

## LOS PACTOS COMO ESTRATEGIA SINDICAL: EL CASO DEL SNTE

Aurora Loyo Brambila<sup>1</sup>

### ***Introducción***

*Recientemente visitó México el Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas para el derecho a la educación. En el curso de una entrevista con los medios, poco antes de abandonar el país, hizo una declaración que produjo molestia en el gobierno federal. Comentó que había podido constatar que entre el sindicato y el gobierno existía una **relación atípica**. El calificativo no es desacertado; importa, sin embargo y constituye el objetivo de esta ponencia, profundizar en la naturaleza de este vínculo. Para tal fin, y dado que en un trabajo anterior presentamos un estudio monográfico sobre el SNTE,<sup>2</sup> procedemos aquí a analizar los pactos establecidos entre el sindicato y el gobierno federal como una vía para comprender los pilares que sustentan en la actualidad esta **relación atípica**.*

### ***Los pactos políticos gobierno-SNTE***

#### ***1. 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) teniendo como “testigo de honor” al Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari. Entre sus signatarios estaban 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 a la

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. E-mail: [aurloyo@yahoo.com](mailto:aurloyo@yahoo.com)

<sup>2</sup> Aurora Loyo, *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina. MEXICO*, SOPLA, Konrad Adenauer Stifting, Rio de Janeiro, 2008.

firma del documento 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 fundamentalmente como un pacto gobierno-sindicato. Esto es explicable si se toma en cuenta que en los meses anteriores los medios abundaron en información que subrayaba la cerrada oposición del sindicato a aceptar la descentralización, por considerarla un riesgo para la integridad y aún para la supervivencia de la organización sindical.

El Acuerdo, que implica de hecho una nueva distribución de funciones entre gobierno federal y gobiernos estatales se presenta ante la opinión pública como si constituyera 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. Ello no impidió que inmediatamente después de la firma del ANMEB, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE hiciera lo propio. La dirigencia lo califica como “uno de los eventos de mayor significación en la historia de la educación mexicana”. Subraya también en un comunicado “el arduo y prolongado proceso de negociación” cuya meta consistía en introducir “las propuestas emanadas de la movilización sindical para la modernización del sistema educativo” .

Pero aún más importante para el sindicato fue conseguir 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. Tanto en el texto del Acuerdo como en cada uno de los convenios firmados por el CEN del SNTE con los gobernadores, se precisa que las negociaciones de los comités seccionales se ajustarán a las orientaciones y a la asesoría que fije 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 sub-sistema. Existió, y este es un elemento a retener, una firme conducción gubernamental en este proceso. Por último, es innegable que estos cambios así como el resto de los aspectos contenidos en el Acuerdo formaron parte de una agenda gubernamental para la educación básica cuya fuerza dinamizadora provino del reformismo político y económico del proyecto encabezado por Carlos Salinas.

En todo este proceso se observó la 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, y amplió hasta cierto punto el rango de acción de las secciones sindicales. El discurso sindical así renovado había penetrado sin embargo 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. Para la Iglesia la apertura provino fundamentalmente de los cambios constitucionales a los artículos 3,5,24,27 y 130. Para los empresarios provino de la receptividad del gobierno de Carlos Salinas a sus planteamientos al menos en cinco aspectos relevantes: la capacitación, la descentralización de la educación, la consolidación de la educación privada, la participación y el productivismo. 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.

## ***2. 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.

Esta nueva complejidad dio lugar a reacomodos incesantes y la dirigencia nacional del SNTE recurrió a un buen número de escaramuzas; en la cúspide del poder sindical se mantuvo la maestra Elba Esther Gordillo e incluso se efectuaron modificaciones en los estatutos del sindicato para crear un nuevo puesto, la presidencia del SNTE, diseñada

especialmente para su persona. 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.<sup>3</sup>

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 en nuestro país. 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. Muy a tono con el discurso político del momento, señala que la transformación del sistema educativo supone cinco retos principales que enuncia así: transición demográfica, transición política, transición social, transición económica y transición cultural. Aún cuando se hacen algunas menciones aisladas a los niveles de educación media superior, superior y posgrado, es claro que el centro de atención se mantiene en la educación básica

---

<sup>3</sup> El documento tuvo como testigo de honor al Presidente de la República, Vicente Fox Quezada. También fue firmado por el Dr. Reyes S. Tamez Guerra, Secretario de Educación Pública, por 5 secretarios de Estado más, el Secretario General del CEN del SNTE, todos los gobernadores de los estados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y diputados que encabezan diversas Comisiones legislativas, representantes de organizaciones de padres de familia, de cámaras empresariales, directores de instituciones educativas, representantes de iglesias así como los empresarios más poderosos del país.

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." El núcleo del discurso sindical se coloca en dos tópicos adicionales: la corresponsabilidad y la nueva cultura laboral, de la que se dice, "estará orientada hacia la mejora de la calidad, de las formas de organización y gestión escolar; así, como de fomentar una actitud responsable y comprometida entre los trabajadores de la educación con su materia de trabajo y con el derecho de los mexicanos a contar con una educación de buena calidad y equitativa."

La firma del Compromiso atrajo una considerable atención de los medios y contó, como en el caso del ANMEB, con el Presidente de la República como "testigo de honor". Pero más allá de estas circunstancias, 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.

Es el examen de otras acciones educativas donde puede apreciarse mejor la interrelación entre la conducción gubernamental de la política educativa con otros actores implicados en este campo. Observamos en primer lugar que tuvieron lugar dos reformas legislativas importantes: la reforma al Artículo Tercero Constitucional que incluyó al preescolar en el ciclo de educación básica y la reforma al artículo 125 de la Ley General de Educación que estableció la obligación del estado de destinar el 8% del PIB a la educación. También observamos la importancia que adquirieron las negociaciones y el cabildeo en la Cámara de Diputados al llegar el momento de determinar la cuantía del presupuesto educativo y la distribución del mismo. El poder legislativo jugó también un papel importante fue en el debate en torno a la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y al Consejo Nacional de Autoridades Educativas. Los diputados y los senadores de las Legislaturas LVIII y LIX, representando los intereses de sus estados, de sus universidades, de su sindicato, de su partido así como de sus particulares intereses personales o de grupo tuvieron en sus manos decisiones concernientes a la educación, en una medida considerablemente mayor que las legislaturas que les antecedieron.

La creciente autonomía de los gobiernos estatales conseguida paulatinamente una vez implantado el federalismo educativo era cada vez mas notoria en la gestión cotidiana del sistema educativo fue La participación social fue un tema recurrente del discurso gubernamental aunque en los hechos no experimentó grandes avances. En primer lugar, a pesar de los esfuerzos que se desplegaron en la SEP, no fue posible consolidar el Consejo Nacional de Participación Social (CONAPASE); además, el proyecto inicial del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONAEVyT) que el Presidente Fox

había encargado al rector del Tecnológico de Monterrey y que había despertado grandes expectativas entre los empresarios pasó, por razones políticas, a un segundo plano y aunque quedó formalmente establecido no pudo conservar el carácter de programa emblemático que había parecido llamado a tener.

Otros programas tuvieron mejor suerte. Al Programa Escuelas de Calidad y a Enciclomedia se les destinaron importantes recursos presupuestales. En materia de evaluación destaca la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, aún cuando las trabas que inicialmente opuso el sindicato y complicaciones introducidas en las Cámaras retrasaron su puesta en marcha. Por último se apreció una cierta apertura para escuchar las voces de especialistas; ello se manifestó en la propuesta de crear un Consejo de Especialistas para la Educación que en 2006 produjo el documento titulado "Los Retos de México para la Educación del Futuro".

### ***3. La Alianza por la Calidad de la Educación y el retraining 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* 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 gobierno 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. Así por ejemplo, la mejora de la infraestructura de las escuelas abría vías de cooperación con otros sectores, como fue por cierto el caso del acuerdo de la secretaria Josefina Vázquez Mota con la Cámara Nacional de Industrias de Transformación (CANACINTRA), sin afectar por ello los intereses del 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, poseía recursos suficientes para formular políticas, para plantear reformas curriculares, para hacer "bajar" directrices administrativas e incluso cambios curriculares. Es importante subrayar que en prácticamente todas las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal el sindicato cuenta con aliados entre los cuadros políticos y en los distintos niveles de las autoridades educativas.

No podemos dejar de admitir que este viraje en la conducción del sub-sistema puede estar facilitando la gestión cotidiana en ciertos espacios de la SEP. Nótese que en buena parte de las comisiones mixtas SEP- SNTE, la primacía del SNTE se acrecienta dado que a su representación formal, se añade otra representación, ésta de facto en la figura del subsecretario. No era éste un resultado esperado 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.

### ***Otras voces***

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. Envuelta en un constante conflicto con la corriente hegemónica del SNTE, la sobrevivencia de la Coordinadora representa un logro; actualmente reivindica su presencia en 25 de las 55 secciones que conforman el sindicato.<sup>4</sup> No obstante, 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 diezmado su prestigio como una opción democrática. Por otra parte, en el interior de la Coordinadora se mantiene un debate en torno a los ejes que debe asumir su estrategia sindical. Este debate tiene como polos emblemáticos por una parte la Sección 22 de Oaxaca y por la otra el magisterio democrático de Michoacán. Mientras los maestros oaxaqueños se mantienen en la posición de profundizar la lucha contra los llamados "institucionales" pero en el interior de la estructura del SNTE, buscando mediante las movilizaciones y la organización ampliar sus espacios dentro de las secciones sindicales, el polo que lidera Michoacán se inclina mayormente hacia la construcción de comités paralelos.

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

---

<sup>4</sup> En el seno de la CNTE se distinguen contingentes en proceso de consolidación, contingentes consolidados, Comités Centrales de Lucha (CCL) y dirigencias seccionales con representación reconocida jurídicamente.

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<sup>5</sup>, 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 homogeneidad 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.<sup>6</sup>

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

---

<sup>5</sup> Por ejemplo "Bases Educativas de Occidente A.C." surge teniendo como base el Movimiento de Bases Magisteriales" y las movilizaciones magisteriales desarrolladas en Jalisco a partir de 1995 y se constituye en asociación civil en 2004; este carácter de asociación civil no se contraponen a que paralelamente el grupo haya tenido también representación en secretarías de las secciones 16 y 47 del SNTE.

en la opinión pública.<sup>7</sup> *Mexicanos Primero* ha jugado un papel importante también en el llamado *Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación* (CCAIE) 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".

*Suma por la educación* es otra de las organizaciones civiles con presencia; se concibe como una red y entre sus acciones más conocidas ha estado el aportar cinco mil observadores externos al proceso de aplicación de la prueba ENLACE y oponerse activamente a los paros magisteriales de Morelos por considerar que afectaban gravemente a los niños. También ha participado en el "movimiento blanco", conjunción de acciones ciudadanas en contra de la violencia. Otras voces que comienzan a escucharse con mayor frecuencia son las fundaciones; podemos mencionar a *la Fundación IDEA*, especializada en el campo de las políticas públicas que ha identificado a la educación como uno de sus temas prioritarios. Además de informes y otros documentos interesantes sobre política educativa ha participado en acciones como fue el caso de la campaña de comunicación que desarrolló con *Mexicanos Primero* y *Postermedia* con el objetivo de sensibilizar a la población de los estados del Norte de la República sobre los problemas educativos. Un sociograma de estas organizaciones nos permitiría tener claridad sobre la red de alianzas que existen entre todas estas organizaciones. Así por ejemplo el *Centro Mexicano para la Filantropía* (CEMEFI) auspicia la llamada *Red por la Educación*. Además en su directorio institucional se pueden identificar múltiples asociaciones relacionadas con el ámbito de la educación. Otra forma de participación se orienta a través de programas con metas muy específicas como por ejemplo *Lazos*, que es un programa de la *Fundación México Unido* y que desde hace aproximadamente 12 años busca incidir en la formación en valores de niños y jóvenes de escasos recursos. Este programa informa que en la actualidad beneficia a 47,000 niños en 24 estados de la República.

---

<sup>7</sup> Los temas de las campañas han sido: identidad de la organización; llamado a la acción a favor de la calidad educativa; promoción de los usos de la prueba Enlace, promoción de su informe sobre la situación actual de la educación titulada "Contra la Pared". De los eventos que ha organizado destaca el que tuvo como objeto discutir los resultados que obtuvo México en la prueba PISA en que se contó con la asistencia de importantes invitados internacionales. Un tema recurrente en su propuesta consiste en dotar de mayor autonomía a las escuelas.

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 a 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. De manera individual, un cierto número de investigadores participa con opiniones en los medios y ésta es una tendencia en ascenso. Destaca también el trabajo realizado por el *Observatorio Ciudadano de la Educación*, asociación civil formada principal pero no únicamente por investigadores que desde hace más de diez años se ha dado a la tarea de producir y difundir análisis cortos, pero muy bien informados sobre los principales temas de la agenda educativa. Por último, a título individual los académicos, en su calidad de "expertos" son convocados tanto por entidades gubernamentales como por ONGs para dar sus puntos de vista y participar en una variedad de Consejos y organismos análogos.

A estos nuevos actores se agregan otros que han estado presentes desde de larga data en el debate educativo mexicano. Entre los e 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". Define la libertad de educación como "el derecho humano y natural para educar a nuestros hijos en nuestras convicciones debiendo, en un acto de reflexión, elegir la escuela que refuerce la educación de la familia." El estado, añade deberá acercar este derecho a los padres de familia, sin importar condición social o económica. Otro tema recurrente de la UNPF ha sido su combate a los libros de texto gratuito.<sup>8</sup>

En cuanto al Episcopado Mexicano éste interviene normalmente en "la promoción y tutela de las universidades católicas y de otras instituciones educativas".<sup>9</sup> 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. Sus puntos

---

<sup>8</sup> El 27 de agosto de 2009 hicieron llegar al Secretario de Educación, Alonso Lujambio una comunicación con la petición de conservar la gratuidad de los libros de educación primaria pero alejándose del sistema del libro único de manera que la SEP solamente señale contenidos mínimos y que escoja, con el apoyo de instituciones de la sociedad, "10, 15 o 20 libros por materia y por grado de primaria".

<sup>9</sup> Página web, "¿Qué es el CEM?" escrito por la lic. Paola Ríos Luna. (consultado el 18 de enero de 2010).

de vista en el terreno educativo guardan relación con sus concepciones en torno a la educación laica y a la laicidad; solamente en contadas ocasiones el Episcopado expresa directamente opiniones, como fue el caso reciente de un comunicado en que expresó su desacuerdo con el relevo de Josefina Vázquez Mota de la Secretaría de Educación Pública.

10

## **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 proceso de negociación largo y complejo 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 que 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

---

<sup>10</sup> La posición del Episcopado sobre el tema de la laicidad se encuentra plasmado de forma sintética en su glosario, escrito por los responsables de relaciones públicas del CEM y que se puede consultar en su página web. Véanse las siguientes voces: derecho a la educación religiosa, educación pública laica y estado laico.

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 educativa. 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 explicación de este fenómeno se encuentra en el presente y no en el pasado; en el ámbito de la política y no en el ámbito de la educación.

Acotar el poder del SNTE es un objetivo prioritario para mejorar la educación básica. La mayor presencia de otros actores con interés en el campo educativo en sí misma no constituye un contrapeso a este poder. 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.

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. No existe autoridad sin legitimidad y esta legitimidad se adquiere y se reafirma en un régimen democrático a través de la búsqueda de consensos con la multiplicidad de actores sociales.

Pensar los cambios institucionales y políticos que se requieren para establecer este tipo de autoridad educativa es una tarea urgente que debería ocupar el interés de todos los que se interesan por el futuro de México.

## 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" en Sergio Martinic y Marcela Pardo (editores) *Economía política de la reformas educativas en América Latina*, Santago, CIDE-PREAL, pp.114-124.

IFIE, Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A.C. (2000) "Anteproyecto del INEE".

Jiménez Aldana, Adolfo (2003) "Balance legislativo 2003. La educación en el Congreso de la Unión" en *Anuario Educativo Mexicano, Visión retrospectiva 2003*, México, UPN- Miguel Ángel Porrúa, pp. 617-642.

Loyo Brambila, Aurora (1997) "Las ironías de la modernización. El caso del SNTE" en Loyo Brambila Aurora (coord) *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM - Plaza y Valdés Editores, pp. 23-62.

Loyo Brambila, Aurora, (2003) "Sindicalismo magisterial y educación en un contexto de pugnas partidarias" en Guadalupe Teresina Bertussi (Coord), *Anuario Educativo Mexicano: Visión retrospectiva 2002*, México, UPN - La Jornada Ediciones, pp 153-171.

Loyo Brambila, Aurora, (2006) "El sello de la alternancia en la política educativa, México 200-2005, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. IX, número 30, julio-septiembre 2006.

Loyo, Aurora (2008) *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina*. MEXICO, SOPLA – Konrad Adenauer Stiftung.

Tirado, Ricardo, (1997) "La cúpula empresarial en el debate educativo", en Loyo Brambila Aurora (coord) *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM - Plaza y Valdés Editores, pp. 137-181.

**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.

**Páginas web consultadas:**

[www.unpf.org.mx](http://www.unpf.org.mx)

[www.cem.org.mx](http://www.cem.org.mx)

[www.mexicanosprimero.org.mx](http://www.mexicanosprimero.org.mx)

[www.sumaporlaeducacion.org.mx/](http://www.sumaporlaeducacion.org.mx/)

[www.acude.org.mx](http://www.acude.org.mx)

[www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)

[www.cemefi.org](http://www.cemefi.org)