha avanzado en términos de mayor transparencia en el uso de sus recursos; su dirigencia tampoco ha mostrado signos de abandonar sus prácticas antidemocráticas para sofocar a sus antagonistas. Su lógica eminentemente gremialista tiende a sofocar las innovaciones tanto en la gestión escolar, como en la administración del aparato educativo.

Para lograr acotar este poder no hay otro camino que fortalecer la autoridad educativa, lo que en un régimen democrático implica en primer lugar introducir cambios que le aseguren un margen considerable de autonomía en el que se puedan hacer valer criterios técnicos y que permita estabilidad y continuidad en los programas educativos, independientemente de los vaivenes políticos. Esta autoridad educativa ha de poseer un respaldo jurídico, político y social que le permita imponer el cumplimiento de normas que aseguren el mejor aprovechamiento de los recursos presupuestales con que se cuenta.

El caso del poderoso sindicato mexicano que agrupa a los trabajadores de la educación muestra las huellas que deja el corporativismo sobre la cultura sindical que se traducen principalmente en falta de participación de las bases y en la necesidad cíclica de arribar a pactos políticos que aseguren la reproducción de las condiciones de funcionamiento de la corporación. Los resultados en términos de estabilidad laboral, de mejoría en sueldos y prestaciones y de acrecentamiento del patrimonio sindical no son nada despreciables. Simultáneamente arroja resultados muy preocupantes: la muy baja participación de las bases en las decisiones, la corrupción y enriquecimiento desmesurado de los dirigentes, la apatía política y sindical de los agremiados y la desatención al mejoramiento profesional de los docentes. Por último produce un descrédito generalizado del sindicato y en especial de sus dirigentes en la sociedad; descrédito que lamentablemente se extiende poco a poco hacia el magisterio en su conjunto.

Bibliografía

- CONSEJO DE ESPECIALISTAS PARA LA EDUCACIÓN (2006). *Los retos de México en el futuro de la educación*, México.
- COORDINACIÓN DEL ÁREA EDUCATIVA DEL EQUIPO DE TRANSICIÓN DEL PRESIDENTE ELECTO VICENTE FOX QUESADA, RAFAEL RANGEL SOSTMANN. Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006
- GARCÍA HUIDOBRO, J. M. (2001). "Conflictos y alianzas en las reformas educativas", in S. Martinic y M. Pardo (ed.), *Economía política de la reformas educativas en América Latina*, Santiago, Cide-Preal.
- INSTITUTO DE FOMENTO E INVESTIGACIÓN EDUCATIVA (2000). "Anteproyecto del INEE".
- JIMÉNEZ ALDANA, A. (2003). "Balance legislativo 2003. La educación en el Congreso de la Unión", in *Anuario Educativo Mexicano, Visión retrospectiva 2003*, México, UPN-Miguel Ángel Porrúa.
- LOYO BRAMBILA, A. (1997). "Las ironías de la modernización. El caso del SNTE", in A. Loyo Brambila (coord), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Instituto de Investigaciones Sociales Unam/Plaza y Valdés Editores.
- . (2003). "Sindicalismo magisterial y educación en un contexto de pugnas partidarias", In G. T. Bertussi (coord), *Anuario Educativo Mexicano: Visión retrospectiva 2002*, México, UPN/La Jornada Ediciones.
- . (2006). "El sello de la alternancia en la política educativa, México 2000-2005", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. IX, n. 30, jul-set 2006.
- . (2008) *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina*, Mexico, Sopla/Konrad Adenauer Stiftung.

———. (2010) “Política educativa y actores sociales”, in Alberto Arnaut y Gilvia Giorguli (coords), *Los Grandes Problemas Nacionales*, Tomo VII, Educación, México, El Colegio de México.

PELÁEZ, Gerardo (2000). Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México, Ediciones del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México.

TIRADO, R. (1997). “La cúpula empresarial en el debate educativo”, in A. Loyo Brambila (coord), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Instituto de Investigaciones Sociales Unam/Plaza y Valdés Editores.

Documentos:

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 18 de mayo de 1992.

Compromiso Social por la Calidad de la Educación, 8 de agosto de 2002.

Alianza Por la Calidad de la Educación, 15 de mayo de 2008.

