

# Corporativismo y democracia sindical: paradojas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

*Janette Góngora Soberanes\**

*Javier Rodríguez Lagunes \*\**

*Marco Antonio Leyva Piña\*\*\**

## Introducción

Tradicionalmente los estudios acerca del sindicalismo en México se han realizado, entre otros, a partir del análisis del papel que desempeñan las organizaciones sindicales en la estabilidad del sistema político mexicano. En distintas palabras, los sindicatos, sus estructuras, normas, valores y relaciones se han explicado partiendo del esfuerzo por desentrañar ¿cómo se expresa el control político?, ¿cómo se ejerce el poder del Estado en los sindicatos? Las respuestas a estas interrogantes generaron un sinnúmero de investigaciones (Zapata, 1995:31-43) centradas en los cambios de la articulación entre el sindicalismo y el sistema político, en los que “el corporativismo”<sup>1</sup> se constituyó en el concepto básico de interpretación para dar cuenta fundamentalmente del control del Estado sobre las organizaciones sindicales.

\* Profesora-investigadora. Departamento de Relaciones Sociales. UAM-Xochimilco.

\*\* Profesor-investigador. Departamento de Sociología. UAM-Iztapalapa.

\*\*\* Profesor-investigador. Departamento de Sociología. UAM-Iztapalapa.

<sup>1</sup> El corporativismo representa el conjunto de prácticas y relaciones que se han dado en México entre Estado y sociedad desde la década de los cuarenta. Es una forma de organización social, participación política y expresión cultural que se caracteriza por la preeminencia y el control del Estado sobre los distintos grupos sociales (Camacho, 1981:230).

Esta perspectiva de estudio, se vio enriquecida a partir de los noventa por los trabajos de Schmitter y Lehbruch (1992)<sup>2</sup> sobre el neocorporativismo, que influyeron determinadamente en los estudios acerca del sindicalismo al cuestionar la tesis de que el sindicalismo mexicano responde a una lógica corporativista sustentada en la coerción y abrir el análisis a otros ámbitos de la participación sindical vinculados con los procesos de construcción de consensos y a la función de la hegemonía en que se generan arreglos institucionales, en los cuales la burocracia estatal se asocia en el ejercicio del poder con los líderes de las organizaciones sindicales, lo que conduce al monopolio de la representación política a partir de la lógica de la intermediación corporativista.

A partir del corporativismo, la participación sindical se ha comprendido generalmente en el marco de la acción de los líderes en las estructuras sindicales y en la gestión patrimonialista de las negociaciones salariales y de las prestaciones sociales. Se considera entonces, que los afiliados a una organización sindical sólo podían tener un rol pasivo y paciente: la actividad política era desempeñada por la burocracia sindical experta y el resto de los trabajadores sindicalizados sólo tenían que esperar pasivamente. Estas reflexiones han partido de las ideas de patrimonialismo y autoritarismo, un síndrome que aparece vinculado con la gestión del sistema político, la intervención del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo y la gestión de la economía (De la Garza 1991:243) en el desarrollo de organizaciones sindicales. De esta manera, la idea de participación política sindical aparecía vinculada primordialmente al ejercicio de liderazgos individuales de elección racional y a arreglos corporativos.

Es cierto que los sindicatos formaron su poder político por medio de la intermediación del Estado, acusando cierto desdén o mejor dicho poca necesidad de fincar su representación política desde el centro de trabajo o de una representación democrática como forma de gobierno interno. Así se formó un tipo de sindicalismo que privilegió el espacio político, en específico el estatal, como parte de su orientación para la acción. Este tipo de sindicalismo se ha intentado aprehender a partir de diversas conceptualizaciones como corporativo, institucional, oficial, de la circulación.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Definen el corporativismo como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o concesionadas (si no es que creadas) por el Estado y a las que éste concede un monopolio representativo deliberado dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles en su selección de líderes y su presentación de demandas y apoyos.

<sup>3</sup> En los estudios sindicales esta conceptualización es común y se realiza a partir del Estado. A las organizaciones sindicales que mantienen relaciones de intermediación, colaboración y apoyo hacia el Estado se les conoce como corporativas, neocorporativas, institucionales, oficiales; frente a aquellas que se autodenominan como independientes, quizá hasta de izquierda, que protestan y son contestatarias hacia el gobierno.

Asimismo se asocian a su actividad política diferentes calificativos como: liderazgos sindicales separados de las bases, organizaciones burocráticas sin representación de los trabajadores, etcétera. Haciendo un esfuerzo analítico muy apretado se podrá argumentar que pese a todas las críticas, el fuerte señalamiento que se les realizaba era el de su marcado carácter antidemocrático. Por un lado, se visualizaba que este tipo de organizaciones poco o nada contribuían a cambiar el sistema político del cual se amantaban, situación-condición que también se expresaba hacia su gobierno interno. Al contrario, los sindicatos independientes, se conceptualizaban como democráticos y confrontacionistas con el Estado y como la opción a la recomposición de un sindicalismo institucional condenado a su extinción, al menos parte de los estudios sindicales así lo consideraban (Álvarez, 1994; Durán, 1994; Novelo, 1991:26).

Los últimos años en la reflexión y en el debate sobre la situación del sindicalismo latinoamericano se han tornado complejos; por un lado el diagnóstico de la crisis sindical (tanto en su formato corporativo como en el no corporativo) abrió el paso a la interrogante de que en qué condición se encuentra hoy. Las respuestas son diversas, pero se habla de un acento en el neocorporativismo o del germen de un poscorporativismo que suponen algún cambio de formato en los registros sindicales frente al Estado y las empresas. Ya poco se habla de las posibilidades de un nuevo pacto social pues es más claro que antes, el hecho de que los Estados no tienden a ello, por los menos no dando interlocución al sindicalismo.

Lo que se conoce como el sindicalismo clasista en América Latina ha corrido con diversa suerte. Durante los ochenta fueron resistentes a las políticas de ajuste neoliberal, pero en los noventa siguieron dos caminos; uno de asimilar la reforma y eventualmente apoyarla (Chile, Bolivia) y el otro de resistir con algunos triunfos pero luego con derrota y postración (como en Uruguay y Brasil) (De la Garza, 2001:18-19).

Sin embargo, hoy en día ya no se puede explicar a las organizaciones sindicales sólo a partir de la metáfora<sup>4</sup> del corporativismo, la cual si bien ha permitido reflexionar sobre el sindicalismo, ubicarlo en su relación con las estructuras económicas y políticas a escala macro, parece limitada para buscar explicaciones que pretendan trascender a las concepciones que parten del análisis de las formas en que las estructuras o instituciones conforman determinado tipo de resultado político, y del comportamiento político como producto de la acción de individuos racionales orientados a metas definidas.

A partir de estas premisas acerca de que nuestras teorías y explicaciones se sustentan en metáforas del corporativismo y de la democracia sindical que nos conducen a ver y comprender sólo parcialmente el sindicalismo, es que hemos construido –a partir

<sup>4</sup> Por metáfora entendemos las convenciones adoptadas en un campo de conocimiento, en una disciplina, que refiere un "modo de pensar" y un "modo de ver" que va más allá de la manera en que comprendemos. Las metáforas ejercen una influencia formativa en la ciencia, en el lenguaje, en el pensamiento.

de diez expresiones de uso común que circulan acerca del SNTE—, un conjunto de reflexiones que buscan mostrar cómo muchas de nuestras imágenes acerca de este sindicato están construidas sobre supuestos que limitan la posibilidad de comprender los diferentes aspectos que componen el complejo y paradójico mundo sindical, en estas tesis que no pretenden ser exhaustivas, exploraremos algunas imágenes convencionales tratando de ilustrar su carácter paradójico, los límites e implicaciones de interpretar al sindicalismo desde puntos de vista fijos.

## **El SNTE es Elba Esther Gordillo: los líderes imponen su voluntad a las organizaciones**

En distintos análisis políticos y artículos periodísticos acerca del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se le identifica con el liderazgo de Elba. La profesora Gordillo se percibe como un personaje activo que tiene el control monopólico del poder y a la organización como un ente apático, homogéneo, conformado por maestros engañados, pasivos e indiferentes. Se percibe al SNTE como si hubiese nacido a la llegada de *la maestra*. Es indudable que ella impulsó, en los noventa, el llamado “Nuevo Proyecto Sindical” a partir del cual el sindicato se posicionó nuevamente como un agente activo en la vida política nacional, pero el SNTE no se reinventó totalmente. En éste prevalecen estructuras organizativas y culturas políticas tradicionales con elementos nuevos que orientan las prácticas políticas y profesionales de los maestros. En este sentido, la maestra es entendible a partir del SNTE y no a la inversa. Hay que mirar a la organización en términos de la estructuración social del poder para entender los liderazgos. Es necesario redimensionar la figura de *la maestra* Gordillo, para poder observar a los maestros como sujetos entendidos y reflexivos que reconocen las restricciones y oportunidades en las que actúan.

Desde esta óptica, el poder no es propiedad de una persona que pueda disponer de él cuando quiere y como quiere. Al contrario, al poder hay que situarlo en las relaciones entre sujetos entendidos, dinámicos y que actúan con recursos en estructuras organizacionales específicas. Los maestros no desarrollan su actividad profesional para servir y glorificar a una líder sindical. En lugar de reconstruir liderazgos hay que mirar hacia la rutinización de las acciones, es decir, dirigir la atención a las interacciones, prácticas y relaciones en la organización sindical. Es obvio que en este conjunto de relaciones hay que situar a las prácticas de la maestra o de cualquier otro líder sindical. Los maestros también existen y cuentan en las narraciones. Esta directriz explicativa, tiende a identificar a la organización sindical con una estructura burocrática de dominación social, donde los líderes imponen su voluntad a los demás, donde la mayoría de los maestros trabajan para los intereses de una elite que maneja discrecionalmente

los recursos de la organización. Esto no necesariamente es así: el control no produce directamente legitimidad y ésta no es producto directo del control. Atrás de estas imágenes subsiste la idea de que la dominación que ejercen los líderes sindicales es producto de la coerción, la amenaza o del empleo de la fuerza. No obstante, como se puede considerar a partir de los estudios de Max Weber, la dominación suele ocurrir de una manera más sutil aun cuando un líder o dirigente sindical imponga su voluntad a los demás estando consciente de que lo hace.

Es a partir de esta sutileza en las formas de dominación de donde parte la reflexión acerca de las formas de legitimación de autoridad o poder, que el sociólogo alemán nombró: *carismática*, *tradicional* y *racional legal*. La primera, aludiendo a la cualidad de las virtudes personales de los líderes a quienes las mayorías otorgan legitimidad a partir de la confianza en sus virtudes y que se sostiene por las acciones de unos pocos intermediarios. La segunda, refiriendo a las tradiciones, a las costumbres, al sentimiento de derecho del modo tradicional de las acciones; las mayorías confieren legitimidad al líder como resultado del pasado, de una situación heredada, esta forma de dominación tiene dos modos: patriarcal y feudal; en una, las personas son dependientes o remuneradas, en otra la lealtad está dada porque el líder consiente cierto grado de autonomía dentro de su ámbito específico de influencia. La tercera, describiendo la legitimidad que se deriva del marco racional-legal, de las leyes, reglamentos, normas y procedimientos que especifican cómo se nombra al dirigente o líder, de ahí que el poder está formalmente limitado por leyes.

Para Max Weber el aparato administrativo típico es la burocracia, en ésta la autoridad formal concentra el poder en la cúspide de la organización jerárquica, de ahí que se constituye en un instrumento prácticamente inquebrantable, por ello advirtió, en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (*The Protestant Ethic and Spirit of Capitalism*), que el espíritu racionalista que introdujo el ascetismo había logrado un impulso propio y que, en el capitalismo, el orden racionalista se había convertido en una jaula de hierro en que la humanidad estaba presa, excepto por la posibilidad de un nuevo despertar profético, “quizá hasta que se haya quemado la última tonelada de carbón” (Weber, 1952:181-182).<sup>5</sup>

Desde esta perspectiva podríamos preguntarnos ¿a qué tipología de la dominación responde el liderazgo de la maestra Gordillo? No obstante, ello nos llevaría a suscribir la tesis que otorga a los líderes el monopolio del poder y que busca comprender los procesos mediante los cuales las formas de dominación se legitimizan, aquéllas que se sustentan en la acción racional y dejan de lado el análisis organizacional y la subjetividad de los sujetos; posturas que contrastan con otros estudios como los del

<sup>5</sup> P. DiMaggio y W. Powell, “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”, 1991.

nuevo institucio-nalismo o los de la sociología crítica desde los cuales se ha abordado también el fenómeno de las estructuras burocráticas como producto y sostén del ejercicio del poder.

Mientras que para Weber, la burocratización era resultado de tres causas relacionadas: la competencia entre las empresas capitalistas en el mercado; la competencia entre los Estados, la cual aumentaba la necesidad de los gobernantes de gobernar a su personal y a sus ciudadanos; y las demandas burguesas por protección igual bajo la ley (Weber, 1992:244-274). Dichas causas, de la burocratización y racionalización, en el momento actual, han cambiado, como señalan Powell y DiMaggio, hoy las organizaciones siguen haciéndose más homogéneas y las burocracias siguen siendo la forma organizacional más común. No obstante, el cambio estructural en las organizaciones parece motivado cada vez menos por la competencia o por la necesidad de eficiencia. De ahí, que la burocratización y otras formas de cambio organizacional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes.

Cabe señalar que desde las perspectivas del nuevo institucionalismo se considera, a diferencia del planteamiento de Weber que proyectaba una conceptualización de la cultura moderna a partir del proceso de racionalización, que las organizaciones no se desenvuelven en ambientes donde rigen exclusivamente criterios de racionalidad y de normatividad formal. Scott y Meyer (1991), subrayan que las organizaciones se ven afectadas por sus ambientes; en otras palabras, por su estructura y desempeño organizacional.

La teoría del sociólogo Antony Giddens acerca de la reproducción de las prácticas institucionales en la dualidad de estructura, también nos ofrece un punto de partida para el análisis del SNTE como organización, ya que plantea la reconciliación entre acción y estructura ante las concepciones que centran sólo su atención en las propiedades de las colectividades sociales. En la teoría de la estructuración, las pautas de las relaciones en las colectividades se constituyen por prácticas interrelacionadas (pero políticamente asimétricas) reproducidas a lo largo del tiempo y del espacio en diversos lugares. Por ello para Giddens, el término "estructuración" se refiere a la reproducción de las relaciones sociales a lo largo del tiempo y del espacio en cuanto negociadas en la dualidad de la estructura.

En la dualidad de la estructura, Giddens desarrolla su concepción del modo de intervención de las reglas en la realización de prácticas sociales. Para el sociólogo, las reglas o normas representan procedimientos generalizables utilizados en la reproducción de las regularidades de la *praxis*, un proceso de reproducción que sirve para regenerar estas reglas como elementos establecidos de dominios sociales históricamente determinado. Así, desde la teoría de la dualidad se justifica la importancia del abordaje de las normas relativas a las regularidades de conducta como propiedades

estructurales de las colectividades sociales (Cohen, 1990:351-397). Desde el campo de la sociología del trabajo, De la Garza, subraya que

...la vida sindical no puede entenderse sólo a partir del análisis separado de las estructuras formales o informales. Si el segundo aspecto da carne y sangre a la vida sindical a través de costumbres reconocidas, grupos de presión, corrientes sindicales o liderazgos no burocratizados, la estructura formal de un sindicato es el almacén que le da vida y que forma parte de la misma [...]. Una estructura puede abrir diversas posibilidades de acción o presentar obstáculos de variada índole al ejercicio democrático (De la Garza, 1988:36).

La aproximación organizacional permite, por un lado, concebir las instituciones políticas en relación directa con su entorno social y político, y no como entes plenamente autónomos y separados de su entorno. El paso avasallante de la historia tiende a cambiar tanto las instituciones sociales como los comportamientos colectivos y las ideas personales. Los actores sociales que pautan los sucesos de la historia reciben, al mismo tiempo, los efectos positivos y perjudiciales de esos mismos sucesos. En este tenor, son a la vez los constructores y los receptores de todos “los guiones, las reglas y las clasificaciones que se dan por hecho”, en las organizaciones en que constituyen, aun sin mediación racional, su propia historia.

## El SNTE obstáculo para la Reforma Educativa<sup>6</sup>

En la actualidad es una convención afirmar que los cambios institucionales para mejorar la calidad de la educación son obstaculizados por el SNTE; se dice que éste es el principal responsable del “deterioro” de la calidad de la educación. Existe una percepción paradójica y dualista en torno a los maestros, valoración de los docentes en la retórica, negligencia y desconfianza en la práctica. Al mismo tiempo que se les considera como los principales protagonistas del cambio educativo y responsables de

<sup>6</sup> Según Díaz Barriga e Inclán, la reforma de la educación es concebida a partir del trabajo de un conjunto de especialistas –*intelligensia* técnica en el sentido de Gouldner– que interpreta las características que se derivan de un proyecto político general, así como de las directrices que reciben sobre el mismo. De igual forma, interpretan las tendencias generales de la educación, en particular las que constituyen los elementos centrales del debate actual sobre la educación, y dan una perspectiva sobre la situación actual del sistema educativo –una perspectiva diagnóstica– y sobre los cambios que requiere para su mejor funcionamiento, Gouldner hace referencia a dos tipos de intelectuales, concibe la *intelligensia* técnica de esta forma: “Con frecuencia sólo desea que le permita gozar de sus narcotizantes obsesiones con problemas técnicos, su misión social es revolucionar continuamente la tecnología...”. Gouldner, 1980. *El futuro de los intelectuales y el ascenso de la nueva clase*. Madrid, Alianza Editorial, p. 71. (Citado en Díaz Barriga e Inclán, 2001).

mejorar la calidad educativa, a los maestros se les percibe como obstáculo.

Se considera que el SNTE tiene el monopolio de la educación básica y normal y que para hacer posibles las reformas educativas es necesario prescindir del sindicato, ya que éste se opone a los cambios por motivos corporativistas y por los intereses personales de sus líderes. No obstante, parece quedar fuera de la mayoría de las imágenes públicas que existen acerca de la organización, el carácter del sindicato como representante de los intereses de los trabajadores, la función de la negociación colectiva, de la bilateralidad en las relaciones laborales e incluso los efectos de las reformas educativas en el ámbito de los derechos laborales y sociales de los maestros. La desconfianza hacia el sindicato llega a tal punto que impide hacer visible el impacto de las políticas de privatización sobre el carácter público de la educación, sobre las formas de organización colectiva y sobre la materia de trabajo de los maestros. Sin lugar a dudas, la organización sindical y los propios maestros están siendo afectados por la modernización educativa, pero aún no existen estudios y menos aún corrientes de opinión, que vinculen los detrimentos en la organización colectiva y en la calidad de vida de los maestros con las nuevas formas de organización y gestión del sistema educativo, ni con su ideología.

A riesgo de esquematizar, se podría decir que los programas y acciones educativos puestos en marcha en los noventa para la modernización del sistema educativo, respondieron a un nuevo modelo de organización y de gestión del sistema y de la escuela diseñado "desde afuera" por las presiones y recomendaciones de los organismos internacionales,<sup>7</sup> y "desde arriba" a partir de la negociación y acuerdos que se establecieron entre el gobierno, los empresarios y el sindicato magisterial. Resultado de ello es el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal. De ahí que contrariamente a la imagen pública que se tiene del SNTE como obstáculo de las políticas de modernización, el sindicato ha facilitado su desarrollo. Si bien, previo al Acuerdo, mostró resistencia sobre todo en cuanto al proceso de federalización educativa debido a los riesgos que implicaba de desintegración del sindicato, a partir de su suscripción ha acompañado la ruta de modernización de la educación básica y normal, asumiendo los costos que implica para el modelo de centralismo político y gestión sindical centralizada, actuar en una estructura de los servicios educativos descentralizada en los gobiernos estatales.

Otro ejemplo, más reciente, lo podemos hallar en el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, en éste el SNTE ratifica su vínculo con el gobierno en turno, reitera su disposición a la construcción de acuerdos y asume el compromiso de im-

<sup>7</sup> Por organismos internacionales, nos referimos al Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Internacional de Planeación de la Educación de la Unesco (IIEPE), y la Oficina Regional de la Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe (OREALC).

pulsar una nueva cultura laboral 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.<sup>8</sup> Hecho que si bien puede interpretarse como retórico y producto de un proceso de posicionamiento político del sindicato, también expresa que el SNTE no es necesariamente el obstáculo para mejorar la educación como plantean las autoridades educativas, que de manera incongruente por una parte realizan acuerdos de corresponsabilidad y por otra tratan de prescindir de él.

En el debate que provocó en el 2002 la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), el SNTE mostró también, en un inicio, oposición a la propuesta, sobre todo porque distintas voces de los sectores empresarial, académico y gubernamental aprovecharon la oportunidad del debate en torno a la necesidad de autonomía del INEE y a sus funciones de dar transparencia a la información acerca de la educación en el país y a la rendición de cuentas; con el argumento de que no se puede ser juez y parte, invalidar al sindicato. Cuestión que quedó resuelta en el decreto de creación del INEE, incluyendo a un representante del SNTE en la Junta Directiva, al lado de otros representantes de organizaciones civiles como Transparencia Mexicana, el Observatorio Ciudadano de la Educación, la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia, la Unión Nacional de Padres de Familia y la Comisión de Educación del Sector Empresarial entre otras.

Vale la pena señalar que en el neoliberalismo, considerado como una ofensiva hacia los sindicatos, se sugiere como punto clave mantener la bilateralidad de la negociación de la situación salarial, condiciones y materia de trabajo de cualquier sindicato. En este sentido, el SNTE ha mantenido, no sin obstáculos, la bilateralidad con la Secretaría de Educación Pública (SEP). Pero a diferencia de muchos sindicatos de industria a los que se les plantea que mantengan ese principio que la flexibilidad en la contratación colectiva y en la producción persiguen vulnerar, al SNTE se le critica por mantener una relación bilateral con la SEP. ¿Acaso el principio de bilateralidad en las relaciones laborales es monopolio de los sindicatos que se autoproclaman democráticos?, ¿existe alguna razón jurídica o ético-política que niega el derecho a ejercer la bilateralidad por parte de los sindicatos llamados corporativos?

Las interrogantes referidas surgen porque entre los analistas del sindicalismo es recurrente la crítica a los modelos de desarrollo neoliberal por sus intenciones

<sup>8</sup> El Compromiso Social por la Calidad de la Educación fue suscrito en agosto de 2002 por el gobierno federal, los gobernadores de los estados, el poder judicial, el poder legislativo, instituciones de educación media superior y superior, asociaciones de padres de familia, el sector empresarial, el sector de comunicación social, organizaciones sociales e incluso religiosas para sustentar la corresponsabilidad entre la sociedad y los distintos órdenes de gobierno.

de modernización productiva, sin mediación sindical. No obstante, en el caso del SNTE nos encontramos frente a un actor que ha tendido un alto protagonismo en la sustentabilidad de la relación bilateral con las autoridades educativas. Situación que contrasta con otros gremios sindicales que han perdido ese poder. De esto se puede derivar que la participación del SNTE se ha realizado en complicidad con el Estado para degradar, precisamente, la educación pública y el trabajo de los maestros. Posición que, por cierto, tampoco es homogénea y definitiva. El SNTE en plena época neoliberal mantiene incidencia en la política educativa, a diferencia del conjunto de sindicatos, que han oscilado entre la autoexclusión y la separación institucional, el sindicato magisterial ha logrado incrementos salariales y al menos sostener la cantidad de maestros empleados en relación con el número de alumnos y respecto de la formación profesional de personal empleado. Asimismo, ha aumentado su poder político. Es difícil analizar al SNTE a partir de una perspectiva del todo o nada, es evidente que gana en algunas cuestiones y pierde en otras. Se puede decir que es eficaz, aunque no democrático. Pragmático y realista, con principios democráticos retóricamente y prácticas clientelares.

Tampoco se puede suponer que el SNTE es la súper organización que por sí misma tiene el poder mágico de definir la política educativa. Al contrario, la educación que tenemos es la historia de elaboraciones, negociaciones y pactos entre diferentes actores educativos. Recordemos que la responsabilidad en la conducción de una empresa recae en el *management* y no en las organizaciones sindicales, aunque éstas sean corresponsables. En este sentido, la conducción de la educación es una responsabilidad de las autoridades educativas de la SEP que comparte con el SNTE. El fracaso o éxito de la conducción educativa es de aquel actor que tiene la responsabilidad constitucional de la política pública, de la organización y gestión de la educación. Por lo tanto, el SNTE es un actor que coadyuva en la conducción de la política educativa, pero no es el responsable exclusivo, es un invitado especial pero no más. De ahí que los resultados de la calidad educativa son producto de la complejidad y del embrollo de relaciones organizacionales y de poder entre la SEP y el SNTE.

## **El SNTE ha frenado la federalización de la educación**

No se pone en duda que ante el “veterano” centralismo político y organizativo de la administración de la educación básica y normal, el gobierno federal ha hecho sus mejores esfuerzos para su descentralización.<sup>9</sup> Sin embargo, es común que se manifieste que la consolidación de la descentralización aún es insuficiente para dar solidez a sus

<sup>9</sup> Para una explicación detallada del proceso de descentralización véase Carlos Ornelas, 1995 y

“virtudes” en cuanto a calidad y equidad educativa, debido a que el SNTE continúa con el reconocimiento único como sindicato nacional de la titularidad de las relaciones de trabajo.

Como todos sabemos, desde la suscripción del Acuerdo en 1992, en que se redefinieron las facultades y competencias en materia educativa entre la federación, los estados y los municipios, a partir de la descentralización, se ha operado un nuevo modelo de organización, financiamiento y gestión del sistema que se basó en la transferencia de responsabilidades y atribuciones a los estados y municipios, que tradicionalmente eran competencia del gobierno federal y gestionados en el ámbito central.

La descentralización, señala Nora Krawczyk (2002), en un estudio acerca de la reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales: pretendió reducir los gastos del gobierno central en educación, conforme a las políticas de ajustes económicos y reformulación de los Estados nacionales, lo cual infiere a partir de los informes del Banco Mundial, del PREALC y de la OREALC que dan cuenta de los procesos de descentralización en varios países, a los que inclusive elogia (Chile y Estados Unidos) por sus innovaciones en gestión escolar, mismas que desencadenan procesos de privatización, como el sistema de *vauchers*, y formas de participación comunitaria como las escuelas *charter*,<sup>10</sup> o el Dinero Directo en la Escuela en Brasil. No obstante, el IPE, en el documento *Desafíos de las reformas educativas en América Latina y la OREALC, en el Balance de los 20 años del proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*, advierte que, muchas veces, los cambios en la gestión institucional están reforzando las desigualdades sociales y económicas en el ámbito educativo. Éstas se derivan de problemas asociados con la desigualdad frente a las variables sociales y económicas y de problemas de la propia gestión. Analistas del PREAL han observado el debilitamiento de la capacidad central para asumir tareas destinadas a garantizar mínimos resultados homogéneos para toda la población y, a partir de los procesos de descentralización, la duplicidad de estructuras con las mismas funciones.

La libertad financiera y administrativa cada vez mayor de las escuelas es la variable central utilizada en los estudios del BM, del PREAL, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para

<sup>10</sup> Las escuelas *charter* son una modalidad pública, abierta para todos, financiadas con recursos gubernamentales proporcionales a la matrícula y dirigidas por entidades independientes. Éstas reciben un *charter* o licencia para funcionar durante un cierto periodo. Puede ser una escuela nueva o una que ya existía y adopta esta modalidad. Una de sus principales características es que tienen contratos de desempeño, a partir de los cuales se regula la relación entre quienes operan las escuelas y los que controlan la enseñanza pública. La mayoría de las escuelas *charter* fueron creadas por grupos de educadores, padres de familia o líderes de la comunidad. La gran ventaja de esta modalidad, según el ideario de la propuesta, es que ofrece a la comunidad la oportunidad de definir y dirigir una gran variedad de opciones educativas para sus hijos.

identificar la eficiencia y eficacia de los procesos de descentralización y de la reforma como un todo. De hecho, la liberalización de las instituciones escolares se convierte en la panacea para el éxito de la reforma. Además, en el balance de los modelos de descentralización educativa en América Latina elaborado por la CEPAL y en otros informes de organismos internacionales se recomienda aumentar el grado de autonomía de los niveles proveedores, minimizando el número de restricciones directas. Sostienen también que la falta de flexibilidad de las condiciones de trabajo es un obstáculo para conseguir la eficiencia institucional necesaria (Krawczyk, 2002:634-638).

En México, con la descentralización, el gobierno federal transfirió a los estados, junto con la administración del sistema, las plazas académicas y administrativas así como la capacidad de que las autoridades educativas estatales negocien con las secciones sindicales algunas prestaciones y condiciones de trabajo. A pesar de esto, el SNTE conserva la titularidad de las condiciones generales de trabajo, con ello la representación de los trabajadores de la educación y el control centralizado de la negociación, situación que ha posibilitado, hasta ahora, que la determinación del salario magisterial, las prestaciones, así como los problemas laborales y profesionales que cotidianamente enfrentan los maestros se hayan acordado con la fuerza política centralizada que mantiene el SNTE.

Valdría preguntarse: ¿tienen las secciones sindicales la fuerza política suficiente para asumir localmente la negociación con los gobiernos de los estados sin menoscabo en el salario y en las condiciones de trabajo de los maestros?, ¿acaso la flexibilidad en las condiciones de trabajo recomendada por los organismos internacionales no tendría mayor viabilidad de imponerse mediante arreglos con las burocracias sindicales locales?, ¿la negociación autónoma por sección, segmentada e independiente en cada estado, garantiza las metas de la descentralización: calidad y equidad educativa?

Se descalifica fácilmente: el control centralista que mantiene el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE sobre las secciones y los trabajadores; la negociación sindical centralizada; el carácter presidencialista del sindicato; el clientelismo político que se ejerce centralmente; la injerencia de la organización en las negociaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación a favor del gasto educativo que realizan los legisladores del SNTE en el Congreso de la Unión; el vínculo central de CEN del SNTE con el Partido Revolucionario Institucional; el centralismo en la toma de decisiones en la vida interna del sindicato, su falta de democracia. Sin embargo, aún no contamos con estudios detallados que den cuenta desde perspectivas más abiertas acerca de cómo estas escenas de acción sindical centralistas y antidemocráticas, que nacieron y se desarrollaron a lado de la política de expansión centralizada del Sistema Educativo Nacional (SEN), han permitido al mismo tiempo la descentralización educativa y el sostenimiento del empleo, el salario, las prestaciones y condiciones de trabajo en el marco de las políticas neoliberales que fomentan la individualización de las relaciones laborales.

Se dice que las organizaciones sindicales locales e independientes de las estructuras sindicales nacionales tienen mayor legitimidad por estar más cerca de los representados, que con su autonomía en la toma de decisiones son más democráticas. Sería interesante deliberar acerca de si descentralización es igual a democracia y si centralismo es igual a antidemocracia. Ya que pueden existir organizaciones centralizadas con procedimientos de toma de decisiones democráticos y descentralizadas con vicios autoritarios. Vale reflexionar, también, sobre si las organizaciones sindicales deben seguir la misma lógica organizativa que el Estado. Los sindicatos tienen la facultad de decidir internamente su propia estructura, ahí radica también su autonomía, en este caso el SNTE ha acompañado con una estructura organizativa centralizada, la llamada federación educativa, acató el Acuerdo y asumió compromisos con el gobierno en turno, los ratificó con el gobierno actual, mediante la suscripción del Compromiso Social por la Calidad de la Educación.

Un planteamiento no se convierte en verdadero a fuerza de repetirlo. El SNTE no ha entorpecido la descentralización. Ahora que si se piensa que el éxito de esta última depende de la fragmentación del sindicato nacional en secciones, entonces podemos decir que lo favorable para unos, no lo es para todos. ¿No han sido acaso los organismos internacionales y las autoridades educativas las que han querido empatar la descentralización del sistema educativo con la del sindicato?

La reforma del SEN, ha logrado, entre otras cuestiones, una organización de su estructura menos centralizada, más orientada hacia las escuelas, más polivalente, sin embargo, no necesariamente menos jerárquica. En otras palabras, se puede afirmar que la descentralización ha creado un nuevo contexto organizativo en el que se abre la posibilidad de repensar la participación sindical y reconceptualizarla, apuntar hacia perspectivas de análisis que permitan trascender la mirada de la organización sindical sólo en relación con el Estado, al corporativismo, al autoritarismo, a la ausencia de representatividad, a la relación del grupo hegemónico en la dirigencia sindical con el poder político, con el gobierno en turno, con los partidos políticos; a la óptica de observar cómo afecta la dinámica del SNTE el desarrollo e implantación de las políticas educativas; para ubicarse en una vertiente de análisis institucional que dé cuenta de la cultura política organizacional y no sólo haga la crónica de las acciones de los dirigentes.

También se ha escrito respecto de que una de las intencionalidades o consecuencias no previstas en la federación educativa sería la desarticulación nacional del SNTE. Este riesgo lo sabía el sindicato y aun lo tiene presente; sin embargo, apoyó dicho proceso que además ha generado habilidades y recursos políticos en las secciones. Por un lado, todas las expresiones políticas sindicales del magisterio han coincidido en mantener la unidad del SNTE. Unidad simbólica y que se mantiene con alfileres. Entonces estamos ante sujetos no doblegados por cúpulas sindicales sino como colectivos organizados

que mantienen ciertos rangos de libertad y autonomía. La federalización ha generado condiciones para que los dirigentes de las secciones sindicales tengan mayores oportunidades para actuar en la regulación del empleo magisterial. Inclusive de actuar con mayor soltura para decidir en cuestiones de orden político. El SNTE no es una organización cerrada, monolítica y manipulada por un conjunto de líderes sindicales, sean de cualquier expresión política. La federalización por sí misma no tiene el poder de desarticular a una organización de tal magnitud, por lo menos hasta el momento ha fortalecido a otros canales de decisión que se encontraban subdesarrollados. Si el SNTE se desarticula será por decisión propia de las secciones sindicales y de sus expresiones sindicales.

### **El SNTE carece de proyecto educativo**

Existe la creencia de que el comité ejecutivo nacional del SNTE tiene un proyecto de dominación política racional sostenido por la intervención de unos pocos agentes locales, a partir de lo cual se subordina jerárquicamente al conjunto de la organización, en beneficio de unos cuantos líderes; pero que el sindicato carece de propuesta para la política educativa. Contrario a esta suposición, consideramos que el SNTE aún se mueve en el sustento de la educación pública, laica, gratuita y obligatoria. Posición que ha buscado concertar con los distintos proyectos educativos de los gobiernos en turno. Desde su creación, el SNTE hizo suyos los postulados nacionalistas del Estado de la Revolución Mexicana y los objetivos de la política educativa del gobierno en turno; en esa dirección orientó sus acciones. Comenzando desde el propio "Congreso de Unificación Magisterial, inaugurado el 24 de diciembre de 1943, en el Palacio de Bellas Artes; esa misma mañana Jaime Torres Bodet había tomado posesión como Secretario de Educación Pública" (Solana *et al.*, 1981:316).

El SNTE considera que la educación –su materia de trabajo– debe ser pública, nacional, gratuita, laica, científica, democrática, popular, pluricultural y ecologista, para mejorar la vida de la población y conducir el cambio "en el marco de la ley", preservando los derechos humanos y la solidaridad nacional. Se manifiesta en defensa de los principios del artículo tercero constitucional y de la educación básica gratuita y obligatoria impartida por el Estado. Esta organización partió de la conformación de una estructura organizativa para sostener la unidad nacional de todos los trabajadores de la educación del país y representar sus intereses laborales ante la autoridad educativa. A partir de sus vínculos políticos con el Estado y con el Partido de la Revolución Mexicana creado en marzo de 1938, como un partido de organizaciones sociales; el SNTE se convirtió en uno de los pilares del Estado identificado con el paradigma nacionalista y la reproducción hegemónica del sistema político. Contrarrestando, muchas

veces, aquellas situaciones de conflicto que pudieran involucrar a sus agremiados; castigando otras más, a la disidencia, y administrando, a partir de la generación interna y externa de consensos, su coto de poder en el sistema político nacional del cual siempre ha formado parte.

El núcleo dirigente de la organización sindical desde su fundación ha sido uno de los principales aliados del Estado mexicano para el desarrollo del sistema educativo. "El 15 de marzo de 1944, se publicó un decreto presidencial que reconoció al SNTE como el único organismo representativo de todo el magisterio nacional, disponiendo que las cuotas sindicales se descontaran del salario de los trabajadores y se entregaran al Secretario General del Sindicato" (Benavides y Velasco, 1992:58). A partir de entonces, se puede considerar, como sostienen (Powell y DiMaggio, 1991:43) que en esta organización han persistido prácticas de acción que se reproducen en las estructuras que en cierta medida se sostienen a sí mismas. De ahí que el SNTE sea un actor reconocido y legitimado en las decisiones de política educativa debido a que es considerado como sindicato-asociación en la medida que representa los intereses de los distintos grupos profesionales, técnicos, administrativos y sociales que integran la base laboral del sector educativo.

La capacidad de adaptabilidad del SNTE a la política del gobierno en turno, no ha sido coyuntural, ni ha dependido exclusivamente de la voluntad política de sus dirigentes, se desprende incluso de la declaración de principios<sup>11</sup> que se establecieron desde su fundación y que han prevalecido con distintas redacciones de sus estatutos reformados en 1992 y en el 2004. De ahí que sería más adecuado decir que el SNTE tiene una visión nacionalista de la educación pública que no gusta a muchos, que decir que carece de ella. También, se plantea recurrentemente por parte de los críticos del sistema que el sindicato ha permitido implantar las políticas neoliberales en materia educativa, estas afirmaciones hablan del crecimiento de la inversión privada en educación, de la merma del gasto en educación pública, de la degradación del salario magisterial, de la pérdida de conquistas sociales y responsabilizan al SNTE por su incapacidad política organizativa para frenar las políticas privatizadoras.

Es un hecho que a la luz de las políticas privatizadoras, el número de escuelas particulares ha crecido en los últimos años, tanto en el nivel básico como en el superior, por lo tanto no se puede sentar diferencia entre la incidencia de las acciones de oposición respecto de la privatización entre el SNTE y los sindicatos universitarios. Lo

<sup>11</sup> En la *Declaración de Principios de 1943*, se establece, "Primero: los maestros y trabajadores de la educación se unifican en primer lugar para cumplir mejor con su deber ante el pueblo de México y su gobierno. Esto quiere decir que los maestros y trabajadores de la educación realizarán esfuerzos por superar sus deficiencias y mejorar la eficacia de sus labores. Segundo: Los trabajadores de la enseñanza se unen para defender sus conquistas alcanzadas y para luchar por nuevas reivindicaciones. Tercero: se unifican para coadyuvar decididamente a la construcción de la Unidad Nacional permanente. Cuarto: se unen con el propósito de defender los postulados básicos de la Revolución Mexicana" (SNTE, 1944).

que abre la posibilidad de deliberar en torno a por qué los atributos de autonomía y democracia sindical no se relacionan directamente con la capacidad política de las organizaciones sindicales para frenar las políticas neoliberales. La expansión de las escuelas particulares, es expresión de la liberalización de los servicios públicos que opera globalmente. La educación pública despierta cada vez más, la codicia de poderosos grupos económicos de interés que no pretenden otra cosa que su desmantelamiento sometiéndola a las tensiones de la competencia internacional. Así, el incremento de la oferta educativa privada, es responsabilidad de las políticas educativas federales, que al perder la visión del sentido público y gratuito de la educación, la han abierto al juego del mercado y han permitido la creación de las llamadas “escuelas patito” en todos los grados educativos. Los sindicatos tienen que enfrentar tal situación, pero es atribución constitucional de la SEP garantizar la educación pública y con ello el acceso universal a los servicios educativos. La creciente privatización, excluye del sistema a muchos alumnos por falta de recursos y no por capacidades académicas.

Al respecto existen voces encontradas, para unos aún es necesario defender a la educación pública y obligatoria; para otros es aligerar las responsabilidades del Estado, por medio de becas y pagarés educativos otorgados de manera directa a los estudiantes. Existen diversas opciones, la del SNTE hasta el momento es la defensa de la educación pública y obligatoria, por ello se le cataloga como una organización anquilosada, del pasado. Pero esta es su apuesta no sólo en relación con la defensa de su materia de trabajo, sino también en cuanto al servicio público educativo, como lo están haciendo otros gremios: electricistas y trabajadores del Seguro Social. Inclusive el SNTE ha tenido el gran mérito de avanzar, en el escenario mundial privatizador, en los principios fundamentales del derecho social a la educación, al lograr que se estableciera en la Ley General de Educación: la obligatoriedad de la educación preescolar. Este fue un acierto del sindicato, congruente con su proyecto, aun así no faltaron los críticos que acusaron esa medida como populista y hasta irracional por carecer de maestros y de infraestructura educativa para hacer realidad la obligatoriedad, olvidando las bases que sustentan las garantías individuales en el derecho constitucional mexicano; y desdiciendo la historia de la expansión de la cobertura de la educación primaria en nuestro país, la cual fue obligatoria antes de alcanzar el número de maestros formados y de planteles educativos para alcanzar la cobertura que se tiene en la actualidad.

El carácter obligatorio de la educación es condición para hacer efectivo el derecho social a la educación: para su universalización. Se debe insistir en que la obligatoriedad se justifica a partir de que la educación no es un bien particular que concierna individualmente a cada persona, sino que es un bien colectivo que concierna a toda la sociedad. De ahí que no pueda dejarse a la voluntad individual, familiar o de grupo; la educación es condición para el desarrollo social de la nación, por lo que

requiere de acciones determinadas, sistemáticas, definidas y reguladas que sólo el Estado puede realizar. Se estará de acuerdo o no, pero hasta el momento el SNTE ha parado la ofensiva, al menos formal, del Estado por privatizar a la educación básica y al promover la obligatoriedad de la educación preescolar ha sido congruente con el principio de universalización de la educación básica.

El carácter laico de la educación pública, resulta igual de controvertido, aunque con un peso desigual al carácter obligatorio de la educación. Pocos intelectuales se preocupan por ello y la intervención del SNTE ha sido tímida ante los avances mostrados por el conservadurismo, no obstante, en el sindicato prevalece una cultura que sostiene el laicismo, de manera reiterada en el discurso sindical se plantea el compromiso de los trabajadores de la educación con el principio laico de la educación. La enseñanza religiosa debe mantenerse fuera de las escuelas. Se dice que a los maestros les corresponde la formación en valores cívicos, transmitir el conocimiento científico y a las familias inculcar las creencias que consideren pertinentes. Y en tanto que el laicismo es una asignatura que no puede dejarse pendiente, valdría la pena recordar que tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como la Constitución Mexicana sustentan el carácter laico y civil del Estado, en tanto que en la laicidad permite establecer la igualdad sin dar a determinados dogmas una superioridad contraria a la libertad de opiniones. El carácter laico de la educación pública nunca ha sido asumido por los sectores más conservadores. Los conflictos entre la iglesia católica y el Estado han persistido en la historia nacional, nacieron con el México independiente; se agudizaron con la promulgación de las leyes juaristas sobre instrucción pública en que se estableció el laicismo en educación; revivieron cuando éste se ratificó en el artículo Tercero de la Constitución de 1917; resucitaron en los años veinte del siglo pasado durante la Guerra Cristera; reaparecieron en los sesenta ante la edición de los libros de texto gratuitos; y hoy ante la alianza entre los grupos conservadores y el gobierno en turno, es evidente que la jerarquía católica no renuncia a intervenir en la educación, aunque ahora se plantea con eufemismos y términos más sutiles. Ante esta tensión histórica, sería limitado pensar que las relaciones de la maestra Gordillo con la alta jerarquía católica abren espontáneamente las escuelas a la formación religiosa.

No se pone en duda que en México, al igual que en la mayoría de los países, el objeto de las reformas educativas de los últimos quince años ha sido: mejorar la calidad de la educación. Hace catorce años, en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos realizada en Jomtiem, Tailandia, el gobierno mexicano se comprometió internacionalmente a establecer nuevas metas y estrategias para universalizar una educación básica pertinente y de calidad para todos antes del año 2000; hace doce años con el objeto de reordenar el Sistema Educativo Nacional y mejorar la calidad de la educación pública, se estableció el ANMEB; hace once años se promulgó la Ley General de Educación; hace cuatro años en el Foro Mundial de Educación realizado en

Dakar, Senegal, el gobierno suscribió el llamado Marco de Acción de Dakar, documento que propone nuevas metas y compromisos para los próximos lustros; hace dos años se asentó el Compromiso Social por la Calidad de la Educación. El SNTE reconoció la necesidad de acompañar la reforma educativa y garantizar la educación pública, se ha planteado como un sindicato corresponsable. Transitamos de un milenio a otro, no obstante los objetivos gubernamentales planteados en los acuerdos macro y en la implantación de las políticas educativas, no han sido suficientes para garantizar una educación de calidad. Su corresponsabilidad puede interpretarse como que sólo se ha dado en el plano de un discurso legitimador de políticas decididas unilateralmente y de manera vertical. Pero también, puede apreciarse que ha sido copartícipe de los acuerdos y de la implantación de la política educativa. A veces se critica a los sindicatos de colaboracionistas, otras se le solicita corresponsabilidad. Parece ser que la aceptación ideológica de una forma u otra de intervención depende de los resultados obtenidos en función de los distintos intereses de poder, más que de los procesos de concertación y negociación que implica la corresponsabilidad.

Cuando diversos sindicatos, como el de telefonistas, por mencionar alguno, mantienen una intermediación con la empresa para defender la materia de trabajo se asume como una actitud y reacción digna de la organización. Cuestión diferente es en el caso del SNTE que cualquier iniciativa que realiza es atacada frontalmente. Cuando el sindicato magisterial se opuso a ser marginado del INEE, las reacciones se perfilaron hacia rechazar su inclusión de tal organismo. Como si la simple presencia del SNTE fuera causa de una tergiversación de los objetivos de tal Instituto. Entonces, a escala nacional pareciera que existen sindicatos que por ser calificados como "democráticos", tienen el derecho natural de participar en las negociaciones que afectan a su materia de trabajo, en contraste otros, calificados de "antidemocráticos" tienen vedado ese derecho. La cuestión es más compleja; nadie puede garantizar ni asegurar que la exclusión del SNTE en el proyecto educativo que impulsa el Estado sea la solución para garantizar la calidad educativa y para que los maestros mejoren su desempeño profesional. La complejidad de la participación del SNTE en la política educativa procede, en primer término, del objeto mismo de la educación pública, que es la materia de trabajo del magisterio; de la dimensión del sistema de educación básica y normal como servicio público, de su estructura descentralizada, de su organigrama, de su normatividad, de la diversidad del magisterio, entre otras, factores todos, que contribuyen indudablemente a un incremento de su complejidad y que no permiten establecer similitudes fáciles con otros sindicatos del sector público y menos aún con los sindicatos de empresa.

Si bien el SNTE ha sido copartícipe de la implantación de la reforma educativa, su intervención se ha dado en el marco de la institucionalidad del desempeño profesional, definida por los organismos internacionales y por el gobierno en turno, buscando

transitarla con los menores costos para los trabajadores; no obstante, aún no contamos con investigaciones y estudios que nos permitan valorar con indicadores fehacientes cuál ha sido la incidencia de las nuevas políticas educativas en la relación laboral y en la materia de trabajo de los maestros.

Ahora, en una perspectiva que valore la justicia social más que el libre mercado, consideramos que para lograr una educación pública, nacional, gratuita, laica, científica, democrática y pluricultural de calidad se requiere un cambio en el actual paradigma ideológico que inspira los sistemas educativos. Por tanto, para una efectiva reforma educativa que se proponga resolver los problemas de equidad y calidad se requiere el compromiso del Estado con la educación y su financiamiento, así como el reconocimiento por parte del gobierno de que en la definición y desarrollo de las reformas es necesaria la participación del magisterio y de la sociedad en su conjunto.

## El gasto educativo

En los albores del siglo XXI, los gastos públicos mundiales en el sector de la educación sobrepasan ampliamente el billón de dólares. Ello representa más de 50 millones de docentes, mil millones de alumnos y estudiantes, así como centenas de miles de establecimientos escolares diseminados por los cuatro puntos del globo. Se trata, pues, de un inmenso bloque que algunos ya califican como "mercado" colosal. "Con la influencia de la mundialización y el hecho de que el libre intercambio se haya convertido en la panacea de los adeptos del *laisser-faire* económico, la educación está a partir de ahora en el "punto de mira de los comerciantes".

Gérard de Séllys<sup>12</sup>

Entre los actores políticos afines al sector educativo y en los medios de comunicación en relación con la importancia de que se destine 8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto en educación pública, tal como lo recomienda la Unesco. Incluso en el 2000 se reformó el artículo 25 de la Ley General de Educación para expresar que el monto que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios destinen al gasto en la educación pública no podrá ser menor al 8 por ciento del PIB, entonces

<sup>12</sup> "L'Ecole grand marché du XXI siècle", *Le Monde Diplomatique*, junio de 1998.

el Legislativo Federal dispuso también, en el artículo Segundo Transitorio del Decreto de referencia, que los presupuestos del Estado contemplarán un incremento gradual anual, a fin de alcanzar en el 2006, recursos equivalentes al 8 por ciento del PIB. De tal manera, quedó jurídicamente establecido el compromiso del Estado mexicano de ampliar el gasto en educación pública. Pero si para los maestros, los estudiantes, los sindicalistas y una gran mayoría de ciudadanos la noción de educación se refiere generalmente al derecho social a la educación y a los servicios públicos, lo que alude a actividades no comerciales. Para la OMC y la OCDE –como se señala en un análisis de la Internacional de la Educación– esto es diferente ya que navegan en aguas muy distintas. Al respecto, la utilización sistemática en su documentación de expresiones tales como “mercado de la educación”, “inversión educativa”, dice mucho sobre la visión comercial que caracteriza el discurso de dichos organismos. Revelando una visión de la educación impregnada de un economismo inquietante, el Consejo del comercio de los servicios de la OMC traza, en un documento interno, un retrato de este sector.

El *mercado* está dividido, primero, en cinco categorías que son, la enseñanza primaria, la enseñanza secundaria, la enseñanza superior, la enseñanza para adultos y los otros servicios de enseñanza. Además, la evolución rápida del sector de la educación da lugar a nuevas actividades conexas a la enseñanza, cuya clasificación no es tan clara *a priori* y que a veces, hace difíciles las comparaciones internacionales. Hace falta apuntar, por otra parte, que la clasificación utilizada por la OMC es la de las Naciones Unidas. Por consiguiente, a los fines del GATS, los servicios de guardia entran en la categoría “sanidad y servicios sociales” más bien que “educación” y están igualmente contemplados por el Acuerdo. Reafirmando el papel que desempeña la educación para favorecer el crecimiento económico, la OMC recuerda, sin embargo, que en la mayoría de las regiones del mundo, la parte de los gastos públicos de educación se ha mantenido más o menos estable en porcentaje del PNB desde hace diez años. Otros datos, muestran cómo en la mayoría de los países, el sector público ha continuado siendo la fuente principal de financiación, aun cuando la parte que ocupa el sector privado varía sensiblemente de un país a otro, al menos dentro de la zona de la OCDE. La enseñanza primaria y secundaria, siendo generalmente considerada como un derecho fundamental, es dispensada habitualmente por el sector público pero, en ciertos casos, se hace difícil distinguir entre la participación financiera pública y la privada. Es lo que ocurre, especialmente, cuando el Estado subvenciona al sector privado que ofrece servicios análogos al sector público.<sup>13</sup>

Introducimos esta discusión porque la jerga de los organismos de comercio internacional ha impregnado el discurso de la gestión educativa, además la sustentabilidad

<sup>13</sup> Véase: [www.ei-ie.org/pub/spanish/#7](http://www.ei-ie.org/pub/spanish/#7)

financiera sigue siendo uno de los temas que más preocupan; debido a que la subvención de servicios es una cuestión que está en la agenda; y porque la discusión se ha centrado en cómo optimizar la eficiencia de los recursos y cómo maximizar el rendimiento escolar, cuestiones relacionadas con la materia de trabajo de los maestros.

De ahí que más que buscar al progenitor de tal demanda, habría que apuntar hacia otra dirección, contemplando, entre otras cuestiones: el gasto directo por alumno –en dólares corregidos según la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) nuestro país gasta

**Cuadro 1**  
**Gasto anual directo en México por alumno en dólares**  
**según Paridad Poder Adquisitivo**

<i>Indicador</i>	<i>México</i>	<i>Media</i>	<i>Estados</i>	<i>España</i>	<i>Portugal</i>	<i>Corea</i>
Preescolar	1 410	4 187	8 522	3 608	—	1 913
Primaria	1 357	4 850	7 560	4 168	4 181	3 714
Secundaria	1 342	5 787	8 359	—	5 882	4 612
Media superior	3 144	6 752	9 278	5 442	6 076	5 681
Superior, sin investigación	3 538	7 203	20 098	5 951	5 199	6 618
Todos los niveles	1 793	6 190	10 871	5 385	5 092	5 035

Fuente: *Resumen del Panorama Educativo para México de 2004*, elaborado por el INEE con base en *Education at a Glance 2004*.

**Cuadro 2**  
**Gasto anual directo en México por alumno en relación con el PIB per cápita**

<i>Indicador</i>	<i>México</i>	<i>Media</i>	<i>Estados</i>	<i>España</i>	<i>Portugal</i>	<i>Corea</i>
			<i>OCDE</i>	<i>Unidos</i>		
Preescolar	15	17	24	17	—	12
Primaria	15	20	21	20	23	23
Secundaria	15	23	24	—	33	29
Media superior	34	28	26	25	34	36
Superior, sin investigación	39	34	57	28	29	42
Todos los niveles	20	26	31	25	28	32

Fuente: *Resumen del Panorama Educativo para México de 2004*, elaborado por el INEE con base en *Education at a Glance 2004*.

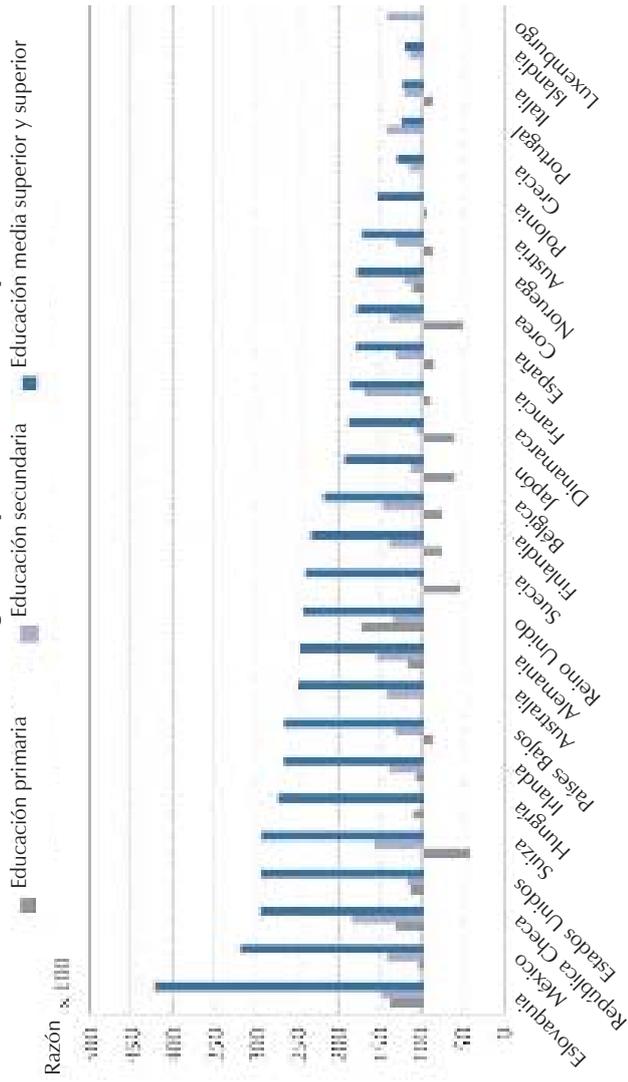
en promedio en todos los grados educativos 1 793 dólares al año, frente a 6 190 del promedio de la OCDE (Cuadro 1); el gasto educativo directo de los diversos países en términos de su relación con el PIB per cápita de cada uno, en que puede apreciarse que, en promedio, México gasta en educación, por alumno, 20 veces su PIB per cápita, en tanto que el promedio de la OCDE gasta 26 veces, sin olvidar la gran diferencia del PIB nacional comparado con otros países de la OCDE (Cuadro 2); el gasto por alumno por grado educativo, en el que en México invierte más en educación media superior y superior y menos en educación básica (Gráfica 1); los mecanismos de regulación de la inversión privada; y los sistemas de rendición de cuentas.

Estos puntos son álgidos para el SNTE pues siempre se le transfiere la responsabilidad en la mala utilización de los recursos, asociando costo-efectividad. Se dice que el sindicato absorbe la mayor parte del gasto en educación, como observamos, el gasto es mayor en los ámbitos de educación media y media superior, donde la mayoría de los trabajadores no está afiliada al SNTE.

Se comenta que el carácter corporativista del SNTE entorpece la efectividad de las acciones, incluso se le acusa de complicidad con el Estado para establecer el gasto educativo. No obstante, su papel como órgano corporativo que incluso vincula a legisladores locales y federales en las negociaciones para establecer el gasto educativo, escomúnmente desdeñado. Es contradictorio que el sindicato de maestros asuma una misión de negociación en relación con el gasto público para educación, colocando la defensa de la escuela pública como principio básico de una educación democrática, universal y gratuita; y al mismo tiempo se le denoste por su carácter corporativo. Más, cuando esta defensa se da en un entorno en que los organismos internacionales insisten en la legitimidad del uso del dinero público para financiar la educación privada porque sostienen que es el derecho de los padres elegir la escuela para sus hijos y afirman que las escuelas privadas son más eficaces en su costo-beneficio que las públicas. Podríamos preguntarnos ¿ha sido el carácter corporativo del sindicato lo que le ha permitido negociar el gasto público educativo? El SNTE actúa desde su propia lógica política, una opción parece ilustrar esto: o bien entrar en la negociación con el gobierno en turno para obtener beneficios para sus agremiados y a favor de la educación pública –incluso porque es su materia de trabajo– o bien entrar a una oposición que aumentará su impotencia ante la vigencia del neoliberalismo. La naturaleza del SNTE como grupo corporativo de presión ha impuesto la primera opción.

Tal vez en términos simbólicos las acciones del SNTE mediante la negociación institucional y las de la CNTE por medio de la movilización de masas y el enfrentamiento directo, sean funcionalmente compatibles y arman un poderoso mecanismo simbiótico de acciones que evitan el deterioro de la educación. No todo el poder circula por mecanismos de coerción o de consenso, también puede constituirse a partir de logro de metas colectivas, como es el gasto educativo, alrededor de lo cual debe enfrentar

**Gráfica 1**  
**Gasto directo por alumno en varios grados educativos, en relación con el gasto en primaria (2001), en países de la OCDE**



la desigualdad de los sistemas educativos estatales y municipales, generada por la diferencia de recursos gastados por alumno en cada uno de ellos; reivindicar la función pública del Estado que se expresa en su obligación a garantizar la prestación de servicios educativos gratuitos, sin dejarlos a la voluntad individual, familiar o de grupo, ya que la educación es condición para el desarrollo económico, político, social y cultural de la nación, por lo que requiere de acciones determinadas, sistemáticas, definidas y reguladas que sólo el Estado puede realizar; definir esquemas para la diversificación de fuentes de financiamiento para la educación pública que sean analizadas y resueltas bilateralmente garantizando la sustentabilidad de la gratuidad de la educación pública; establecer mecanismos institucionales que permitan la bilateralidad en la planeación, seguimiento y evaluación del gasto educativo, así como, procedimientos que fomenten la eficiencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas; vigilar que el origen, monto y destino de los recursos públicos destinados a la educación sean de conocimiento público, y se institucionalicen mecanismos de supervisión y fiscalización para revisar que los estados y municipios inviertan en educación, lo que para ello reciben. E impulsar incluso que el sindicato participe en el seguimiento y la evaluación de los financiamientos del Banco Mundial a la educación pública. Sin duda, el tema del gasto educativo forma parte sustancial de la agenda sindical.

### **El SNTE degrada el salario y las condiciones de trabajo de sus afiliados**

Los salarios y el empleo son dos puntales de cualquier proyecto sindical, pueden ser considerados como los más importantes en la defensa de la dignidad de los trabajadores y de la legitimidad de los líderes sindicales. Valdría la pena ubicar la situación del SNTE en el contexto internacional. Para ello, primero hay que sentar, como reconocen distintos documentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Unesco, que la paga de los docentes es un indicador de hasta qué punto una sociedad los valora. El salario y las remuneraciones de los trabajadores de la educación, al igual que el resto de los trabajadores están sometidos a la ley de la oferta y la demanda. Los maestros son trabajadores del sector público, su empleo, salario, prestaciones y condiciones de trabajo están determinados por la disponibilidad de recursos fiscales, por las decisiones del sector público sobre el gasto educativo y por la incidencia política de las organizaciones de trabajadores de la educación.

Según un estudio, titulado *Perfil estadístico de la profesión docente*, se presentan, entre otros datos, una comparación del salario docente de los distintos grados de enseñanza para 37 países, entre los cuales se encuentra el nuestro. Según esta fuente,

en 1999 el salario de los maestros mexicanos de primaria se ubicaba en el lugar número 25 y era superado por el de los maestros de países tales como Túnez, Filipinas, Nueva Zelanda, Chile y Corea del Sur. Mientras que era superior al de los maestros de primaria de Argentina, Uruguay, Turquía, Brasil y Perú. Para contrastar algunos datos, podemos ver que en Brasil un maestro de primaria con más de 15 años de antigüedad tiene un salario 51 por ciento inferior a uno de México, mientras que el salario de los maestros del mismo nivel y antigüedad laboral de Corea del Sur supera al de los pares mexicanos en 66 por ciento.

El maestro mexicano de educación básica percibe la mitad de los ingresos que corresponden al promedio de OCDE. En primaria el docente de nuevo ingreso recibe en México 10 465 dólares anuales, mientras que la media salarial de OCDE es de 20 358. Los maestros con 15 años de antigüedad, también en primaria, perciben en México un promedio anual de 13 294 dólares, contra 27 525 de OCDE. El salario máximo que puede alcanzar anualmente un maestro mexicano es de 22 345 dólares ante el promedio de la OCDE que es de 33 752. En secundaria se observa una proporción similar, aunque los montos relativos son un poco mayores en cada caso (Cuadro 3). Conviene hacer notar, como un contraste, que los salarios de los maestros en México tienden a ser superiores a los que prevalecen en el resto de los países latinoamericanos y son también mejores a los sueldos de maestros en países de igual o menor grado de desarrollo económico que el nuestro.

En relación con los salarios del personal docente, según el *Panorama educativo 2004 (Education at a Glance 2004)* de la OCDE, "los sueldos de los docentes han subido en términos reales entre 1996 y 2002 en casi todos los países, siendo más patente en Hungría y en México". De ahí que a diferencia de las opiniones que comúnmente se vierten acerca del deterioro del salario magisterial en México (el cual sin duda ha perdido poder adquisitivo por los embates propios de las políticas neoliberales al igual que el resto de los salarios del conjunto de los trabajadores mexicanos) podríamos detenernos a pensar en la incidencia de las acciones de negociación del SNTE en la recuperación salarial de los maestros comparativamente con la situación que se observa en el nivel salarial de los trabajadores docentes de otros países de desarrollo similar. Inclusive, en relación con el nivel salarial de los trabajadores de la educación de América Latina, podría decirse que el SNTE ha sido eficaz en la recuperación salarial. Sin que ello implique desconocer la pérdida del poder adquisitivo, pues una cuestión es el salario nominal y otra lo que se puede adquirir con dicho salario. Cuestión que tendría que analizarse en el marco más amplio de la política económica neoliberal y de las reformas en el conjunto de la política social, en tanto que han venido afectando la calidad de vida del conjunto de la población. Con los datos del *Panorama educativo 2004* se puede ver la distribución de las cargas docentes por alumnos (Cuadro 4).

Ahora bien, existe una consideración que las autoridades del IEE desprenden del

**Cuadro 3**  
**Promedio salarial anual por nivel educativo atendido**  
**y según experiencia docente (Información a 1999 en dólares)**

	Primaria			Secundaria		
	Salario de Ingreso	Antigüedad 15 años	Salario Máximo	Salario de Ingreso	Antigüedad 15 años	Salario Máximo
<b>Países OCDE</b>						
Australia	25 661	36 971	37 502	26 658	37 138	37 577
Austria	21 804	26 389	44 159	22 421	27 503	46 735
Bélgica	22 901	30 801	36 594	23 428	3 219	40 017
Rep. Checa	6 806	9 032	12 103	6 806	9 032	12 103
Dinamarca	28 140	32 684	32 684	28 140	32 684	32 684
Reino Unido	19 999	33 540	33 540	19 999	33 540	33 540
Finlandia	18 110	24 799	25 615	20 394	28 225	29 530
Francia	19 761	26 599	39 271	21 918	28 757	41 537
Alemania	29 697	36 046	38 996	33 196	38 596	43 945
Grecia	19 327	23 619	28 027	19 650	23 943	28 987
Hungría	5 763	8 252	11 105	5 763	8 252	11 105
Islandia	19 939	21 891	25 377	19 939	21 891	25 377
Irlanda	21 940	35 561	40 141	23 033	35 944	40 523
Italia	19 188	23 137	28 038	20 822	25 397	31 062
Corea (Sur)	23 759	39 411	62 281	23 613	39 265	62 135
México	10 465	13 294	22 345	13 357	15 592	27 643
Países Bajos	25 896	30 881	37 381	26 874	33 056	41 066
Nueva Zelanda	16 678	32 573	32 573	16 678	32 573	32 573
Noruega	22 194	25 854	27 453	22 194	25 854	27 453
Portugal	18 751	27 465	50 061	18 751	27 465	50 061
Escocia	19 765	32 858	32 858	19 765	32 858	32 858
España	24 464	28 614	37 317	26 669	31 178	40 082
Suecia	18 581	24 364	—	18 704	24 487	—
Suiza	33 209	43 627	51 813	39 162	52 247	60 615
Turquía	9 116	10 327	11 541	8 144	9 355	10 568
Estados Unidos	25 707	34 705	43 094	25 155	33 418	44 397
Promedio OCDE	20 358	27 525	33 752	21 252	28 629	35 511
<b>Otros países</b>						
Argentina	9 857	13 327	15 647	15 789	22 266	26 759
Brasil	4 818	7 191	10 877	11 970	11 180	13 954
Chile	14 459	15 868	19 435	14 459	15 868	19 435
Indonesia	1 624	2 938	5 598	1 624	2 938	5 598
Jordania	8 096	10 652	27 347	8 096	10 652	27 347
Malasia	7 056	11 803	17 001	13 575	21 568	29 822
Perú	4 752	4 752	4 752	4 701	4 701	4 701
Filipinas	12 620	13 715	14 609	12 620	13 715	14 609
Tailandia	5 781	14 208	27 098	5 781	14 208	27 098
Túnez	11 706	12 877	13 449	15 062	16 467	17 169
Uruguay	9 842	11 675	14 724	9 842	11 675	14 724

Fuente: OCDE. *Education at a Glance* 2004, gráfica B 1.3, p. 203.

**Cuadro 4**  
**Personal docente y no docente en educación básica**  
**y media superior por 1000 alumnos**

	<i>Docentes</i>	<i>No docentes</i>	<i>Total</i>
México	36.5	17.2	53.7
Media OCDE	76.9	36.9	105.6
Corea	42.4	10.1	52.5
Máximo OCDE	105.1	49.6	144.8
	Portugal	Francia	Italia

Fuente: *Resumen del Panorama Educativo para México de 2004*, elaborado por el INEE con base en *Panorama educativo 2004*.

*Panorama educativo 2004* y que vale la pena considerar en relación con una iniciativa del Banco Mundial que busca vincular el salario docente al PIB, debido a las repercusiones que ello puede tener en las próximas negociaciones salariales.

Según señala la *Revista Internacional de la Educación*, el Banco Mundial y las agencias de desarrollo, promovieron en el Foro sobre la Educación en Dakar (abril, 2000), una iniciativa para acelerar la financiación de la Educación para todos (EPT). Esta iniciativa más conocida con la terminología inglesa de *Fast-Track initiative*, fue adoptada en Dakar, estableciendo que ningún país que sometiera un plan de acción nacional creíble para la EPT debía ver obstaculizados sus esfuerzos por falta de recursos financieros. Un estudio realizado por el Banco Mundial señaló que los países con mayor éxito en la aplicación de la EPT eran aquellos que cumplían requisitos específicos, entre éstos, vincular el sueldo medio docente a la tasa de 3.5 veces el PIB per cápita.

La Internacional de la Educación (IE) expresó serias reservas sobre esta "condicionante", señalando que esta tasa parece impresionante en los países industrializados: en Dinamarca, por ejemplo, el PIB/hab. es de 27.950 USD. ¡Esto supondría que el salario medio docente fuera de 97.825 USD por año! En realidad, el sueldo medio docente en Dinamarca alcanza 1,2 veces el PIB /hab. Sin embargo, no es el caso en los países en desarrollo. En Nigeria, el PIB por habitante es de 170 USD y el sueldo anual docente es de 1.630 USD, o sea 9.6 veces el PIB /hab. Para beneficiarse de la iniciativa de financiación acelerada del Banco Mundial, el gobierno de Nigeria debería en teoría reducir el sueldo docente en 63 por ciento. Esto sería inaceptable. Mientras que en el resumen del *Panorama Educativo para México 2004*, elaborado por el INEE se señala:

Los indicadores que se refieren a los salarios de los maestros muestran que los que se pagan en México son, en términos absolutos (dólares corregidos según la Paridad del Poder

**Cuadro 5**  
**Salario anual promedio de un maestro con 15 años de experiencia,**  
**en primaria y secundaria**

País	Educación primaria		Educación secundaria	
	Dólares PPA	Frente a PIB per cápita	Dólares PPA	Frente a PIB per cápita
México	16 324	1.77	20 722	2.25
Media OCDE	31 366	1.33	33 345	1.37
Máximo OCDE	46 713	2.73	55 431	2.72
	Suiza	Corea	Suiza	Corea
Mínimo OCDE	6 611	0.54	6 611	0.54
	Eslovaquia	Eslovaquia	Eslovaquia	Eslovaquia

Fuente: *Resumen del Panorama Educativo para México de 2004*, elaborado por el INEE con base en *Panorama educativo 2004*.

Adquisitivo, PPA), inferiores a la media de la OCDE, aunque hay varios países que, incluso en términos absolutos, pagan salarios más bajos, como Turquía, Hungría y la República Checa, además de Eslovaquia, que ocupa la última posición en este terreno (Cuadro 5). Pero si se comparan los salarios en relación con el PIB per cápita de cada país la situación cambia radicalmente, y los salarios de los maestros mexicanos son casi los más altos de la OCDE, sólo por detrás de los de Corea.

Para el análisis del salario de los maestros mexicanos importaría analizar en el contexto de las reformas educativas en América Latina, incluso por las implicaciones que tiene para el salario magisterial proyectar la idea de que éste debe ser calculado en relación con el PIB. Una cuestión es plantear que el gasto público nacional destinado a educación alcance un monto equivalente al 8 por ciento del PIB y otra el salario de los maestros indexado al PIB por habitante.

En el caso de los maestros, las negociaciones salariales que se realizan cada mayo, se dan en un clima de desprestigio de la profesión docente promovida desde la propia administración pública y por los medios de comunicación. Se dice que los maestros deben ganar poco porque trabajan poco, se señala reiteradamente que ellos son responsables de la mala calidad de la educación y paradójicamente en el discurso oficial se concibe al maestro como un agente de cambio. Parece que la imagen de abnegación y el sacrificio del maestro están en contradicción con el perfil de desem-

**Cuadro 6**  
**Sueldo tabular de los maestros de Educación Básica**  
**a partir del 16 de mayo de 2004**

Básica	Maestro Primaria, zona II	4 281.10
	Maestro Primaria, zona III	5 586.21
	Maestro H-S-M, zona II	222.73
	Maestro H-S-M, zona III	290.66

peño que se le exige. A ello se suma que el proceso de negociación se da en el marco de la “etiqueta” de recursos para la educación que se realiza anualmente desde la Cámara de Diputados, lo cual restringe la capacidad del sindicato en su reivindicación salarial, de prestaciones y acerca de los distintos problemas laborales y profesionales que enfrentan los trabajadores de la educación. A partir de la negociación salarial de 2004, los salarios de los maestros son los siguientes (Cuadro 6):

Aparte del sueldo tabular, los maestros de educación básica reciben el uno por ciento en prestaciones, y \$462.00 en la llamada Compensación Provisional Compactable (CPC).

La política salarial hacia el magisterio a partir de los noventa introdujo el Programa Nacional de Carrera Magisterial que es un sistema de promoción horizontal que estimula el desempeño profesional de los maestros de educación básica incrementando su salario tabular. Entre las restricciones de este Programa, se puede señalar que no es extensivo al conjunto del magisterio,<sup>14</sup> pues se trata de una medida de flexibilización del salario docente; que no entra en el cálculo de aportaciones a la seguridad social, lo que erosiona la base de los aportes para la jubilación; y que no se considera como base de cálculo para el retiro o jubilación de los trabajadores al no considerarse como sueldo tabular.

El Programa de Carrera Magisterial, ha generado controversia en el magisterio. En

<sup>14</sup> Tradicionalmente, en materia salarial, el sindicato magisterial, había adoptado políticas de corte lineal en sus aumentos sobre el salario base, prestaciones, tabuladores regionales, etcétera, sin tomar en cuenta que la composición de las remuneraciones debería priorizar un estímulo directo al trabajo docente. En 1992, el SNTE adoptó la política de vincular el salario con la calidad del servicio educativo que ofrecía al usuario (educando), para ello se diseñó la Carrera Magisterial, que entró en vigor cuando se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el 18 de mayo de 1992. En uno de los puntos de dicho acuerdo, se señalaba “la necesidad de revalorar la función magisterial”. La puesta en marcha del modelo de Carrera Magisterial significó explorar nuevas experiencias laborales, como el diseño de tabuladores horizontales y categorías por jerarquías, considerando las categorías en que tradicionalmente estaban agrupados los docentes.

opinión de líderes de la CNTE constituye una oprobiosa política que afecta la solidaridad magisterial, además de que no resuelve la pobreza en que se encuentran los maestros. Susan Street, desde una mirada a la subjetividad, plantea que la carrera magisterial ha traído como consecuencia la conformación de un sujeto magisterial, más competitivo, individualista, fragmentado, que vive esa iniciativa como una imposición. Los datos para fundamentar tal posición derivan de maestros de la sección IX y uno de Jalisco. La pregunta obligada es si ese tipo de malestar docente se puede hacer extensivo al conjunto del magisterio. Tal vez hay regiones en las que muchos maestros son críticos hacia el Programa, no obstante la mayoría participa en los procesos de evaluación y se benefician de éste. Street apunta a un núcleo interesante de investigación, mirar al sujeto y su subjetividad, sin embargo, no podemos dejar de lado la reflexión en torno a que este Programa forma parte de los asuntos salariales que se negocian en la relación bilateral SEP-SNTE.

De ninguna forma se pretende argumentar que el Programa de Carrera Magisterial está exento de problemas; al contrario, éste requiere de mecanismos de evaluación y de transparencia que permitan otorgarle credibilidad para convertirlo en un mecanismo eficaz para la actualización y superación profesional y para el incremento de las remuneraciones de los maestros, conservando su carácter bilateral. En la actualidad el Programa tiene repercusión directa en el salario profesional e integrado de los maestros y durante 2004 la asignación fue de 300 millones de pesos para la incorporación y promoción de los maestros. No obstante, el monopolio de la representatividad de la profesión docente y del mercado de trabajo magisterial que sustenta el SNTE en relación con el Programa de Carrera Magisterial está en riesgo debido a la descentralización del sistema educativo; a la promoción de la competencia entre las escuelas que inicia con el Programa de Escuelas de Calidad; al Sistema Nacional de Becas y Créditos Educativos, y a la evaluación del SEN que realiza el INEE de manera externa.

Los trabajadores de la educación tienen de manera diferencial –por estado, municipio, tipo de plaza, funciones, categoría o lugar de adscripción–, un conjunto de prestaciones como: despensa, previsión social múltiple, asignación docente, material didáctico y ayuda por servicios, pago por “ajuste de calendario”, por estímulo “puntualidad y asistencia”, “días económicos no disfrutados”, etcétera. Estas prestaciones son heterogéneas y no están incorporadas al sueldo tabular. Por ejemplo, respecto del aguinaldo existen secciones sindicales en que los maestros reciben anualmente tres meses de sueldo. Pero entenderlas exige un ejercicio contextual tanto de las necesidades del servicio educativo, como de la negociación política propia de las secciones del SNTE, de los sindicatos de maestros estatales y de las distintas coyunturas políticas

regionales, por mencionar sólo algunas de las variables en juego. Al interior del SNTE valdría la pena observar la heterogeneidad de los agremiados, quién les representa, que van desde maestros de preescolar, hasta de educación tecnológica y superior, pasando por los trabajadores de apoyo a la educación, del Instituto Nacional de Bellas Artes, del Instituto Politécnico Nacional, del Instituto Nacional de Antropología e Historia, entre otros. Esto implica diversas negociaciones al año, todas éstas complejas, derivadas de la heterogeneidad del gremio.

### **El SNTE: cómplice de la flexibilización**

Distintos estudios de la Organización Internacional del Trabajo y de la Internacional de la Educación, sostienen que la Organización Mundial del Comercio y el Banco Mundial, influyen –por no decir que determinan, según los autores– las políticas educativas nacionales, consideran a la educación y la formación en primer lugar como un instrumento al servicio de la economía. Estas instituciones hablan de “rentabilizar las inversiones”, “disminuir los costes”, y “formar a la flexibilidad y a la adaptabilidad”, de ahí que las organizaciones internacionales quieren “adaptar los sistemas educativos”, “hacerlos más flexibles” y “generalizar la lógica de la administración de empresas”. Esto implicaría convertir la educación en una mercancía para cuya venta en un futuro mercado nacional e internacional de la formación se aplicarían las normas habituales de las transacciones comerciales y transformar los centros escolares en proveedores de servicios cuyos consumidores, más o menos solventes, serían los alumnos y estudiantes.

Las transformaciones en los marcos institucionales del sistema educativo mexicano producto de la descentralización han incorporado modelos de gestión de los recursos humanos provenientes del sector privado, como son los modelos de calidad total, lo cual ha erosionado la capacidad centralizada de negociación colectiva del SNTE para incidir tanto en el salario, como en las condiciones de trabajo, con esto se abre un enorme campo de indefiniciones respecto de la bilateralidad de las relaciones laborales. De ahí la importancia de mirar hacia las relaciones laborales institucionalizadas, es decir, hacia la organización institucional y las prácticas que regulan los conflictos e intereses entre empleadores y trabajadores, ya que éstas constituyen un espacio esencial para visualizar la manera en que por un lado, repercuten sobre la forma, orientación, dinámica y resultados de las políticas educativas; y por otro, influyen en el desempeño docente.

Por ello, el análisis de las relaciones laborales institucionalizadas, es decir, la organización institucional y las prácticas que regulan los conflictos e intereses entre empleadores y trabajadores, constituye un espacio esencial para visualizar la manera en que por un lado, repercuten sobre la forma, orientación, dinámica y resultados de las políticas educativas; y por otro, influyen en el desempeño docente. Las relaciones

laborales pueden ser vistas como un filtro de las políticas educativas, pero también pueden ser consideradas como un campo de negociación y concertación de compromisos mutuos en que es posible acordar derechos y responsabilidades en relación con las políticas educativas. Los términos de las relaciones laborales condicionan el modelo de acción sindical, y éste a su vez influye sobre las condiciones en que se desarrollan las relaciones laborales.

La ausencia de reflexión en México, acerca del vínculo entre relaciones laborales y políticas educativas, que consideren la estructura del empleo del personal docente, las políticas de recursos humanos, los sistemas de ascenso y promoción, el catálogo de puestos (jerarquías y categorías salariales), los esquemas de remuneración, las prestaciones y seguridad social, las condiciones de trabajo; así como el papel que desempeñan en la gestión de los derechos laborales y de los intereses de los trabajadores sus representantes, es decir, el sindicato que posee la titularidad de las condiciones generales de trabajo, se debe a que históricamente en el desarrollo del sistema educativo existió un vínculo muy estrecho entre el sindicato, la administración del sector educativo y el gobierno.

Ahora es necesario ampliar dicha sugerencia y realizar investigación empírica para escuchar la voz del magisterio. Y aunque por parte del SNTE, como ya señalamos, desde el inicio de los noventa se plantea un discurso sindical de corresponsabilidad con la educación, de participación protagónica en los procesos de modernización laboral y de apropiación de la materia de trabajo con un compromiso con la productividad y con la calidad de la educación; se han realizado distintos eventos de análisis y discusión como fueron el Seminario Internacional sobre Educación Pública efectuado en 1989 y tres congresos nacionales de educación, en el primero de los cuales<sup>15</sup> se emitieron las diez propuestas para elevar la calidad de la educación pública, que ha sido la plataforma de propuestas del SNTE al gobierno y a la sociedad, todos ellos diseñados con una perspectiva académica, desde la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, el enfoque que ha predominado es el de la formación y actualización del magisterio en relación con los fines y objetivos de la institución escolar. En este contexto, consideramos que la reflexión y el análisis de las relaciones laborales, así como de las condiciones de trabajo de los maestros, tomando en cuenta el papel del sindicato como titular de las condiciones generales de trabajo y su vínculo con la política educativa es un aspecto que enriquecerá el debate y contribuirá a la construcción de estrategias y cursos de acción posibles de las políticas públicas en el sector educativo.

<sup>15</sup> *Primer Congreso Nacional de Educación, Educación Pública de Calidad y Trabajo Docente Profesional: El Compromiso Sindical*, Documentos de Trabajo para su discusión, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México, 1994.

## La hegemonía del SNTE genera antidemocracia

No se puede negar el peso que tiene el Estado mexicano en la vida sindical. Sobre todo en las ramas estratégicas de la producción, y en las empresas y servicios en donde desempeña las funciones de un patrón. Durante varios gobiernos, por lo menos desde el de Salinas de Gortari hasta la fecha, los jefes de Estado se han propuesto instituir un nuevo tipo de sindicalismo, como si la decisión determinante de una sola voluntad pudiese lograrlo. Con Salinas el modelo del nuevo sindicalismo fue enarbolado por el sindicato de telefonistas. Ernesto Zedillo se vinculó estrechamente a la CTM para impulsar su política económica. Ahora con Vicente Fox el SNTE parecería ser el modelo de interlocución presidencial.

Hay datos que ofrecen una visión de cómo los sindicatos corporativos dejaron de ser claves en los procesos electorales. Se dice que ya no tienen la capacidad de manipular a sus agremiados para que voten por el partido en el poder. No se duda del proceso de transición a la democracia, pese a ello, más allá del control corporativo en los procesos electorales y de la relación presidencial de las organizaciones sindicales con el presidente en turno, el SNTE representa un poder político importante a escala nacional, tal vez en estos momentos, el que cuenta con mayores recursos de poder. Ya que tiene senadores y diputados federales, legisladores locales, además de un conjunto nada despreciable de personas vinculadas con la organización que desempeñan cargos importantes en la administración pública federal, donde se toman decisiones importantes respecto de la educación y de asuntos que competen a los trabajadores de la misma. Se puede cuantificar la cantidad de diputados federales que tiene el SNTE pero no así los legisladores estatales, presidentes municipales y la cantidad de funcionarios públicos en los estados y municipios. Incluso, actualmente el SNTE cuenta con un gobernador y dos secretarios de educación estatal. Llama la atención, en el caso de Tlaxcala que siendo un estado en la actualidad gobernado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), la instancia responsable de la educación en el estado esté a cargo de un líder político del SNTE. ¿A qué se debe la continua presencia de líderes del sindicato de maestros en cargos importantes de toma de decisión, en momentos en que se amplía el pluralismo político y en que en el gobierno federal y en los estados gobiernan partidos ajenos al PRI?

La CNTE no está exenta de los cargos de conciencia que se le atribuyen al SNTE por ocupar cargos públicos. La CNTE, también es una fuerza política que tiene en su horizonte el llegar a ocupar puestos de elección popular y cargos públicos. Para nadie son extraños los múltiples acuerdos de la SNTE en Oaxaca con el gobierno para enfrentar conjuntamente al SNTE. En el caso de Michoacán, algún líder de esa sección quiso ser el candidato a la gubernatura de su estado lo que implicó fricciones al anterior del PRD. Entonces tanto el SNTE, la CNTE como otras expresiones sindicales al interior del

magisterio tienen en su horizonte político estar presentes en las redes del poder.

En la vieja concepción del corporativismo, la participación de los líderes sindicales en las redes de poder era asociada a las tendencias más autoritarias y negativas de la tradición democrática, en tanto que suponía el establecimiento de complicidades para el ejercicio del poder y la separación extrema entre dirigentes y dirigidos. Pero, por otra parte, desde una concepción socialdemócrata se considera la construcción de la hegemonía a partir de la pluralidad de antagonismos y puntos de ruptura que coexisten en coyunturas históricas específicas, lo cual evita la concentración de la legitimidad en un solo grupo. Ello porque “los avances democráticos dentro del Estado dejan de ser acumulativos: pasan por el contrario a depender de una relación de fuerzas que es imposible determinar *a priori*. La lucha no es simplemente por un combate, por avances localizados, sino por formas de articulación de fuerzas que permitan consolidar esos avances y que son siempre reversibles. Y en ese combate la clase obrera debe luchar desde donde realmente está: a la vez desde adentro y desde fuera del Estado” (Laclau y Mouffe 1987:69).

Ahora, decidir con base en qué posiciones se interviene sindicalmente en las redes de poder, tiene que ser un asunto de los afiliados, de los representados. Pretender que sea desde el Estado donde se tomen las decisiones para acabar con el corporativismo es retornar al absolutismo, es pensar que el Estado construye y destruye las identidades y proyectos sindicales. Por difícil que parezca hay que ceder hacia una recomposición sindical desde las bases, sólo a partir de ese espacio se puede aspirar a un sindicalismo fuerte y renovado. Y ahí radica la cuestión del “sujeto entendido”.

Poco ayuda atribuirle sentidos y características al maestro, como revolucionario o crítico por naturaleza o de eternamente engañado. En un sindicato de la dimensión del magisterial, la diversidad y el pluralismo son un hecho. Existen intereses, actitudes, preferencias e identidades heterogéneas. La aspiración de un sujeto que actúa homogéneamente, con aspiraciones, actitudes y emociones iguales o semejantes, está fuera de lugar, al menos, para el magisterio. Más bien sería saludable pensar que el maestro es un actor entendido de los sistemas de poder y de dominación; que ese entendimiento le permite hacer sus propias elaboraciones de sus posiciones, actitudes y prácticas sociales. Si hace o deja de hacer en política, está determinado por su historia personal y por la de la organización, así como por su conocimiento y saber práctico de la política en el ámbito de su campo de acción y de la organización. Mirar de esta manera a los maestros tal vez facilite romper con la idea de un interés único que se impone por cualquier medio, por encima de la voluntad de miles de maestros. Más que entender el liderazgo de un personaje habría que entender o comprender al maestro de carne y hueso, de aquel que puede sostener o aguantar por largos periodos a distintos tipos de liderazgos o de repente actuar para romper con diversas rutinas políticas. Un proyecto político de alcance nacional y más allá de los intereses estrictamente educativos, tiene

que ser una decisión de los maestros, en la que los saberes teóricos forman una parte más, pero sin adjudicarles la verdad absoluta.

## **El SNTE obstáculo de la democracia sindical**

Hay diversas versiones acerca del sindicalismo unitario como un pasado mítico que se rompió en algún momento indeterminado. Para el caso europeo, se pone en duda que haya existido esa unidad y solidaridad en el sindicalismo. Tampoco hay pruebas suficientes para demostrar que los sindicatos mexicanos vivieron una época de oro, de armonía y solidaridad. Como si una especie de racionalidad valorativa hubiera determinado la acción sindical. Al contrario, se puede suponer que el actuar de los sindicatos en México se ha realizado conforme a una racionalidad instrumental. Más que pensar en pasados míticos e inexistentes convendría incluir en las narraciones sindicales el conflicto y la lucha por el poder sindical. En el caso del SNTE, la unidad sindical es al mismo tiempo un principio organizativo y un símbolo a lograr. En lo discursivo todas las expresiones lo utilizan hasta para confrontarse, en los estatutos es uno de los principios organizativos que dan vida al sindicato, pero en las prácticas sindicales cada vez aparece más lejana, cuestión que pone en riesgo la relación bilateral SEP-SNTE.

Se ha dicho que el SNTE es un aliado del presidencialismo gubernamental, que su fuerza política es centralista, que la lealtad institucional y el clientelismo político se distribuyen desde éste, que es autoritario, que la descentralización del sindicato favorece las reformas educativas, que el federalismo es democrático y el centralismo no, que la descentralización promueve las formas de representación y acción democrática. Existe un sinnúmero de argumentos que buscan justificar la descentralización del SNTE y la autonomía de las secciones sindicales. De tal manera que hoy, la sección del estado de Tabasco, ya cuenta con registro sindical independientemente del sindicato nacional. No obstante la lucha por el registro seccional, no podemos pensar que respondió ecuánimemente a la voluntad de los trabajadores de la educación del estado, sino más bien, haciendo un análisis, la búsqueda apresurada del registro respondió a los conflictos que se viven al interior del PRI; ya que desde la década pasada la amenaza a la descentralización del SNTE unificó a las corrientes institucionales de vanguardia e incluso de la coordinadora en la defensa del carácter nacional del sindicato.

A doce años de la descentralización educativa, en el SNTE se ha vivido paulatinamente un proceso en el cual se ha ido dispersando la negociación centralizada SEP-SNTE que anteriormente se tenía; y a pesar de que el SNTE mantiene la titularidad de las relaciones colectivas de trabajo y continúa como un actor reconocido y legitimado en las decisiones de política educativa debido a que es considerado como sindicato-asociación en la medida que representa los intereses de los distintos grupos profesio-

nales, técnicos, administrativos que integran la base laboral del sector educativo; es un hecho que el poder centralizado y vertical de la estructura sindical ha ido perdiendo fuerza. De ahí que si creemos en la importancia que tiene para los trabajadores de la educación contar con un sindicato fuerte, articulado y con capacidad de sostener la relación bilateral, vale la pena reflexionar en torno a algunos aspectos que revalidan la pertinencia del sindicalismo unitario:

La estructura unitaria del sindicato continúa representando –tanto para los trabajadores de la educación, como para la ciudadanía– un canal para la defensa de los derechos laborales de los primeros y del derecho social a la educación de la ciudadanía, ante las nuevas condiciones de flexibilidad laboral que acompañan las políticas de competitividad determinadas por la mundialización de los mercados. Tiene mayor fuerza política para la negociación salarial y de prestaciones un sindicato nacional que sindicatos estatales. Quizás la estructura nacional que ha sostenido el SNTE, pese a la federalización de los servicios educativos, ha sido un factor fundamental para que el sistema educativo mexicano no alcance el deterioro de la educación pública que tienen otros países. Con ello no queremos afirmar que México ha salido invicto de los procesos de reforma educativa que tienden a la privatización de la educación, tan sólo queremos advertir de la necesidad de reflexionar en torno al papel desempeñado por el sindicato nacional en la negociación de intereses en donde en el fondo y tal vez de manera pragmática ha estado la materia de trabajo. Planteamos esta reflexión, ya que por desgracia, el enfoque que prevalece en los análisis acerca del sindicalismo, dominados por la descalificación *a priori* del corporativismo, no nos ayuda a explicarnos que está sucediendo en los sindicatos del sector público, no sólo en cuanto a la materia de trabajo sino también respecto de los derechos sociales que en épocas anteriores se intentaba que fueran garantizados por el Estado.

Quienes argumentan a favor de establecer contratos en cada estado sostienen que es el camino para la democratización del sindicato, no obstante, la manera en que se ha planteado el establecimiento de relaciones bilaterales con cada gobierno estatal alude fundamentalmente a la estructura de la organización sindical y no a las prácticas, estilos de gestión y a la cultura política del sindicato. Cabe preguntarse ¿el cambio de estructura organizativa garantiza la democracia sindical?, ¿la negociación segmentada en cada estado permite articular un proyecto de educación pública nacional?, ¿el clientelismo, el autoritarismo e incluso el corporativismo se disuelven al establecerse relaciones laborales en cada estado?, ¿los intereses de los líderes locales son más auténticos y comprometidos con los trabajadores y con la sociedad que los de los líderes de la estructura nacional?, ¿en dónde quedará el proyecto nacionalista de educación pública con el que se gestó y se desarrolló el SNTE?

Uno de los desafíos cruciales para el sindicalismo es buscar alternativas al neo-

liberalismo. El actual predominio del discurso neoliberal aún sin discutir al interior del SNTE, en aras de la negociación pragmática de intereses es lo que podría explicar, entre otras, la falta de credibilidad y legitimidad de la organización. Paradójicamente, encontrándose en el poder político, el SNTE se encuentra derrotado desde el punto de vista ideológico ya que a pesar de haber logrado transitar una década de reformas educativas con menores costos que otros países latinoamericanos que han entrado de lleno al mercado de los servicios educativos y a la flexibilidad de las relaciones laborales, el sindicato magisterial sigue atrapado en la nostalgia del pasado intentando capitular en la lógica neoliberal. En vez de construir desde la autonomía sindical una nueva hegemonía que dé vida a la pluralidad y diversidad política e ideológica de sus representados.

### **La democracia sindical: solución a los problemas del SNTE**

En términos lógicos se enfrenta al corporativismo contra la democracia. En el caso de México se pensó que con la llegada de un gobierno democrático de facto se acabaría con el corporativismo, visto como un sistema de prácticas indeseable. Hasta el momento nuestra nascente democracia aprendió a convivir amistosamente con el corporativismo en todos sus tipos. Y no podemos adjudicar mecánicamente que esta convivencia pacífica de regulación de prácticas y relaciones sociales sea la causa de los malestares de la ciudadanía. Inclusive, la nascente democracia ha tenido un fuerte baluarte en el corporativismo y en el neocorporativismo sindical, los dos se alimentan recíprocamente.

La democracia en el SNTE no puede medirse sólo a partir de las prácticas políticas de sus líderes que se difunden a partir de los medios de comunicación. La complejidad de la organización sindical parte del sistema educativo, de su estructura federalizada, de sus niveles y modalidades de servicio educativo, de la diversidad de sus afiliados. El sistema educativo constituye una zona de conflictos entre las autoridades federales y estatales, entre los equipos técnicos y los supervisores, entre éstos y los directores, entre los directores y los maestros, entre los propios maestros, entre los maestros y los padres de familia, entre los alumnos y las escuelas, conflictos entre las autoridades y los representantes sindicales en todos los niveles de la estructura organizativa. El SNTE es complejo y ambivalente porque el sistema educativo también lo es, se presenta como fuertemente cerrado y, a la vez, como extremadamente abierto a la sociedad. Cerrado por el carácter del magisterio, por su comportamiento profesional, por la organización burocrática del sistema y por su propensión endogámica. Abierto por la influencia de las familias, de los medios de comunicación, del sistema productivo, de los partidos políticos. El SNTE es complejo porque está implicado en el sistema económico, y lo está

no sólo por el gasto educativo, y por las correspondientes expectativas sociales respecto de su grado de eficacia y de eficiencia, sino también por la dimensión económica que la valoriza, en la actualidad, la formación del llamado capital humano.

De ahí que en el caso del SNTE suele pasar que el corporativismo se enfrenta a la democracia. ¿Pero de qué tipo de corporativismo estamos hablando?, ¿de qué democracia?, ¿qué sujeto y subjetividad magisterial se tiene? No basta con mirar a las estructuras o a los estatutos para definir a un maestro como democrático o corporativo, es necesario entender los procesos de construcción de subjetividad política. Los estatutos por sí mismos son una máquina sin energía. Más reglas y procedimientos de participación son una condición que puede ser desaprovechada si tenemos a un actor social distanciado tanto del corporativismo como de la democracia de las expresiones de oposición. Ahora en el país se exige que democracia se asocie a mecanismos para lograr eficiencia. Se abandona progresivamente la idea de una democracia que por sí misma resuelve los problemas estratégicos de la nación. Probablemente dicha situación se percibe también como una creencia en el magisterio, pues democracia sin efectividad, tipo CNTE, conduce a la incertidumbre mientras eficiencia sin democracia, SNTE, construye la jaula de hierro weberiana.

## Bibliografía

- Álvarez Béjar, Alejandro (1994). "Los sindicatos en México ante la globalización", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, IIS-UNAM, México.
- Benavides, M. y G. Velasco (1992). *Sindicato magisterial en México*, Instituto de Proposiciones Estratégicas, AC., México.
- Camacho, Manuel (1981). "Control sobre el movimiento obrero en México", *Lecturas de Política Mexicana*, Colmex, México.
- Cohen, Ira (1990). "Teoría de la estructuración y praxis social", en Giddens, A. y J. Turner *et al.*, *La teoría social hoy*, Conaculta/Alianza Editorial, México.
- Crozier M. y E. Friedberg (1990). *El actor y el sistema*, Alianza Editorial, México.
- De la Garza, Enrique (1988). "Las estructuras organizativas del SME y del SUTERM", *El Cotidiano*, núm. 22, marzo-abril, UAM-Azcapotzalco, México.
- (1991). "Cultura y crisis del corporativismo", en Barros, J.L., J. Hurtado y G. Pérez (comps.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, Porrúa, México.
- (1993). "Reestructuración del corporativismo en México, siete tesis", *El Cotidiano*, núm. 56, julio-agosto, UAM-Azcapotzalco, México.

- (2001). "Introducción: las transiciones políticas en América Latina, entre el corporativismo sindical y la pérdida de imaginarios colectivos", en Enrique de la Garza (comp.), *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, Clacso, octubre, Argentina, pp. 9-24.
- Díaz Barriga, Á. y E. Inclán (2001). "El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 25, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).
- Durand Ponte, Víctor M. (1994). "El papel de los sindicatos en la transición política mexicana", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, enero-marzo, UNAM, México.
- Internacional de la Educación (IE), (2003). *Revista Mundos de la Educación*, núm. 2.
- Krawczyk, Nora (2002). "La Reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos unilaterales", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, núm. 16, septiembre-diciembre, México, pp. 627-663.
- Laclau, E. y Ch. Mouffe (1987). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*, FCE, México.
- Loyo, Aurora (1992). "Actores y tiempos políticos en la Modernización Educativa", *El Cotidiano*, núm. 51, noviembre-diciembre, UAM-Azcapotzalco, México.
- Novelo, Victoria (1991). *La difícil democracia de los petroleros: historia de un proyecto sindical*, Ciesas, México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004). *Education at a Glance*.
- Ornelas, Carlos (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, CIDE/Nafinsa/FCE, México.
- (1998). "El ámbito sectorial: la descentralización de la educación en México. El federalismo difícil", en *Las políticas descentralizadoras en México, 1983-1993*, CIDE/ Porrúa, México.
- (1995). *La descentralización de la educación en México: un estudio preliminar*, CIDE, México.
- Peláez, Gerardo (1984). *Historia del SNTE*, Ediciones de Cultura Popular, México.
- Powell, W. y P. DiMaggio (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/UAEM/FCE, México.
- Schmitter, Philippe y Lehbruch (coords.) (1992). *Neocorporativismo I*, Alianza Editorial, México.