

REFORMA EDUCATIVA:

El papel del SNTE

LUCRECIA SANTIBÁÑEZ

Resumen:

El objeto de este trabajo es intentar precisar la naturaleza de la influencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en el sector educativo, tomando como eje de discusión la reforma educativa tanto desde el Congreso de la Unión como al interior de la Secretaría de Educación Pública. El análisis de las comisiones de Educación expone una participación significativa del SNTE como *gatekeeper* de las iniciativas que eventualmente afectan la legislación en materia educativa, mientras que en la SEP también se aprecia una participación y poder de veto importante del SNTE en la reforma gracias a su participación en los mandos medios y altos de la SEP, control sobre la estructura magisterial y participación en las comisiones mixtas. Estos hallazgos amplían nuestro conocimiento sobre la influencia del SNTE en el sector educativo mexicano y sus potenciales implicaciones sobre la calidad educativa.

Abstract:

The purpose of this article is to attempt to define the nature of the influence of the National Union of Workers in Education (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación–SNTE) in the educational sector, basing the discussion on educational reform from Mexico's Congress as well as the Secretariat of Public Education (SEP). An analysis of the educational commissions reveals the significant participation of the SNTE as the gatekeeper of initiatives that eventually affect educational legislation; the importance of SNTE's veto power in educational reform is seen to be due to its participation in the middle and upper management of the SEP, its control of the structure of the teaching profession, and its participation on mixed commissions. These findings broaden our knowledge of the influence of the SNTE in Mexico's educational sector and its potential implications on the quality of education.

Palabras clave: sindicalismo, reforma educativa, política, legislación educativa, México.

Keywords: unionism, educational reform, policy, educational legislation, Mexico.

Lucrecia Santibáñez es investigadora de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Carretera México-Toluca 3655, colonia Lomas de Santa Fe, CP 01210 México, DF. CE: lucrecia.santibanez@cide.edu

Introducción

En 2007, los resultados de la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), aplicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a 57 países, revelaron que la mayoría de los jóvenes mexicanos de 15 años no tenían las competencias suficientes en matemáticas, lecto-escritura y ciencias.¹ Durante el mismo año, los resultados de la prueba Excale, aplicada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) a una muestra representativa de alumnos de tercero de primaria en las escuelas del país, sugirieron que 40% o más de los niños mexicanos no tienen competencias básicas en matemáticas o en redacción (INEE, 2007). Como hace casi una década, al revelarse por primera vez la mala actuación de los alumnos mexicanos en las pruebas internacionales, el debate sobre la calidad de la educación y los responsables de los malos resultados concentró los titulares de los medios de comunicación.

Uno de los señalamientos constantes, incluso antes de que se publicaran estos últimos resultados en pruebas nacionales e internacionales, involucró al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). En una conferencia organizada por la OCDE en 2006, representantes de este organismo declararon que el SNTE era un “lastre” para la educación en México (*La Jornada*, 28 de octubre de 2006). Un estudio comisionado por la Secretaría de Educación Pública sugirió, además, que los poderes que se le han otorgado al SNTE a lo largo de décadas son ahora un obstáculo para que la SEP gobierne efectivamente el sector educativo (Iaies, Legarralde e Inclán, 2006). Este estudio encontró que, a pesar de ser empleados del gobierno, es el aspecto sindical el más importante rector de las relaciones laborales entre los maestros y la SEP y llega, incluso, a dictar su rango de acción y responsabilidades. Directores y supervisores, por ejemplo, reconocieron responder mucho más a la autoridad sindical que a la educativa (Iaies, Legarralde e Inclán, 2006). El argumento no es nuevo, ya que desde los años ochenta ha habido una tendencia a ver al SNTE como el “culpable” del estado de las cosas, como un “obstáculo a la innovación educativa [que resiste] cualquier iniciativa modernizante” (Street, 1992:47).

Esta opinión no es particular a México. En muchos países los sindicatos de maestros ejercen una gran influencia sobre el sector educativo y se les ha criticado por priorizar su agenda gremial-laboral en detrimento de una más conducente a mejorar la eficiencia en lo educativo y la calidad

de la educación (Minter-Hoxby, 1996; Moe, 2001; Eberts y Stone, 1987). Lo anterior se agudiza en situaciones donde una sola organización sindical tiene la representación de una gran proporción de los maestros y otro personal educativo. En América Latina, los sindicatos docentes están estrechamente ligados con el Estado, lo que facilita su politización (Murillo, 2001).

Aunque México es hoy un país mucho más democrático que lo que era incluso hace una década, en el sector educativo hay poca participación plural. Los padres de familia, los maestros o la ciudadanía en general intervienen poco en moldear la agenda educativa y en cómo se administra el sector (Guevara, 2006). Las decisiones en materia educativa casi todas son tomadas por la SEP, y si bien el SNTE no es el lugar donde se originan las reformas ni donde se ejecutan, su participación en ellas es fundamental. Debido a que, legalmente, el SNTE es el único interlocutor entre maestros y la SEP (por ser el único sindicato que puede representarlos), su influencia en la educación en México, históricamente ha sido –y continúa siendo– muy grande.²

Por medio de su poder de veto de las iniciativas educativas más importantes así como de su participación en diversas dependencias al interior de la SEP tanto en el ámbito federal como en el estatal, el SNTE prácticamente co-gobierna el sistema educativo. Un ejemplo de esto fue la designación, en 2007, de Fernando González Sánchez, yerno de la presidenta vitalicia del SNTE, Elba Esther Gordillo, como titular de la Subsecretaría de Educación Básica que, por su peso y presupuesto, es la más importante de la SEP. El inminente conflicto de intereses no pasó desapercibido por los medios y los círculos académicos, ni tampoco el hecho de que éste fuera un arreglo político entre “La Maestra” y el presidente Calderón.

Aunque es generalmente aceptado que el SNTE tiene un inmenso poder dentro y fuera del sector educativo, no hay un estudio concluyente que determine la forma en éste afecta (positiva o negativamente) la calidad educativa.

Sin embargo, existe alguna evidencia para apoyar el concepto del SNTE como maximizador de ingresos (*rent-seeker*). Entre 1996 y 2004, los salarios docentes en términos reales aumentaron en casi todos los países miembros de la OCDE, pero en México fue mucho mayor (OCDE, 2006).³ Estos incrementos se dieron en un periodo durante el que no se observaron mayores mejoras en la calidad educativa. Los salarios docentes actualmente

representan más de 90% del gasto en educación en el país (OCDE, 2005). Aunque no es posible concluir que este aumento se debió exclusivamente al poder sindical, no deja de extrañar que haya sido mucho mayor que el promedio en otros países. Como se puede apreciar en el cuadro 1, incluso con respecto al incremento en el salario mínimo nacional y los de otros trabajadores y profesionales sindicalizados, los aumentos al salario magisterial desde 2000 fueron mayores.

CUADRO 1

*Aumento general al salario:
maestros, salario mínimo y diversas ocupaciones (2000-2006)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Maestros	16.7	13	7.25	7	6	7	7
Salario mínimo	10	6.99	5.78	4.5	4.25	4.5	4
UNAM	12	13	8.7	5.8	3.8	4.7	3.95
Petroleros	ND	8.5	7.3	6	ND	6	5.8
Sobrecargos	ND	9.5	6.6	ND	ND	3.6	3.6
UAM	14	10.5	9.33	4.3	4.8	4.5	4.95
Azucareros	10	5.5	4.3	ND	ND	4.9	ND
Telefonistas	12	10.5	5.5	8.4	4.5	4.6	6.9

Fuente: Elaboración propia con fuentes diversas de *El Universal*, *La Jornada*, *El Siglo de Durango*, *El Diario de México*, *Milenio*, Televisa, las universidades Nacional Autónoma de México y Autónoma Metropolitana, Notimex, el Sindicato de Trabajadores de la República Mexicana (STRM), el Frente de Trabajadores de la Energía (FTE) y la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami).

Además existe información que sugiere prácticas corruptas y anti-democráticas en el sector así como influencia que rebasa la esfera educativa. Una encuesta a maestros de primaria y secundaria en México, aplicada en 2002, reveló que casi una tercera parte de los docentes manifestaron que la venta de plazas era una práctica frecuente.⁴ Otra encuesta encontró que 41% de los profesores de educación básica pública en México pensaban que el sindicato defendía sus derechos laborales, pero no contribuía significativamente a la mejora de la calidad educativa.⁵

El hecho de que los sindicatos promuevan paros laborales en ciertos momentos tendrá por fuerza efectos negativos en los alumnos (menores días de clase). Basta recordar el caso de la sección 22 en Oaxaca, que promovió un paro laboral que duró más de cinco meses y, consecuentemente, los niños casi pierden el ciclo escolar; incluso, en algunas escuelas maestros improvisados o padres de familia tuvieron que dar las clases.⁶ Este paro fue motivado por una demanda de incremento salarial, pero después de concedida siguió en pie, ahora con peticiones de corte político como la remoción del gobernador del estado.

Por otra parte, se podría argumentar que dichas manifestaciones generarían mejores condiciones laborales, lo que pudiera incidir positivamente en la calidad educativa. Por ejemplo, un paro que derive en mejoras salariales podría hacer más atractiva la profesión docente para individuos calificados que antes no hubieran considerado entrar al sector por niveles salariales bajos. Sin embargo, un estudio sobre sindicatos en Argentina encontró que los paros laborales estaban significativamente relacionados con menores rendimientos de los alumnos (Murillo *et al.*, 2002).

Un trabajo reciente sobre el SNTE buscó estimar una relación estadística entre el poder o influencia del sindicato y los resultados de los alumnos en las pruebas de rendimiento académico. Santibáñez y Jarillo (2007) —utilizando un modelo econométrico con los resultados de los alumnos mexicanos en la prueba Estándares de 2003-2004 como variable dependiente, y otras diversas que intentan captar la influencia sindical como variables independientes— han encontrado algunas correlaciones significativas. Su análisis sugiere que el tamaño de la membresía sindical (en el ámbito estatal) no está significativamente asociada con el rendimiento académico. Sin embargo, la fragmentación sindical (si el estado tiene más de una sección), aunque en magnitud muy reducida, sí estaría vinculada positivamente con este factor. También sugiere una relación o un patrón observable de menores rendimientos académicos en estados con secciones disidentes (manteniendo todo lo demás, incluyendo variables de corte socio-económico, constante) o con dos o más secciones en contraposición política. El artículo, sin embargo, no analiza los canales por medio de los cuales la influencia del SNTE se cristaliza en diversos estados o a nivel nacional.

Establecer si el SNTE tiene un impacto positivo o negativo sobre la calidad educativa es una pregunta compleja. Estudios más generales sobre

sindicatos magisteriales en América Latina sugieren que *per se* no tienen un efecto negativo sobre la calidad educativa, sino que sus efectos dependen de los canales y contextos políticos en los que operen (Murillo *et al.*, 2002; Álvarez, García y Patrinos, 2006; Stein *et al.*, 2006).

En el caso del SNTE, se puede afirmar que su estructura de incentivos no siempre estará alineada con los objetivos de eficiencia y mejora en la calidad educativa, particularmente cuando éstos amenacen su poder político y económico. Además, el contexto institucional donde se encuentra inmerso el sistema, prácticamente imposibilita avanzar una agenda de reforma educativa sin la aprobación y participación del sindicato.

Es cierto que ha habido experiencias exitosas de cooperación entre las autoridades y el SNTE que han llevado a poner en marcha reformas con potencial de mejorar la calidad como la descentralización de los servicios educativos, el programa de estímulos docentes Carrera Magisterial (ambos en 1992) y, más recientemente, los concursos de oposición para plazas de nueva creación.⁷

Sin embargo, también se puede argumentar que en México ciertos grupos de interés (como los sindicatos) han “capturado” algunas áreas del sector público dificultando seriamente la reforma en esos sectores (Lehoucq, 2006). El poder de estos grupos de interés es aún mayor en un entorno de alternancia política, debido a que gobiernos divididos crean múltiples puntos de riesgo para echar por tierra una reforma. Es decir, estos grupos no sólo utilizan su influencia en el Ejecutivo para afectar el rumbo de la reforma sino que también usan otros escenarios como las autoridades estatales y el Congreso (Lehoucq, 2006). Aunque en su artículo Lehoucq utiliza como ilustración el caso de Petróleos Mexicanos y de la reforma fiscal, lo mismo podríamos decir para la reforma educativa.

El debate sobre el impacto del SNTE en el sector educativo, y más precisamente en la calidad, es un área de relevancia para la investigación educativa en México. El tema tiene múltiples facetas y puede (y seguramente debe) abordarse desde varias ópticas. El propósito de este trabajo es modesto, ya que no pretende establecer el impacto del SNTE en la calidad educativa. Más bien, busca aproximarse al estudio de su influencia en el sector al observar la participación e incidencia que pudiera llegar a tener en los órganos de toma de decisiones en materia educativa.

Concretamente, el artículo se centra en analizar la participación del SNTE en los procesos de reforma dentro del poder Legislativo y de la pro-

pia SEP. Este análisis busca contribuir a un debate más amplio que nos permita determinar, de forma más precisa, no sólo la influencia del sindicato en el sector educativo, sino los canales a través de los cuales se manifiesta y se conserva esta influencia.

El artículo está organizado de la siguiente manera: la siguiente sección describe de manera general la influencia del SNTE en los procesos de reforma educativa; la posterior explora la ruta de esta reforma desde el Congreso; el apartado siguiente aborda esto mismo pero desde el interior de la SEP; y la última sección discute algunas consideraciones finales y presenta sugerencias para futuras investigaciones.

La influencia del SNTE en la reforma educativa

El propósito de la reforma es establecer las medidas o estrategias para conseguir algún objetivo en materia educativa. Éstas representan los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades y los representantes ciudadanos para elevar la calidad educativa, ampliar la cobertura, mejorar la atención a ciertos grupos poblacionales o cualquier otro objetivo explícito que se persiga.

En su artículo sobre el impacto de la alternancia sobre el sector educativo, Loyo (2006) hace un recuento de las principales reformas y programas del sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2005). En el artículo se puede apreciar la participación del SNTE como uno de los actores principales en casi todas las acciones gubernamentales en materia educativa durante esos años. Estas acciones van desde la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en 2002, hasta la reestructuración de los consejos de Participación Social, el Compromiso Social por la Educación, las reformas a la Ley General de Educación en materia del nivel preescolar y la Reforma a la Educación Secundaria.

En general, la intensidad de la participación del SNTE dependerá del objeto de la reforma. Por lo general, participará activamente en reformas que estén directamente ligadas con asuntos de carácter laboral: creación y asignación de plazas docentes, presupuesto educativo, incrementos salariales. También tenderá a intervenir en aquellas que trastoken la gestión u organización del sistema y que signifiquen una potencial amenaza al control o poder del sindicato en el sector. El SNTE tenderá a participar menos activamente en reformas que toquen temas no laborales siempre y cuando éstos no perjudiquen directamente a sus intereses.

En la síntesis de acciones presentada por Loyo (2006), se observa que las acciones en las que el SNTE tuvo un papel secundario fueron (en casi todos los casos) aquellas relacionadas con programas o políticas destinadas a la mejora de la calidad educativa o a aumentar la demanda por educación a través del otorgamiento de recursos a las escuelas. Tal es el caso de los programas Oportunidades y Escuelas de Calidad, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, y Enciclomedia. En estos casos la participación del SNTE fue menor, quizá porque no representaban ninguna amenaza para su poder, pero promovían la imagen de un sindicato progresista y comprometido con la mejora educativa (Loyo, 2006).

Otras reformas propuestas por la Secretaría, como la de Educación Secundaria (RES), fueron mal recibidas por el SNTE y en algunos casos abiertamente bloqueadas. Esta reforma, al intentar consolidar ciertos contenidos curriculares, amenazaba hasta cierto punto el *status quo* de plazas y adscripciones a centros escolares de miles de docentes, particularmente los de historia y de materias tecnológicas. El sindicato expresó su rechazo a la RES como estaba originalmente concebida y logró cambios importantes que, en la opinión de algunos, trastocaron fundamentalmente su motivación inicial.⁸

En términos de los procesos de reforma, para que una idea o visión educativa se cristalice se pueden seguir dos caminos. El primero es a través de los instrumentos con los que cuenta el Presidente (el poder Ejecutivo) para diseñar y operar políticas públicas. El segundo, está relacionado con reformas de corte más estructural que pueden alterar la legislación en materia educativa, como la obligatoriedad o el derecho de los ciudadanos a ciertos años de escolaridad, los presupuestos o las atribuciones de la SEP, que necesitan pasar por el Congreso. Este tipo de reformas implican modificaciones a las leyes existentes y sólo pueden llevarse a cabo dentro del poder Legislativo. Este camino involucra la cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso (Casar, 2007). En ambos casos resulta relevante analizar la participación del SNTE en los diversos órganos de reforma educativa.

La información que se presenta relativa a la ruta legislativa de la reforma educativa y la participación del SNTE proviene de análisis de las biografías y trayectorias de los integrantes de las comisiones de Educación en el Congreso de la Unión. Asimismo, se utilizó información de *Monitor Legislativo* (www.monitorlegislativo.org) y la proporcionada por el Centro

de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados para analizar, con mayor profundidad, las iniciativas presentadas, aprobadas y rechazadas en las comisiones.

La información pertinente a la ruta de la reforma educativa desde la SEP proviene de la literatura académica y periodística, una revisión documental, así como de tres entrevistas realizadas, durante septiembre de 2007, con altos funcionarios y exfuncionarios de la SEP, los cuales han laborado en ella, desde los años ochenta, en diversas ocasiones y posiciones; todos se ocuparon primordialmente del área de Educación Básica

La ruta de la reforma educativa: el Congreso de la Unión

El proceso legislativo comienza con la presentación de una iniciativa que propone crear una nueva ley o modificar alguna ya existente.⁹ Sólo tres instancias pueden proponer estas reformas: El Congreso de la Unión, el Ejecutivo federal (presidente) y los Congresos de los estados.

La presentación de la iniciativa se hace ante la mesa directiva de la Cámara de origen, la cual la turna a la Comisión de Educación. En ésta se prepara un dictamen que incluye una recomendación dirigida al pleno, el cual puede aprobar (con o sin modificaciones), regresar a comisiones, o rechazar el dictamen. Si se aprueba, entonces se turna a la Cámara revisora para su consideración. Una vez que esta instancia apruebe el dictamen, se turna al Presidente de la República para su promulgación en el *Diario Oficial* de la Federación o su veto.

Las comisiones, por lo tanto, tienen un importante papel de guardián o *gatekeeper*. Las posibilidades de una iniciativa de ser aprobada dependen mucho de si la Comisión decide elaborar un dictamen y someterlo al pleno. En los últimos años, la mayoría de las iniciativas se “congelan” en la Comisión al ser catalogadas como pendientes de dictaminación.

Debido al importante papel de las comisiones (especialmente sus mesas directivas), a continuación se analiza la participación que ha tenido el SNTE en estos órganos. El cuadro 2 muestra a los directivos e integrantes de la Comisión de Educación de las cámaras de Diputados y Senadores en las legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX (que corresponden a los periodos 1997-2000, 2000-2003, 2003-2006 y 2006-2009). Este cuadro sugiere una participación importante del SNTE en la conformación de estas comisiones, especialmente de la Cámara de Diputados.

CUADRO 2

Integrantes de la Comisión de Educación, cámaras de Diputados y Senadores

Cámaras	Legislaturas							
	LVII (1997-2000)	(%)	LVIII (2000-2003)	%	LIX (2003-2006)	%	LIX (2006-2009)	%
Diputados								
Total mesa directiva SNTE	2	(50)	4	(80)	3	(43)	7	(58)
Total miembros SNTE (incl. mesa directiva)	10	(38)	8	(36)	6	(26)	12	(40)
Estados más representados	DF, Edomex, San Luis Potosí, Veracruz, Nuevo León		Puebla		DF, Edomex, Tamaulipas		Nayarit	
Senadores								
Total mesa directiva SNTE	2	(50)	0	(0)	1	(33)	1	(33)
Total miembros SNTE (incl. mesa directiva)	3	(23)	2	(17)	1	(8)	2	(18)
Estados más representados	Tlaxcala		Morelos		Tlaxcala, Morelos		DF	

Nota: Una persona es considerada miembro del SNTE cuando: su perfil indica que es miembro activo del SNTE, cuando ocupan o han ocupado algún cargo administrativo en el CEN del SNTE o en los comités seccionales. En caso de que los CV no estén detallados se asume que la persona está activa en el SNTE, cuando se han desempeñado como supervisor o director de escuelas de educación básica, ha tenido un cargo administrativo (e.g. director o secretario académico) de alguna escuela normal o la UPN o bien cuando su única referencia es que lista como ocupación la de profesor de educación básica.

Fuente: Elaboración propia a partir de *curricula vitae* de diputados, proporcionada por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados e información contenida en *Quién es quién en el Congreso* (México, 1999). Para la Legislatura LIX se utilizó información de www.monitorlegislativo.org

En la Cámara de Diputados en tres de las últimas cuatro legislaturas, la mitad o más de los miembros de la mesa directiva reportan su pertenencia al SNTE, y más de un tercio de los integrantes de la Comisión también son agremiados.¹⁰ En el Senado, la mitad de la mesa directiva de la Comisión en la Legislatura LVII era miembro activo del SNTE, pero a nivel de miembros su participación fue menor (23%). En la siguiente Legislatura (LVIII), la intervención del sindicato en las comisiones fue muy baja. Sin embargo, en las últimas dos, un tercio de la mesa directiva de la Comisión forma parte de él.

Todo esto sugiere que en los últimos 10 años el SNTE ha mantenido una participación importante en las comisiones de Educación del Congreso, especialmente en la Cámara de Diputados, lo que indica que gran parte de la legislación educativa que se genera al interior de estas comisiones ha sido (o tiene el potencial de ser) influida por las posiciones del sindicato. El contar con una

participación sostenida dentro de las comisiones legislativas le daría al SNTE un punto de injerencia importante en materia de reforma y legislación educativas.

Es importante recordar que no todas las iniciativas de ley que afectan a la educación surgen o son dictaminadas en la comisión correspondiente; por ejemplo, la de Presupuesto de la Cámara de Diputados puede discutir y proponer iniciativas que afecten los recursos con los que cuenta el sector educativo. En la actual Legislatura hay una participación importante del SNTE en la mesa directiva de la Comisión de Presupuesto, a través de la senadora Mónica Tzasna Arriola Gordillo (Nueva Alianza), hija de la dirigente sindical Elba Esther Gordillo. Desde su posición, la senadora ha presentado, entre otras, iniciativas relacionadas con infraestructura escolar y apoyo a alumnos con discapacidades. Sin embargo, la Comisión de Educación, por su naturaleza, es el lugar indicado donde ocurren discusiones que tienen que ver directamente con la materia y las reformas al sector.

Iniciativas

Para entender la influencia del SNTE en el proceso de reforma, se analizaron las iniciativas presentadas en las últimas tres legislaturas. El cuadro 3 muestra el resumen del trabajo legislativo en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados; se puede apreciar cómo en legislaturas más recientes, hay un mayor número de iniciativas presentadas, aunque el de las aprobadas y publicadas es más o menos estable. Esto es similar a lo que ocurre con el trabajo legislativo en el Congreso, donde se percibe un aumento generalizado en el número de iniciativas presentadas, mas no necesariamente en las publicadas (Casar, 2007).

CUADRO 3

Resumen del trabajo legislativo de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, Cámara de Diputados

Periodo	Legislatura	Iniciativas				
		Turnadas	Publicadas	Aprobadas	Rechazadas	Pendientes de dictamen
2003-2006	LIX	136	2	4	11	119
2000-2003	LVIII	42	7	6	1	28
1997-2000	LVII	24	2	1	8	13

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Desempeño legislativo", en *Educación* (www.diputados.gob.mx/cesop/), actualización 30 de agosto de 2006.

El cuadro 4 cataloga las diversas iniciativas que pasaron por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados por tema. Este cuadro sugiere que en la Legislatura pasada (2003-2006) la mayoría de las iniciativas aprobadas tuvieron que ver con temas como salud, valores, deporte y actitudes cívicas y sociales (por ejemplo, discriminación). La mayoría de las rechazadas se relacionaron con temas similares, aunque incluyen también iniciativas de financiamiento, equidad, participación ciudadana y prácticas anti-corrupción.

CUADRO 4

Iniciativas de ley turnadas a la Comisión de Educación para las legislaturas LVII, LVIII y LIX, por tema

Tema	Legislatura											
	LIX				LVIII				LVII			
	P	A	R	Pd	P	A	R	Pd	P	A	R	Pd
Actitudes cívicas y valores		1		12	1			2			1	1
Actos proselitistas				1								
Calidad educativa				1				1				1
Cobertura				4								
Coordinación			1	6				1				1
Deporte		1	1	2								
Descentralización educ.				2	1			5				1
Discapacitados				12		1	1				1	1
Discriminación		1		6	1	1		1			1	
Ed. a distancia				3								
Ed. ambiental				1								
Ed. artística			2					1				1
Ed. docente				2				1				
Ed. indígena			1	4	1	1						2
Ed. media sup.			1	4								
Ed. para adultos				3								
Ed. para la salud		1		5								
Ed. preescolar	1			2	2				2		1	1
Ed. superior				2				2				
Equidad			1	6							2	1
Evaluación educ.				4		1		2				

Tema	Legislatura											
	LIX				LVIII				LVII			
	P	A	R	Pd	P	A	R	Pd	P	A	R	Pd
Financiamiento educ.	1		1	0	1			3				1
Fomento a la lectura				2								
Investigación				2								
Otros			1	10				6	1			2
Participación ciudadana			1	2		1		1				
Patrimonio cultural				17		1		2				
Prácticas anticorrupción			1	1							1	
Rendición de cuentas				3								
Total	2	4	11	119	7	6	1	28	2	1	8	13

P: publicada, A: aprobada, R: rechazada, Pd: pendiente.

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Desempeño legislativo", en *Educación* (www.diputados.gob.mx/cesop/)

El cuadro 5 revisa más a fondo las iniciativas aprobadas y publicadas en la Legislatura LIX en cuanto a su contenido, legislador que las presentó y su pertenencia sindical. En este punto se puede observar que las reformas publicadas tuvieron que ver con temas que resultarían favorables para la agenda del SNTE: obligatoriedad del preescolar (que amplía de manera significativa el número de plazas en este nivel) y aumento en el financiamiento a la educación (que tiene el potencial de aumentar los salarios y beneficios que perciben los maestros así como el número de plazas en ciertos niveles educativos). Ambas reformas beneficiarían a la organización sindical (Loyo, 2006).¹¹ El resto de las reformas aprobadas y rechazadas tienen que ver con una mezcla de temas desde el combate a la discriminación hasta la educación ambiental, las zonas arqueológicas o la validez oficial de ciertos planes y programas de estudio. Ninguna de las iniciativas aprobadas o publicadas se asocia con cambios en la estructura del sector educativo o las relaciones laborales entre la SEP y el SNTE. De hecho, incluso después del proceso de alternancia política que se dio en 2000, es difícil decir que la mayor democratización

del país haya logrado trastocar la relación fundamental entre la SEP y el SNTE ya que dejó intactas muchas de sus estructuras y mecanismos de operación (Miranda, 2004).

CUADRO 5

Iniciativas aprobadas y rechazadas, LIX Legislatura

Fecha	Cámara de origen	Tema	Propuesta por	Pertenencia sindical
INICIATIVAS RECHAZADAS				
2003/11/13	Diputados	Relativo a la edad de ingreso a la educación básica	Congreso del estado de Jalisco	N/A
2003/11/27	Diputados	Reforma diversos artículos de la LEG	María de los Dolores Padierna Luna (PRD)	CNTE
2003/12/09	Diputados	Adicionar artículo de la LEG con respecto a los ámbitos cubiertos por la educación superior	Congreso del Estado de Jalisco	N/A
2003/12/11	Diputados	Considerar continuidad y concatenación de los distintos niveles para asignar presupuestos	Alejandra Méndez Salorio (PVEM)	Ninguna
2004/04/13	Diputados	ND	Ejecutivo Federal	ND
2004/04/27	Diputados	ND	Filemón Primitivo Arcos Suárez Peredo (PRI)	ND
2004/10/21	Diputados	Educación ambiental y para la diversidad	Francisco Alberto Jiménez Merino (PRI)	Ninguna
2004/11/23	Diputados	Contraprestaciones al servicio educativo	Guillermo Enrique Marcos Tamborrel Suárez (PAN)	Ninguna
INICIATIVAS APROBADAS				
2004/04/06	Diputados	Financiamiento educación superior	Salvador Martínez Della Rocca (PRD)	Ninguna
2004/04/13	Diputados	Evitar discriminación a menores	Maki Esther Ortiz Domínguez (PAN)	Ninguna
2004/04/27	Diputados	Planes y programas de estudio y validez oficial de la formación docente impartida por particulares	José Juan Bárcenas González (PAN)	Ninguna
2004/12/07	Diputados	Monumentos y zonas arqueológicas	Nancy Cárdenas Sánchez (PRD)	Ninguna
2005/02/01	Diputados	Educación para adultos	ND	ND
2005/03/14	Diputados	Ley de Salud	María Cristina Díaz Salazar (PRI)	Ninguna
INICIATIVAS PUBLICADAS				
2004/12/10	Senadores	Obligatoriedad preescolar y reforma de otros artículos de la LEG	ND	ND
2004/11/13	Senadores	Destinar monto equivalente a 8% del PIB al gasto público federal en educación	ND	ND

Debido a la participación actual e histórica del SNTE en las comisiones de educación del Congreso es difícil pensar en un contexto en el que se llevarían a cabo cambios que implicaran reformas sustanciales a los aspectos más importantes para el SNTE (creación de plazas, control sobre maestros y su desempeño, condiciones de trabajo).

La ruta de la reforma educativa:

el proceso desde la Secretaría de Educación Pública

En contraposición, o a veces en paralelo, a lo que sucede en el Congreso de la Unión, la reforma educativa también transita la ruta hacia su operación desde la propia Secretaría de Educación Pública. La mayoría de las reformas propuestas en el sexenio 2000-2006, por ejemplo, no se iniciaron por iniciativas del Legislativo, sino por la propia visión y dirección del Ejecutivo federal a través de la SEP.

En términos de reforma educativa, la SEP desempeña un papel fundamental (Guevara, 2006); sin embargo, no es un organismo que actúe al margen de la organización sindical. Como se discutió en la introducción, hay una intensa interacción entre SEP y SNTE y éste mantiene posiciones importantes dentro de la Secretaría en los ámbitos federal y estatal.

La ruta que tomen estas reformas para convertirse en un programa o política concretos depende de su ámbito. Hay algunas que son promovidas directamente por el Ejecutivo; otras nacen de una interlocución con grupos de investigadores o especialistas de alto nivel que hacen recomendaciones a la SEP, y otras más surgen de presiones de los medios de comunicación y, en el menor de los casos, de la sociedad civil. Mucho del ímpetu detrás de las reformas de evaluación (INEE, ENLACE) ha sido precisamente la presión de estos dos grupos.

Cualquiera que sea el origen, las reformas que promueve la Secretaría de Educación Pública tienden a contar casi siempre, en mayor o menor medida, con la participación del sindicato. La influencia del SNTE en la reforma educativa desde la propia SEP (como parte de las acciones los gobiernos federal y estatales) se puede dar por varios caminos: *a)* comisiones mixtas que rigen programas, *b)* control sobre la estructura y presencia en mandos medios y altos de la SEP a nivel federal y estatal, y *c)* presencia en los órganos de gobiernos y/o comités técnicos de diversos programas y organismos.

Comisiones mixtas

En el caso de ciertas actividades y programas, la participación del SNTE se manifiesta de manera muy formal. Las comisiones mixtas SEP-SNTE (conformadas por integrantes de ambas organizaciones) tienden a generarse alrededor de actividades o programas que tocan los ámbitos centrales del quehacer gremial: plazas, salarios y, en algunos casos, desarrollo profesional (incluyendo actualización y evaluación). Dichas comisiones pueden ser nacionales o estatales. Los programas y actividades que se rigen por comisiones mixtas, dependen de estos organismos para dictar su diseño, para su ejecución así como para aprobar cualquier modificación y reforma. La creación de nuevas plazas, la promoción de individuos a puestos directivos o de supervisión, los cambios de adscripción (permutas) y la evaluación docente, por nombrar algunos, son asuntos que normalmente se rigen por estas comisiones.

En 2007 se tenían documentadas 36 comisiones nacionales mixtas, subcomisiones y grupos de trabajo SEP-SNTE. Estas comisiones rigen programas como Carrera Magisterial y la Reforma a la Educación Secundaria así como actividades tan importantes para la vida docente como la basificación de plazas, el reglamento de escalafón, movimientos escalafonarios e interestatales, formación, capacitación, condiciones de índole laboral y fondos para la vivienda.

El cuadro 6 presenta los integrantes de la SEP y el SNTE en algunas comisiones importantes. Las cifras sugieren que el sindicato tiene mayoría en una buena parte de las comisiones mixtas más relevantes, aunque esto no es determinante ya que las decisiones no se toman por votación. Sin embargo, significa que la participación del SNTE en estos organismos y otros grupos de trabajo que rigen aspectos fundamentales del sector educativo implica que decisiones importantes en la materia obedezcan, en una buena medida, a criterios sindicales.

Lo anterior se ve resaltado en cuestiones de orden laboral. Las comisiones relacionadas con el escalafón, basificación de plazas, movimientos entre centros de trabajo (incluyendo cambios interestatales), y en general con condiciones de trabajo, tienen un papel decisivo en determinar quién logra acceder como docente al sistema educativo, quién se promueve, quién recibe estímulos salariales, etcétera. Con frecuencia, las reglas para estos movimientos escalafonarios no son del todo transparentes.¹² En la Comi-

sión de Escalafón, por ejemplo, el SNTE puede manejar con discrecionalidad la recepción de los informes que serán evaluados y las convocatorias, decidiendo el momento, contenido y mecanismos de difusión (Arnaut, 1998).¹³

CUADRO 6

Comisiones y grupos de trabajo SEP-SNTE seleccionados, 2007

Nombre de la Comisión	SEP	SNTE	% SNTE
Comisión encargada de la revisión del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Educación Básica	3	16	84
Comisión Mixta de Escalafón	n.d.	n.d.	n.d.
Comisión Nacional de Carrera Magisterial	7 *	6	46
Comisión Mixta para atender Asuntos de Carácter Laboral en el DF	4	5	56
Comisión para la Articulación de la Educación Básica e Impacto Laboral, correspondiente al seguimiento de la Reforma a la Educación Secundaria	6	15	71
Comisión Mixta de Cambios Interestatales del Personal Docente de Educación Básica	5	8	62
Comisión Mixta de Cambios Interestatales, encargada de definir la aplicación de las plazas creadas para fortalecer el proceso de cambios entre entidades federativas	5	11	69
Comisión SEP-SNTE, responsable del Programa de Basificación y Regularización Escalonario de los Trabajadores Docentes de Educación Básica en el DF	3	n.d.	n.d.
Grupo revisor del Reglamento de la Comisión Nacional Mixta del Programa de Capacitación, Actualización y Superación del Personal SEP-SNTE	5	13	72

* Esta información es para 1998, pero tradicionalmente esta comisión tiene mayoría de miembros SEP. Fuente: Documentos oficiales de la SNTE y de la posesión de la autora. Cuando se señala que los datos no están disponibles (n.d.), significa que no tenemos documentos oficiales que atestigüen los integrantes de dicha comisión.

Participación en la estructura, mandos medios y altos de la SEP

La base del control sindical se manifiesta en su influencia sobre supervisores y directores tanto de escuela como de educación en los estados (Street, 1985). Estos nombramientos son de origen escalafonario, por lo que su designación está condicionada, en parte, por el SNTE.

Aunque las autoridades educativas tienen derecho a asignar 50% de las plazas de nueva creación y el SNTE las restantes, en la práctica, en muchos estados éste interviene en la asignación de casi todas las plazas. Esto debido a que los propios directores de educación deben sus cargos y su permanencia a la influencia sindical (Arnaut, 1998). Incluso los movimientos recientes para sujetar la asignación de plazas de nueva creación a concursos de oposición (donde ni la SEP ni el SNTE las asignan, sino que todas se concursan públicamente), tan sólo tocan la punta del *iceberg*. Estas nuevas plazas representan la minoría de las que anualmente se liberan para ser ocupadas por nuevos maestros. El caso de las “incidencias”, plazas docentes que se abren como resultado de una jubilación, licencia, etcétera, no se sujetan normalmente a concurso de oposición y, en esta asignación, el SNTE mantiene una importante influencia (entrevista 1, septiembre de 2007).

Esta práctica es relevante si recordamos que una importante fuente de movilidad para el maestro se da a través de los cambios de adscripción y del acceso a plazas que quedan vacantes en centros de trabajo más favorecidos. Al ejercer un control sobre los movimientos laborales más importantes para el maestro, el SNTE refuerza su injerencia en el sector y se asegura la lealtad de los mismos.

Además, el SNTE también tiene poder sobre la determinación de quién ocupa mandos altos y medios en la SEP. En el caso de los estados, hasta 1978 los puestos más altos en la autoridad educativa estatal eran escalafonarios (Street, 1985). Aunque eso cambió, todavía hay una presencia importante de cuadros del sindicato en la administración educativa estatal. El control que el SNTE ejerce en la estructura de dirección y supervisión de escuelas es de suma importancia para afirmar su influencia en el sector. Al controlar esta parte de la estructura, asegura una buena medida de control sobre las reformas educativas que realmente se apoyan y promueven para ser adoptadas dentro del aula. La participación del SNTE en estos mandos asegura un cierto nivel de influencia sobre los programas que se ponen en marcha y la forma en que operan.

También existe una presencia importante en cuanto a la autoridad educativa estatal y nacional. El SNTE, con apoyo oficial, ha logrado ocupar un lugar significativo en la dirección técnica y administrativa de la educación en los gobiernos federales y estatales (Arnaut, 1998). A nivel nacional, es clara la relación familiar del titular de Educación Básica, la principal subsecretaría dentro de la SEP, con Elba Esther Gordillo (su suegra).

En el ámbito estatal, una búsqueda del currículum de los actuales secretarios de Educación reveló que en cuatro entidades tienen titulares que han militado activa y formalmente en el SNTE: Baja California Sur, Campeche, Nayarit y Tlaxcala.¹⁴ Sin embargo, es posible que los currícula de los funcionarios no revelen su actividad sindical o sus lealtades al SNTE.¹⁵ Dos altos exfuncionarios de la SEP entrevistados para este estudio, estimaron que más de la mitad de los Secretarios de Educación a nivel estatal son o miembros del SNTE o simpatizantes (entrevistas 1 y 2, 09-2007).

En su libro sobre Elba Esther Gordillo, Ricardo Raphael habla de cómo el SNTE, gracias al apoyo electoral que ha prestado a personas que ocupan cargos de elección popular, ha logrado tener cada vez más posiciones en las administraciones de los estados, incluyendo las secretarías de Educación estatales (Raphael, 2007). El mismo autor cita una entrevista publicada en la revista *Proceso* con la profesora Elba Esther Gordillo donde relata:

[...] tuvimos problemas con el nombramiento de funcionarios. En algunos estados el SNTE no propuso a nadie [para ocupar las carteras de secretarios de educación de las entidades], pero algunos gobernadores quisieron colocar a personas muy afines con su política personal, sin ningún conocimiento de la educación [...] ahí entramos en una negociación y se resolvió (Raphael, 2007:123).

De lo anterior, además de gran parte de lo que se expone el libro, se puede concluir que el CEN del SNTE desempeña un papel preponderante en la selección de autoridades educativas en ciertos estados, con lo que logra ubicar en esas posiciones a personas afines con sus intereses y proyectos. Lo mismo sucede con los mandos medios y altos de la SEP a nivel central. En casi todas las administraciones educativas, desde finales de los ochenta hasta acá, ha habido subsecretarios o directores generales que, oficial o extraoficialmente, son miembros del SNTE (entrevistas 1 y 2, septiembre de 2007).

Presencia en comités técnicos y juntas de gobierno

Por último, la influencia sindical se puede ver manifestada en la participación formal del SNTE en los órganos de gobierno y comités técnicos de los programas de la SEP. Por ejemplo, el comité técnico y logístico de la prueba Evaluación Nacional del Logro y Aprendizaje en los Centros Escolares (ENLACE) tiene un representante del SNTE, y la junta de gobierno del INEE

incluye entre sus miembros al secretario general del sindicato y al presidente de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro.¹⁶

Consideraciones finales

Este artículo buscó explorar la participación del SNTE en la reforma educativa a través de su presencia y actividad en los procesos legislativos y al interior de la SEP.

El análisis reveló que el SNTE tiene y ha tenido una participación importante en las comisiones de Educación del Congreso, por lo que ejerce una función de guardián o *gatekeeper* de las iniciativas que eventualmente se convierten en ley o se rechazan. En la Secretaría, el SNTE mantiene posiciones importantes tanto en el ámbito estatal como federal. Además, participa de forma intensa en comisiones mixtas que rigen algunas de las actividades más importantes dentro del sector como evaluación docente, movimientos escalafonarios, basificación de empleados y cambios de adscripción.

El punto central en esta discusión es que la participación del SNTE en actividades de reforma, tanto legislativas como al interior de la Secretaría, estará regida por la agenda gremial-laboral. Es decir, el sindicato dará prioridad a sus intereses en términos de membresía (con la creación de plazas, inamovilidad de empleados, etcétera), sueldos y prestaciones. Además, buscará mantener su posición privilegiada en el sector educativo a través de su participación en comisiones mixtas y mandos medios y altos. Por último, tratará de mantener control sobre la estructura (especialmente directores y supervisores) lo que le permite, efectivamente, co-gobernar, el sector. Cualquier iniciativa de reforma que atente contra los puntos centrales de la agenda del SNTE, ya sea desde el Congreso o desde la propia SEP, tendrá pocas probabilidades de éxito.

Incluso, se podría argumentar que reformas que parecen “progresistas” y alineadas con objetivos de mejora educativa y eficiencia del sistema obedecen a factores que poco tienen que ver con calidad educativa. Por ejemplo, el establecimiento de concursos de oposición para nuevas plazas, donde el sindicato parece entregar el control sobre la asignación de plazas en favor de un sistema más transparente, pareciera obedecer más a un contexto de restricción presupuestal aunado con la imposibilidad de asegurar una plaza automática a los egresados de escuelas normales. De esta forma, sujetar las plazas de nueva creación —que representan la minoría de las disponibles en la mayor parte de los estados— crea la noción de un proceso

meritocrático y carente de influencia sindical lo que quita presión a la organización sindical de responderles a los nuevos egresados. Por otro lado, dichos procesos mantienen un cierto grado de control sindical¹⁷ y no afectan otros donde el sindicato sí goza de una mayor autonomía, como las promociones escalafonarias y el control sobre las plazas que se liberan por incidencias.

El impacto que todo esto pudiera tener sobre la calidad educativa se podría observar en la medida en que cierto tipo de reformas favorecidas por el SNTE y que no necesariamente promueven una mejor calidad, sean las que logren ponerse en marcha. El análisis es complejo ya que requeriría, primero, determinar con precisión cuál fue la participación del SNTE en la reforma. Segundo, establecer el impacto de dicha reforma en la calidad educativa. Y, tercero, establecer que el cambio tuvo mejores o peores resultados, comparativamente, con los que no fueron ejecutados.

Sin embargo, el análisis aquí presentado sugeriría que el SNTE participa de forma importante en la planeación educativa del país y en la reforma desde varios frentes. En términos generales y observando las consecuencias, se podría pensar que dichos planes y reforma no están dando resultado. Desde que se cuenta con cifras al respecto, el aprovechamiento de los alumnos mexicanos y el desarrollo de sus competencias continúa siendo insuficiente y, en algunos casos, ha retrocedido (Informe PISA 2006, www.oecd.org).

Si bien lo anterior no determina la participación (o no participación) del SNTE en promover la calidad educativa, el hecho de que la agenda gremial-laboral (y últimamente política) del SNTE pueda estar contrapuesta a objetivos de calidad nos hace pensar que su participación no es actualmente conducente con un proceso reformista que tenga como fin principal mejorar los aprendizajes de los alumnos mexicanos y los indicadores de calidad en la escuela.¹⁸

Algunos temas para la investigación

Este trabajo es de alcances limitados y deja muchas preguntas por contestar. Por ejemplo, resultaría interesante profundizar en el análisis de las iniciativas que los diputados y senadores del SNTE presentan y deciden aprobar y/o rechazar y de cómo éstas podrían llegar a afectar la calidad educativa. Sería interesante también entender la participación del SNTE en otras comisiones importantes del Congreso de la Unión y que estarían

relacionadas con reformas de corte presupuestario que afecten al sector educativo, como las de Gasto y de Hacienda. Por último, resultaría muy ilustrativo del poder del SNTE y de su influencia en la calidad educativa analizar los estados que tienden a aportar mayores miembros a las comisiones de Educación (y al Congreso en general) así como a los propios órganos de gobierno del sindicato como el Comité Ejecutivo Nacional para entender mejor la fuerza relativa del SNTE en estos estados y relacionarlo con sus indicadores educativos.

Agradecimientos

Este trabajo se benefició del apoyo de investigación brindado por Brenda Jarillo Rabling. Agradezco también a *Monitor Legislativo* (CIDE) y, en especial, a Diego Díaz, por su ayuda en el análisis de iniciativas de reforma. Asimismo, a María Amparo Casar y a Fabrice Lehoucq por sus comentarios a las versiones iniciales de este artículo, así como a las personas entrevistadas por el tiempo que me dedicaron y sus observaciones sobre el tema.

Notas

¹ Reporte PISA 2006, disponible en www.oecd.org

² Además, debido a que el SNTE maneja con toda discrecionalidad las cuotas que obligatoriamente tienen que aportar poco más de un millón de miembros, su poder económico es considerable.

³ Desde 1996, el incremento en los salarios docentes en México fue de 34 y 40% para maestros de primaria y secundaria con 15 años de antigüedad, respectivamente. Este incremento fue el segundo mayor de los países de la OCDE durante este periodo, únicamente superado por Hungría.

⁴ Encuesta Nacional sobre Creencias, Actitudes y Valores, de Maestros y Padres de Familia de la Educación Básica en México (ENCRAVE), 2002. Fundación Este País. México DF. Nota: La encuesta es representativa a nivel nacional.

⁵ Encuesta de Opinión Pública Nacional a Docentes de Educación Básica, Ipsos-Bimsa, 2006.

⁶ Noticieros Televisa: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/568013.html>

⁷ A pesar de que todavía no se ha establecido de manera empírica si la descentralización

tuvo efectos positivos o negativos en la calidad educativa, es posible concluir que el Acuerdo de descentralización no se hubiera podido firmar sin la participación y apoyo del SNTE. Para el caso de Carrera Magisterial no se han encontrado efectos positivos sobre el aprovechamiento en primaria y para maestros de secundaria éstos son mínimos (ver Santibáñez *et al.*, 2007).

⁸ Entrevista con ex subsecretario de la Secretaría de Educación Pública, septiembre de 2007.

⁹ La explicación del proceso legislativo que aquí se presenta está basada en: De la Calle, Madrazo y Mancera (2004), disponible en *Monitor Legislativo*: www.monitorlegislativo.org

¹⁰ Se define como “miembro activo” alguien quien en su currículum legislativo indica que pertenece al SNTE y reporta actividad en él. En algunos casos (la minoría) la información biográfica del legislador es escueta, por lo que se infiere actividad dentro del SNTE si ha tenido trayectoria pasada dentro de él, si ha laborado en puestos administrativos de alto nivel en la UPN o escuelas normales o se ha desempeñado como supervisor de educación básica.

¹¹ Aunque hay que reconocer que, a pesar de su publicación, poco se ha hecho para cumplir con ambas disposiciones. Incluso se ha solicitado al Congreso reformar o retrasar las disposiciones de obligatoriedad del preescolar aludiendo a que no se cuenta con los recursos suficientes para poner en marcha la ley. Asimismo, el gasto en educación, a pesar de estar legislado a 8% del PIB, no ha alcanzado esas cifras.

¹² El reglamento de escalafón (de 1974) especifica que las decisiones en esta materia se harán basadas en cuatro criterios: conocimientos, aptitud, antigüedad y disciplina y puntualidad. Si bien en algunos casos las reglas de otorgamiento de puntos son claras, como en los años de antigüedad y la parte de conocimientos que se acredita con el título profesional, en otros están más sujetas a discreción. Por ejemplo, la aptitud se entiende como “disposición natural o adquirida” hacia la docencia y se acredita, en parte, con “iniciativa” (medida por participación en actividades creativas dentro y fuera de la escuela), “laboriosidad” (medida por aptitud pedagógica en el salón de clase, actividades en mejoramiento de la escuela y comunidad, y participación en el fortalecimiento y mejora de la vida sindical), y “eficiencia” (medida por la calidad en la organización del trabajo y la calidad en el desempeño profesional). Con frecuencia, estas reglas más ambiguas pueden prestarse a la discrecionalidad tanto de parte de las comisiones estatales, como de parte del director y/o supervisor del centro de trabajo el cual, en la gran mayoría de los casos, debe su lealtad al SNTE.

¹³ Incluso no se sabe a ciencia cierta quiénes son los miembros de la Comisión Nacional de Escalafón. Esta información, que debiera ser de carácter público, no está disponible para ser consultada. Únicamente sabemos que la comisión es mixta SEP-SNTE.

¹⁴ Fuente: Mexicanos Primero y Fundación IDEA (2007). *Índice Compuesto de Eficacia de los Sistemas Escolares* (<http://www.mexicanosprimero.org/biblio/ICECompleto.pdf>). Los secretarios son: Nayarit: Olga Margarita Uriarte Rico (2007 a la fecha), maestra de educación básica; se ha desempeñado como diputada federal y como secretaria general de la sección XII del SNTE en Durango. Campeche: José del Carmen Soberanis González,

licenciado en educación primaria; ha sido diputado federal y secretario de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Baja California Sur: Jesús Omar Castro Cota, tiene formación como profesor normalista y diplomado en gestión escolar; ha sido maestro de educación primaria, secundaria, bachillerato y superior; antes de ocupar su cargo se desempeñó como director de una escuela primaria, del Centro Regional de Educación Normal, de Profesiones e Instituciones Formadoras y Actualizadoras de Docentes, y de Profesiones, Educación Media Superior y Superior de la SEP en el estado; tiene una amplia trayectoria en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de cuya sección estatal fue líder. Asimismo, ha sido líder estatal y consejero nacional del Partido de la Revolución Democrática. Tlaxcala: Miguel Ángel Islas Chío; ha sido diputado federal y presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados; en el SNTE ha formado parte del Comité Ejecutivo Nacional y fue secretario general de la sección XV del estado de Hidalgo.

¹⁵ En algunos casos, la página de la Secretaría de Educación estatal no provee información sobre la trayectoria profesional de sus titulares.

¹⁶ La junta directiva también incluye al subsecretario de Educación quien, desde 2006, se puede considerar leal al SNTE. Por lo tanto, podríamos decir que el sindicato tiene tres posiciones en esta junta.

¹⁷ Los concursos de oposición que se han puesto en marcha en estados como Chiapas restringen la elegibilidad para concursar a alumnos de escuelas normales públicas.

¹⁸ Resulta interesante observar lo que *no* es objeto de reforma educativa y que claramente está ligado con cuestiones de calidad. En este tipo de reformas ausentes es que quizá se sugiere la mayor influencia del SNTE; por ejemplo, la rotación docente al interior de los centros escolares. A través de las comisiones mixtas de escalafón —además de los acuerdos implícitos entre autoridades estatales y sindicato— mucha de esta rotación tiene que ver con políticas sindicales. Si bien en algunos estados las plazas de nueva creación se concursan (por ejemplo en Chiapas o Nuevo León), las “incidencias” no son sujeto de ningún proceso de esta naturaleza. El sindicato tiene control

de las plazas liberadas por incidencias y las asigna de acuerdo con criterios no del todo transparentes (entrevista 1, septiembre de 2007). Cada vez que una incidencia ocurre en una escuela más favorecida (por ejemplo, una escuela urbana, en una zona segura o de fácil acceso, etcétera), esa plaza se cubre mediante un sistema de “corrimiento”, donde la persona que esté primero en la lista, por así decirlo, la obtiene y deja la suya para ser ocupada por el siguiente, y así sucesivamente hasta que se llega a una plaza donde nadie en la lista quiera ser reasignado; ésta se cubre con un maes-

tro nuevo. Este sistema de “preferencias” y asignaciones mucha veces culmina en una excesiva rotación, especialmente en las escuelas menos favorecidas. La rotación constante de maestros en el plantel puede llegar a afectar negativamente el aprovechamiento escolar, el sentido de comunidad y la cohesión de un proyecto escolar (Ingersoll, 2001). La rotación, la mayoría de las veces durante el ciclo escolar, es una actividad dentro del control sindical con claras repercusiones en la calidad y la equidad, sin embargo, no es un área que la reforma educativa toque.

Referencias

- Álvarez, J.; V. García Moreno V. y H. Patrinos (2006). *Institutional effects as determinants of learning outcomes: Exploring state variations in Mexico*, documento de trabajo.
- Arnaut, A. (1998). “Los maestros de educación primaria en el siglo XX”, en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, vol. II, México: FCE.
- Casar, M. A. (2007). *Los gobiernos sin mayoría*, documento de trabajo CIDE, núm. 194. México: División de Administración Pública-CIDE.
- Eberts, R. W. y Stone, J. A. (1987). “Teacher unions and the productivity of public schools”, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 40, núm. 3, pp. 354-363.
- Guevara Niebla, G. (2006). “Democracia y educación”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 29, abril-junio, pp. 639-653.
- Iaies, G.; Legarralde, M., Inclán Garza, R., et al. (2006). *Evaluación del sistema educativo de México. Resumen ejecutivo*, Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Consorcio Latinoamericano de Evaluación de los Sistemas Educativos (CLESE) y Fundación Konrad Adenauer (FKA).
- INEE (2006). *El aprendizaje en tercero de primaria en México: español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales. Resumen ejecutivo*, México: DF: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE (2007). *El aprendizaje en tercero de primaria en México. Resumen ejecutivo del Informe*, México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Ingersoll, R. (2001). *Teacher turnover, teacher shortages and the organization of schools*, Seattle, WA: Center for the Study of Teaching and Policy.
- Lehoucq, F. (2006). *What is stagnating structural reform in Mexico*, México: CIDE (documento inédito).
- Loyo Brambila, A. (1997). “La educación como arena política”, en A. Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación*, México: Plaza y Valdés Editores.
- Loyo Brambila, A. (2001). “Los sindicatos docentes en América Latina: Entre la lógica laboral y la lógica profesional”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 25, enero-abril, pp. 65-81.
- Loyo Brambila, A. (2006). “El sello de la alternancia en la política educativa. México 2000-2005”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 11(30), pp. 1065-1092.

- Miranda López, F. (2004). "La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa", *Sociológica* 19(54) 77-123
- Minter-Hoxby, C. (1996) "How teacher unions affect education production", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, issue 3, pp. 671-718.
- Moe, T. (2001) "Private vouchers: Politics and evidence", en M. C. Wand y Herbert J. Walberg, *Education in Cities: School Choice vs. Best Systems*.
- Muñoz Armenta, A. (2005). *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el sindicato nacional de trabajadores de la educación (1992-1998)*, México: Universidad Iberoamericana.
- Murillo, M. V.; M. Tommasi, L. Ronconi y J. Sanguinetti (2002) "The economic effects of Unions in Latin America: Teacher's unions and education in Argentina", en Kuhn, P. y G. Márquez (eds.) *What difference do unions make? Their impact on productivity and wages in Latin America*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Murillo, M. V. (2001). "Una aproximación al estudio del sindicalismo magisterial en América Latina", *Estudios Sociológicos*, vol. XIX, núm. 55, pp. 129-160.
- OCDE (2006). *Education at glance 2006. OECD Briefing note for Mexico*, París: OCDE.
- OCDE (2005). *Economic Survey of Mexico 2005*, París: OCDE.
- Raphael, R. (2007). *Los socios de Elba Esther*, México: Planeta.
- Stein, E.; M. Tommasi, K. Echebarria, E. Lora y M. Payne (2006) "Two kinds of education politics", en *The politics of policies, economic and social progress report*, Washington, DC: IDB/Harvard University Press.
- Santibáñez, L. y Jarillo, B. (2007). "The conflict within. The teacher union and education quality in Mexico", *Social Policy and Well-Being* (en prensa).
- Santibáñez, L.; Martínez, J. F.; McEwan, P.; Datar, A.; Setodji, C. y Basurto, R. (2007). *Haciendo camino: análisis del programa carrera magisterial en México*, Santa Monica, CA: RAND.
- Street, S. (1985) "La lucha por transformar el aparato burocrático de la Secretaría de Educación Pública: fuerzas políticas y proyectos después de un quinquenio de desconcentración", *Revista Mexicana de Sociología*, 47(4) pp. 183-212
- Street, S. (1992). "El SNTE y la política educativa, 1970-1990", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 2, pp. 45-72.

Artículo recibido: 30 de agosto de 2007

Dictaminado: 14 de noviembre de 2007

Segunda versión: 14 de enero de 2008

Aceptado: 18 de enero de 2008