



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



TÍTULO

LA POLÍTICA DE INGRESO AL MAGISTERIO EN EL MARCO DE LA
ALIANZA POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2008)

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

EDDER DAZAEL GUERRA ARCE

DIRECTOR DE TESINA:

DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA

TOLUCA, MEXICO

ABRIL 2022

Índice General

Introducción.....	3
Panorama Educativo.....	9
Capítulo 1. Marco Teórico.....	15
1.1 Burocracia	15
1.2 Servicio Civil de Carrera	24
<i>1.2.1 El Servicio Civil de Carrera en México</i>	<i>30</i>
1.3 Corporativismo.....	41
1.4 Clientelismo	45
Capítulo 2. El SNTE.....	52
2.1 SNTE.....	52
2.2 El SNTE y el Control Corporativo de los Profesores	65
2.3 El SNTE y el Control Político de sus Miembros.....	72
Capítulo 3. Alianza por la Calidad de la Educación	92
3.1 El SNTE hacia la Alianza por la Calidad de la Educación.....	92
3.2 La Alianza por la Calidad de la Educación	96
3.3 Profesionalización Docente	103
Conclusiones Generales	114
Referencias	117

Introducción

En mayo de 2008, el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, firmaron un pacto educativo que llevó por nombre *Alianza por la Calidad de la Educación*. La celebración de dicho acuerdo se dio en el marco de la conmemoración del Día del Maestro ante la presencia de distintos actores políticos, gubernamentales, empresariales, sindicales y un selecto grupo de invitados especiales.

En medio de una amplia cobertura mediática el Jefe del Ejecutivo Federal, personificado por Felipe Calderón Hinojosa y la Presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, la Profesora Elba Esther Gordillo Morales, dieron a conocer los términos de éste, el gran acuerdo.

La firma de ese convenio y la implementación de sus lineamientos, normas y reglamentos desencadenaron nuevos problemas y condiciones en la vida educativa del país, así como en la forma de administrar la educación en los distintos centros de trabajo, en las comunidades docentes y de padres de familia.

Por primera vez una política pública pretendía tocar fondo ante una problemática nacional, sin embargo, también desencadenó una ola de protestas y movilizaciones en diferentes entidades y regiones del país, resultado del uso del poder político en contra de los docentes (sobre todo disidentes) a través de la persecución y represión.

Su lanzamiento suscitó comentarios, críticas, repudios y halagos por parte de distintos sectores de la población tanto magisteriales, académicos o políticos. Lo cierto es que la

alianza llamó la atención por tocar temas que hasta ese momento se consideraban intocables, como lo correspondiente a la política de profesionalización, la cual definía los criterios para el ingreso y la promoción docente, así como los lineamientos para acceder a los estímulos e incentivos económicos de los profesores.

De modo que fueron los exámenes de oposición el tema que más controversia causó, ya que hay que recordar que en México no han sido las personas más capaces académicamente quienes han accedido a una plaza docente en cualquier nivel, sino que son en muchas ocasiones, los hijos o conocidos de los profesores en servicio quienes sin tener la experiencia o la formación profesional necesaria para ocupar una plaza docente, adquieren una a través de la herencia, venta o de la repartición discrecional de las claves por grupos al interior del Sindicato.

Derivado de lo anterior, es precisamente el análisis de los mecanismos de ingreso al magisterio el tema que más relevancia académica tiene, ya que no se debe perder de vista que el SNTE es un sindicato que aglutina a más de un millón quinientos mil trabajadores de la educación, de los cuales más de novecientos mil se dedican a actividades docentes en los distintos niveles educativos, incluyendo labores en universidades tecnológicas, profesores en el Instituto Politécnico Nacional (IPN), en el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) o del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

Asimismo, el tema tiene relevancia dado que las características corporativas y clientelares del SNTE han permitido que éste sea un interlocutor obligado en el diseño e implementación de la política educativa, así como un factor determinante en el otorgamiento

de plazas docentes, en los esquemas de estímulos laborales, y en la obtención de beneficios sociales para sus agremiados.

El objetivo general de este proyecto de investigación es describir las relaciones que guarda la Alianza por la Calidad de la Educación y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, con la finalidad de indagar los alcances y limitaciones de la respectiva política de ingreso al magisterio.

En cuanto a los objetivos específicos, se sitúan en conocer los términos en que el SNTE interviene en el proceso de selección y cómo afecta a la profesionalización, analizar las fallas y aciertos de este mecanismo para dar fin a las prácticas ilegales de repartición de plazas en la educación básica, así como conocer sí el proceso propuesto por la ACE, en realidad acepta a las personas más calificadas.

En lo que respecta a las hipótesis, éstas parten de la idea de que no existe un proceso general y permanente de reclutamiento de profesores que se refleje en condiciones de seguridad y certidumbre laboral más allá de un periodo de gobierno; de igual forma, los mecanismos existentes de ingreso al magisterio son desvirtuados por los dirigentes sindicales y no permiten que las personas más capaces sean quienes ocupen los puestos y que el sindicato tiene un peso específico en la definición coyuntural de este mecanismo de reclutamiento, situación que condiciona el diseño y la implementación de políticas educativas de gran alcance.

En lo que toca al proceso de investigación, Ario Garza Mercado (1996) menciona que esta actividad conlleva dos significados, en su sentido amplio, menciona que investigar es

“hacer diligencias para descubrir una cosa” (p. 1), y en el sentido restringido, la investigación es un proceso que conlleva el uso de información que permita generar o verificar conocimiento que auxilie en la construcción de una teoría.

A este respecto, la presente investigación será de tipo explicativa, ya que pretende usar la información con la que se dispone para que a su vez examine “un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes” (Hernández, 1991, p. 59), así como también es un estudio cuyo aporte permite aumentar el grado de familiaridad con fenómenos relativamente desconocidos.

Además permitirá hacer una revisión bibliográfica del tema en cuestión, con la finalidad de conocer más a detalle opiniones, políticas públicas anteriores, antecedentes políticos e investigaciones previas, que permitan vislumbrar la forma en que se han comportado los distintos actores involucrados y cómo sus decisiones configuran la implementación de la Alianza por la Calidad de la Educación, asimismo permitirá analizar las bondades y limitaciones del acuerdo en términos de profesionalización docente, así como de prácticas ilegales como la herencia, la venta o la repartición discrecional de las plazas docentes.

Es importante para este trabajo de investigación conocer los elementos de análisis en torno a la solución del problema educativo, éste se centra en el estudio de la Alianza por la Calidad de la Educación implementada en el año de 2008, poniendo mayor énfasis en lo relativo a los concursos de oposición de plazas docentes estipuladas en el apartado correspondiente a la política de profesionalización y que si bien, son pocos los trabajos de investigación que versan sobre el tema, resulta necesario revisar forzosamente a Muñoz

(2008), Góngora, Rodríguez y Leyva (2005), Ornelas (2008) y Santibáñez y Martínez (2010) quienes han reflexionado sobre el papel del SNTE como actor decisivo en el diseño e implementación de cualquier política educativa.

Son Bensusán y Tapia (2011), Ornelas (2011) y Muñoz (2011) quienes aportan elementos históricos del SNTE a la luz de la estructura clientelar y corporativa propias del esquema hegemónico de gobierno, trabajos a los que se suman las aportaciones de Schmitter (1979) y Weber (1964) sobre el corporativismo y de la burocracia respectivamente.

Adicionalmente, es necesaria la revisión de los aportes de Hernández (2006), Schröter (2010), Corzo (2002) y Audelo (2004), para conocer las distintas perspectivas teóricas sobre el clientelismo político.

En lo que refiere a la política de incentivos y de profesionalización, es vital recurrir a los trabajos de Arnaut (1996), Santibáñez y Martínez (2010), Vaillant y Rossel (2004) y de González Rubio (2011), sin embargo, son las consideraciones de Coll (2009), Pavón (2009), Loyo (1998), Amador (2008) y Flores y Mendoza (2012) los estudios más concretos sobre la Alianza por la Calidad de la Educación y que aportan evidencia teórica y empírica sobre los resultados de los exámenes de oposición de los profesores y encaminan el debate sobre la efectividad de la política de profesionalización propuesta por la ACE.

Este trabajo de investigación está dividido en tres capítulos; en el primero se presentan las consideraciones conceptuales a utilizar, como es el caso de las propuestas teóricas hechas por Max Weber al concepto de la burocracia, la importancia de las reglas, los procedimientos y la impersonalidad de las decisiones a la luz de la autoridad y del poder.

Posteriormente se muestran las particularidades del servicio civil de carrera como elemento profesionalizante del ejercicio público, para finalizar con los aportes de Schmitter (1962), Hernández (2006) y Schröter (2010) en torno a la relación de los grupos de presión como actores activos en la implementación integral del servicio civil de carrera.

En el segundo capítulo se plasman las aportaciones relativas al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, su funcionamiento y organización interna, sus antecedentes profesionales, sindicales y gremiales que han hecho de éste, un actor fundamental en el diseño e implementación de cualquier política educativa por sus características clientelares y corporativas de control gremial.

En el apartado tres se estudia a la Alianza por la Calidad de la Educación, la descripción de sus ejes, el contexto de su nacimiento, los criterios concretos de selección de los maestros en el marco de la política de reclutamiento, la problemática de la política y el peso del Sindicato a lo largo de todo el proceso de política pública.

En la parte final de esta investigación, se presentan las conclusiones y las referencias bibliográficas, electrónicas y hemerográficas que se utilizaron a lo largo de este trabajo.

Panorama Educativo

En el año 2008, la situación educativa del país pasaba por un momento de singular atención y eso lo documentaban los distintos medios de comunicación a través de sus primeras planas y a ocho columnas, tal es el caso del periódico “La Jornada”, que sostenía que México se encontraba entre los 30 últimos lugares en educación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que el 50% de los jóvenes se habían ubicado en los niveles más bajos de rendimiento escolar y que alumnos de 15 años de edad no contaban con las habilidades mínimas para obtener información a través de la lectura y que no eran capaces de resolver problemas de matemáticas básicas.

Poy Solano (2007) informaba que 8 millones 236 mil jóvenes de entre 15 y 29 años se encontraban en rezago educativo, es decir, sin concluir la educación básica. De ellos, cerca de 6 millones no habían terminado la secundaria, mientras que un 1 721 000 de estudiantes tenían los estudios de primaria inconclusos.

Para el año 2007, la OCDE aplicó a México (junto a 57 países) la prueba ENLACE, medición que tenía como objetivo evaluar el logro educativo de cada alumno y escuela en el país, dando como resultado que alumnos de 15 años no contaban con los conocimientos básicos en matemáticas, lecto-escritura y ciencias.

Ese mismo año la prueba EXCALE, que calificaba a los alumnos en función del grado escolar y que pretendía medir el resultado del sistema educativo en su conjunto, calificaba a los alumnos por debajo de las apreciaciones mínimas en español y redacción. Una situación

deficiente con relación a las competencias básicas necesarias para el adecuado desenvolvimiento de los jóvenes en la sociedad contemporánea.

Para el año 2012, un estudio del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), presentado ante la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores sobre la situación educativa del país, destacaba la existencia de 14.9 millones de estudiantes en educación primaria, una cobertura cercana al 97%, de los cuales sólo el 71% de los alumnos de 6 a 12 años lograban permanecer e incorporarse a la educación secundaria, de estos alumnos alrededor de 1.4 millones de educandos quedaban excluidos del sistema por falta de oportunidades, éstos, en su mayoría de origen indígena.

De acuerdo con esos datos, el 10% de los alumnos que lograban terminar la primaria no eran capaces de leer y escribir correctamente o no estaban capacitados para hacer comparaciones entre grupos de objetos, el 15% no sabía ubicar datos geográficos, un 12% no era capaz de resolver problemas de multiplicación y división con números enteros; y un porcentaje más, no sabía hacer relaciones lógicas sobre el funcionamiento de su cuerpo.

En cuanto a infraestructura, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2012) sostenía que:

Poco más de una quinta parte de las primarias carece de agua y 20% de energía eléctrica; siete de cada cien no tienen baños y 2% no tiene aulas o salones de clases. Las primarias generales son las mejor dotadas (75% dispone de los cuatro servicios básicos), mientras que apenas la cuarta parte de las escuelas indígenas y 16% de las comunitarias cuentan con estos servicios. (p.6)

En el nivel secundaria la situación no era menor, ya que las carencias en los aprendizajes eran agravadas: casi la quinta parte de los alumnos no reconocía la responsabilidad individual y del Estado en la protección del medio ambiente, la salud, la educación y la seguridad. La cuarta parte no identificaba el papel que juegan los métodos anticonceptivos en la planificación familiar ni a la observación como elemento importante en la construcción del conocimiento científico.

La tercera parte carece de habilidades que le permitan reconocer la opinión del autor en reportajes o ensayos, o identificar la estructura de estos tipos de textos. La mitad de los alumnos no puede resolver ecuaciones de primer grado con una incógnita, ni calcular el volumen de cuerpos geométricos simples. (INEE, 2012, p.4)

Adicionalmente, Amador (2009) mencionaba que de las 36, 500 escuelas secundarias, sólo la mitad se encontraba en un nivel óptimo de infraestructura. Las telesecundarias eran las más olvidadas, ya que de cada 100 escuelas, 28 no contaban con agua, 9 no tenían baños, 5 carecían de energía eléctrica y 4 no tenían aulas. Menos de cuatro de cada diez, contaban con salón de cómputo y biblioteca y la proporción de escuelas con laboratorios de física, química y biología era todavía menor.

En el nivel medio superior, la situación era muy similar a la anteriormente expuesta ya que, el 40% de los alumnos de primer grado no eran capaces de reconocer la idea central de un texto y hacer una relación mental sobre lo que leían y traducirlas en experiencias personales, y la mitad de éstos, tenían problemas con el razonamiento lógico-matemático. En cuanto a infraestructura, menos de la mitad de los directores de bachilleratos públicos

sostenían que no había suficientes computadoras ni aulas para los estudiantes y que el equipo de laboratorio y el acervo bibliográfico eran insuficientes.

Hoy, a más de una década de aquellos análisis, la situación educativa del país se ha ido modificando a pasos pequeños, tal como lo muestran los datos que documentó la Prueba para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) en su edición 2018 con relación a las pruebas que la antecedieron, la cual sostenía que el desempeño promedio de los alumnos en México se ha mantenido estable en lectura, matemáticas y ciencias, sin embargo sólo el desempeño en PISA 2003 (en lectura y matemática) fue significativamente inferior al desempeño de PISA 2018, y sólo en PISA 2009 (en matemáticas) fue significativamente superior al desempeño en PISA 2018.

Es decir, solo el 1% de los estudiantes de nivel básico se ubicaron dentro de los niveles idóneos en al menos un área del conocimiento, mientras que el 35% no obtuvo un nivel básico en las áreas del conocimiento que aplica la prueba. Además, los resultados sostenían que en lectura, el promedio de la OCDE se encontraba en 487 puntos mientras que México se ubicaba en 420, situándose en un tercio inferior del desempeño. En matemáticas la situación era más grave ya que la OCDE mostraba 489 puntos y los resultados de México se ubicaban en 409 puntos, lo mismo que en ciencias, ya que de un estándar de 489 puntos, nuestro país se ubicaba en 419.

En suma, la situación educativa parecía ser muy similar en comparación con los resultados y condiciones de aquel año 2008, Nieto de Pascual (2009) lo plantea de manera notable:

Las deficiencias del sector educativo mexicano están claramente identificadas, y se expresan en los pobres resultados que alcanzan la mayor parte de los alumnos del país en pruebas estandarizadas, tanto nacionales como internacionales; el número todavía considerable de niños y jóvenes que están fuera de la escuela, y de quienes la abandonan cada año; al igual que en las enormes diferencias sociales que afectan las oportunidades de aprendizaje, mismas que la escuela no logra remontar.

Existe un amplio reconocimiento de la ineficacia de los métodos de enseñanza que se aplican en la mayoría de las escuelas, lo mismo que la desmotivación de los profesores por la falta de apoyos, y las cargas administrativas que los distraen de sus actividades docentes. Las insuficiencias en el equipamiento y la infraestructura de los planteles escolares son un factor que lesiona la dignidad de los estudiantes y los profesores, y contribuye por igual al desaliento de colectivos escolares y directivos. Esto, por señalar sólo algunas de las evidencias más tangibles de la problemática que enfrenta el país en materia de educación. (p.4)

Frente a este tipo de problemáticas, las autoridades se ven obligadas a poner en marcha la maquinaria institucional para hacer frente y mitigar los retos y condiciones que en materia educativa existen en el país. Dichas acciones se ven reflejadas en programas de gobierno diseñados e implementados por los profesionales de la política, regularmente cada seis años; ejemplo de esto, fueron las políticas de descentralización educativa, los planes de reestructuración educativa, el Programa Nacional de Modernización Administrativa, el Compromiso Social por Calidad de la Educación implementado por el Ex Presidente Vicente Fox, la Alianza por la Calidad de la Educación instaurada por el Ex Presidente Felipe

Calderón Hinojosa o la política educativa impulsada por el Ex Mandatario Enrique Peña Nieto.

Sin embargo, para los fines de esta investigación la política pública que interesa es la que se implementó en el periodo de gobierno 2006-2012, la cual se anunció como “la gran política de Estado” tendiente a reducir los problemas educativos de México.

Capítulo 1. Marco Teórico

Las aportaciones teóricas que se presentan a continuación permiten conocer los conceptos básicos y necesarios para el entendimiento del desarrollo de este proyecto. Primeramente, se parte de la definición de burocracia, posteriormente se explora el concepto de servicio civil de carrera y su aplicación en distintas dependencias gubernamentales, para concluir con la descripción del concepto de corporativismo y una aproximación teórica del concepto de clientelismo.

1.1 Burocracia

La burocracia tiene sus cimientos en las primeras formas de organización humana, sin embargo fue en los años cuarenta cuando adquirió relevancia en las organizaciones a raíz de las ideas del sociólogo alemán Max Weber en su libro “Economía y Sociedad”, las cuales son retomadas por los administradores en contraposición a las teorías científicas y de las relaciones humanas propuestas por F. Taylor y H. Fayol, quienes bajo supuestos mecanicistas de tiempo y movimientos ponían mayor énfasis en el trabajador, lo que generaba problemas de carácter técnico, carencia de globalidad y de integración en la relación estructura-trabajadores dentro de la organización.

Weber y sus teóricos son referentes en la dinámica técnica y política de las organizaciones modernas ya que al ser un modelo que estudia el papel del ser humano como factor de análisis, permite estudiar a las empresas a través del uso de personal especializado y capacidades necesarias para su funcionamiento dentro de la estructura administrativa.

Cabe señalar que para Max Weber la burocracia no está conceptualizada como una forma de organización en estricto sentido, sino que deriva de un tipo de poder en específico; Weber mencionaba que el poder era “la posibilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun en contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (1992, p. 43), en este sentido, cada sociedad requiere de personas que a través de su legítima autoridad ejerzan ese poder.

Así, la autoridad representa el poder aceptado e institucionalizado, sin embargo, se requiere un elemento más, se necesita del ejercicio legítimo del poder por parte de la autoridad, es decir, de la legitimación, que se entiende como la aceptación o la obediencia por parte de un determinado grupo social y que tiene como resultado una especie de sometimiento de manera arbitraria en donde se imponen criterios en forma dominador-dominado.

De acuerdo con la visión Weberiana, la dominación requiere de un aparato administrativo que conjunte los conceptos anteriores a partir del tipo de sociedad que se esté analizando (tradicional, carismática y legal-racional), pero para los fines de esta investigación, es la autoridad-dominación legal o racional la que más interesa ya que ésta es la base de la forma de organización de los gobiernos y de la administración pública actual.

Bajo el esquema anterior, este tipo de dominación deriva de relaciones sociales que suponen la existencia de un líder y también de un cuadro administrativo que ejecuta mandatos ya que, toda administración requiere dominación, en cuanto el poder de mando sobre el personal administrativo (Bendix, 2000).

Weber hace una diferenciación entre las personas que toman las decisiones importantes y se encuentran en posiciones de liderazgo, de aquellos elementos que sólo realizan tareas meramente técnicas; la impersonalidad de las decisiones se da a través del respeto a la ley, es decir, la génesis de la burocracia legal se da a través del respeto a la norma previamente impuesta donde el líder ejerce su dominación al personal a su cargo.

Luego entonces, la dominación legal existe:

Cuando un sistema de reglas, aplicado judicial y administrativamente según principios verificables, es válido para toda la comunidad. Los que ejercen el poder de mando son aquí, superiores típicos, designados o elegidos mediante procedimientos sancionados legalmente, entre funcionarios orientados por sí mismos al mantenimiento del orden legal. Todos lo que están sometidos a su autoridad son iguales ante la ley, y en el fondo obedecen a la ley más que a los encargados de instrumentarla.

Estos principios son igualmente aplicables al (aparato) puesto al servicio del sistema de dominación legal. Su organización es permanente; sus funcionarios están sujetos a reglamentaciones que fijan los límites de la autoridad, establecen controles para supervisar el ejercicio de la misma, prohíben toda injerencia de su personalidad privada en el desempeño de las funciones oficiales y exigen que toda gestión se tramite por expediente como requisito de su validez. (Bendix, 2000, p. 281)

Adicionalmente, Harmon y Mayer sostienen que la burocracia tiene tres elementos importantes:

- Las actividades regulares de los agentes de la organización se definen como tareas oficiales;
- Estas tareas son relativamente estables y la autoridad para desempeñarlas se halla estrictamente limitada por reglas, al igual que la actividad coercitiva de que se dispone para llevarlas a cabo;
- Hay formas regulares y establecidas para asegurar el desempeño continuo de dichas tareas por (y sólo por) aquellos individuos que cumplen con reglas o aptitudes generales. (1999, p. 104)

De lo anterior, se desprende una forma de interacción dominante-dominado a través de normas legales, en donde se acepta la existencia de jerarquías administrativas y de subordinación, las cuales se consideran legítimas porque la base de esta dominación se sustenta en el propio ordenamiento legal, donde la autoridad “es vista como una persona que alcanzó tal posición exclusivamente por procedimientos legales (como nominación, elecciones, concursos, etc.) y en virtud de su posición alcanzada ejerce el poder dentro de los límites fijados por las reglas y reglamentos sancionados legalmente” (Chiavenato, 2006, p.311).

Las tareas son llevadas a cabo por elementos especializados dentro de una oficina que opera con base a objetivos y metas propias de la organización, la persona que está a cargo requiere destacada capacidad laboral que permita separar las actividades personales y las encomiendas legales a cambio de seguridad laboral y el recibimiento periódico de un sueldo.

La burocracia se distingue por tener las siguientes características:

- Apego legal a reglas y reglamentos.
- Impersonalidad en las relaciones.
- Jerarquía de autoridad.
- Especialización del personal.
- Rutinas y procedimientos estandarizados.

Por lo tanto, ésta y todas las organizaciones administrativas están constituidas por personas que:

- 1) Están habituadas a obedecer órdenes; 2) están personalmente interesadas en mantenimiento del régimen de dominación vigente por los beneficios que les reporta;
- 3) participan en la dominación, en cuanto el ejercicio de las funciones está repartido entre ellas; 4) se consagran con invariable diligencia a su desempeño. (Bendix, 2000, p. 280)

Además, la burocracia presupone la actuación de los servidores públicos de manera definida por reglas, bajo un principio de jerarquía administrativa que define las relaciones dominante-dominado a través de disciplina e impersonalidad, determinando claramente sus responsabilidades y obligaciones; en caso de inconformidad por parte del personal, éste cuenta con recursos legales de apelación para manifestar su desagrado, permitiendo a las autoridades contar con mecanismos de control a su disposición que consienten el

funcionamiento de la estructura, además al hacer explícitas las tareas encomendadas en términos de derechos y obligaciones se evita que las personas aprovechen el cargo para beneficio personal.

Este sistema de organización se convierte así, como la forma más eficaz para:

Evitar el nepotismo, la crueldad del superior con respecto al subalterno, a las racionalidades y realizaciones fuera de toda lógica, ambientes de trabajo basados en lo personal e incluso haciendo relevante la jerarquía para someter a subalternos, hombres y mujeres, precisamente por su condición como tales, al extremo de ya no ser considerados empleados dependientes de un superior, que éste tenga la libertad indebida de disponer de la persona y no de las acciones en función de las normas y disposiciones administrativas. (Morales y Gómez, 2009, pp. 59- 60)

Esta perspectiva adquiere un desarrollo teórico importante comparado con las formas clásicas o mecanicistas de producción, ya que permite el cumplimiento de los objetivos establecidos, la rapidez de las decisiones, especialización de las tareas y flujo de información jerárquica a través de la comunicación personal, la estandarización de las actividades por medio de manuales, continuidad en la realización del trabajo independientemente de la sustitución de personal, reducción de fricciones entre el personal, sistematización de acciones en el manejo de problemáticas y la posibilidad de participar en un servicio civil de carrera situado en el mérito y en la competencia.

Otro elemento a destacar es la racionalidad burocrática que se puede definir como “un método institucional de organizar la conducta social en interés de la eficiencia de la

administración” (Zorrilla, 1972, p. 36); la racionalización asegura la eficiencia en la búsqueda de las metas ya que implica una interacción de los medios con respecto a los fines de una manera colectiva y no de manera personal, de este modo, la burocracia permite su aplicación no sólo en las fronteras organizacionales, sino que se expanden a la forma de vida social.

Algunas de las consideraciones se plantean de la siguiente forma:

Tabla 1

Supuestos sobre la Burocracia

Aparición de la burocracia	Desarrollo de economía monetaria y sistema fiscal estable. Separación de medios administrativos y económicos-administradores.
Funcionamiento	Principio de jerarquía, funciones, autoridad y deberes según principios jurídicos, impersonalidad, eficacia, rapidez, continuidad. Conocimientos de normas del cargo es un saber técnico particular, reparto de atribuciones en sectores jurisdiccionales.
Situación del funcionario	Separación hogar-oficina; status y prestigio social; pago en dinero, preparación técnica, expectativas de hacer carrera.
Necesidad de la burocracia	Indispensable por el desarrollo de masas que tiene más necesidades de concentración de recursos administrativos. Supone el ahorro de recursos de cualquier tipo.

De lo anterior se desprende la utilización de la moneda por parte las autoridades como remuneración a la labor de los subordinados de acuerdo a sus capacidades y a sus actividades

dentro de la organización, bajo un esquema de especialización de *medios de acuerdo a fines* que permite garantizar la eficiencia en todos los procesos que interactúan en la estructura.

En este sentido, el cargo y su remuneración se vuelven importantes dentro de la burocracia, porque permiten especializar el trabajo y a su vez hacen que los empleados posean una disposición al trabajo en función de la constante preparación bajo supuestos de fidelidad hacia la misma institución, es decir, se crea un sentido de pertenencia.

Al contar con elementos administrativos comprometidos con los objetivos de la organización, permiten que las posibilidades de permanencia, de destitución o de movilidad estén presentes a través de evaluaciones elaboradas por las autoridades a fin de contar con elementos técnicos necesarios que decidan sobre el presente y el futuro del empleado.

Bajo este esquema, el cargo es visto como medio para realizar las tareas administrativas por parte del personal calificado y no como de su propiedad, por lo tanto, se evita la existencia de prácticas ilegales ya que presupone la existencia de personal capaz de discernir de acuerdo a valores propios lo mejor para el desarrollo de su tarea.

De ahí, se desglosa la necesidad de contar con un cuadro administrativo con funcionarios individuales:

- Personalmente libres;
- En jerarquía administrativa rigurosa;
- Con competencias rigurosamente fijadas;
- En virtud de un contrato;
- Calificación profesional por medio de pruebas o diploma;

- Dominio de las responsabilidades a su cargo;
- Retribuciones en dinero con sueldos fijos;
- Derecho a pensión;
- Puede ser revocable por la autoridad;
- Ejercicio del cargo de manera única y profesional;
- Contar con un servicio de carrera a través de ascensos y avances a lo largo de los años;
- El cargo no debe verse como propiedad;
- Sometimiento a la disciplina y vigilancia administrativa. (Weber, 1992, p.176)

Cabe añadir que el aparato burocrático está compuesto por autoridades quienes son los tomadores de las decisiones y que a su vez son los encargados de insertar motivación. Por otra parte, los empleados presuponen la realización de su trabajo de manera profesional retribuidos a través de un sueldo digno, capaces de responder eficiente y eficazmente a las tareas gubernamentales por medio de la precisión, rapidez, claridad, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, unidad y estricta subordinación.

Por tanto, la burocracia es:

[...] comparada con todas las formas colegiadas, honoríficas y vocacionales de administración, la burocracia capacitada es superior en todos los aspectos mencionados. En cuanto a las tareas complicadas, el trabajo burocrático asalariado

no sólo es más preciso, sino que suele ser aún más barato que los servicios honoríficos formalmente no remunerados [...]. (Weber, 1992, pp. 973-974)

En conclusión, la concepción de un Estado moderno burocrático debe contar con: “1) un orden administrativo y jurídico, sujeto a cambios mediante la legislación; 2) un aparato administrativo que maneja los asuntos oficiales según regulación legislativa; 3) autoridad legal sobre todas las personas [...] 4) legitimación para el uso de la fuerza” (Bendix, 2000, p. 291) y éste existe “cuando las disposiciones de orden legal se instrumentan y atacan la creencia de que son legítimas, esto es, conforme a los estatutos de un gobierno que ejerce el monopolio de su sanción y del uso legítimo de la fuerza física” (Bendix, 2000, p. 367).

Pese a la validez analítica de la propuesta teórica de Weber, vale la pena recalcar que algún desvío o exageración de las características anteriormente descritas producen un desajuste estructural, ya que al ser personas quienes están involucradas en los procesos administrativos, no se garantiza el cumplimiento cabal de los aspectos teóricos, pero sí permite fundamentar el estudio de las estructuras administrativas actuales.

1.2 Servicio Civil de Carrera

La sociedad como todo aspecto humano cambia y las estructuras organizacionales no son la excepción, cuando se habla de un servicio civil de carrera se está refiriendo a un conjunto de ajustes que se realizan dentro de una organización para dar solución a las problemáticas que ahí se presentan.

El servicio civil de carrera tiene sus cimientos en la forma de organización monárquica europea de los siglos XVI, XVII Y XVIII como una manera de controlar un

aparato administrativo basado en esfuerzos y méritos; Moctezuma Barragán y Andrés Roemer (1999) mencionan que fue en la India donde se acuñó el término y hacía referencia a dos sistemas de administración de personal, por un lado, el servicio castrense que tenía el objetivo de administrar al personal que defendía la soberanía nacional y por otra parte, el servicio civil que tenía por objeto procurar y administrar los servicios públicos que provee el Estado.

Otro ejemplo es Inglaterra, que retoma el concepto y lo desarrolla mediante procesos que permitieron diferenciar a los tipos de trabajadores en función de las actividades que desempeñaban ya sea política o administrativa, y lo hacían mediante concursos condicionados en términos de neutralidad política y de control.

Actualmente el servicio civil está a cargo del primer ministro inglés, quien se encarga de todos los aspectos relativos a la selección de personal, a través del departamento de la función pública donde se cuenta con un instituto especializado en estudiar las técnicas organizacionales con relación a los funcionarios.

En Francia, la existencia del servicio civil se encuentra en las disposiciones del año de 1834 y el estatuto general de 1959 que establecían los mecanismos de acceso a los cargos públicos, su continuidad y la posibilidad latente de hacer carrera en el Estado francés. La Escuela Nacional de Administración Francesa y sus institutos regionales son los responsables de la formación y capacitación de los servidores públicos.

En los Estados Unidos de América, el servicio civil surge con la Ley de la Reforma del Servicio Civil en 1978, la cual sentó las bases dentro de la estructura gubernamental con

relación a dos tipos de administradores, los que trabajan en el gobierno federal y los que trabajan en las administraciones locales.

Su servicio civil se resume en tres apartados:

- La protección de empleados de influencia política.
- Pago con base en el rendimiento y capacidad.
- Profesionalización del servicio civil de carrera.

Para Guerrero (2000), el servicio civil se define como un sistema de administración del personal burocrático que “recurre al reclutamiento meritocrático, favorecen las garantías profesionales y de ingreso para la carrera público-administrativa, y se plantean derechos y deberes que constituyen un estatus original de profesionistas que los distinguen de los que se desempeñan en el sector privado” (p. 2).

Es decir, las organizaciones gubernamentales recurren a la implementación de este mecanismo con la finalidad de generar certidumbre respecto a los derechos y obligaciones que delimitan el desempeño del trabajador.

En ese tenor, el servicio civil constituye un motor de cambio en las sociedades modernas, ahí la importancia de estudiar y comprender sus definiciones, ventajas y desventajas como lo sostienen Barragán y Roemer (1999):

El servicio civil de carrera emerge de una reacción de los gobiernos a la crisis de administración pública originada por la inmovilidad política, la corrupción y la falta

de profesionalismo de los servidores públicos. Es decir el servicio civil de carrera surge como respuesta a tres retos administrativos:

- La demanda de personal altamente calificado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública;
- Las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito mundial;
- El profundo desprestigio de los funcionarios públicos debido a los casos de corrupción, abuso de funciones e impunidad en el ejercicio de sus funciones. (pp. 52-53)

Miguel Duhalt Krauss lo entiende como:

Un conjunto de normas legales, y de políticas y procedimientos administrativos de personal más conocidas, para mejorar los recursos de la administración pública, definición con bajo contenido teórico ya que sólo reduce al servicio civil al aspecto legal y no retoma todas las implicaciones tanto sociales y políticas que derivan de este instrumento organizacional. (1972, p. 65)

Moctezuma y Roemer (1999) mencionan que el servicio civil de carrera conlleva un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos, el cual tiene la finalidad de disminuir la discrecionalidad en la organización, en los puestos y por lo mismo, favorecer al combate a la corrupción.

De las anteriores definiciones se pueden retomar 7 aspectos sobresalientes:

- El sistema de méritos;

- El ingreso a través de un examen;
- Formas de promoción (retiro, antigüedad);
- Un marco jurídico claro;
- Capacitación constante;
- Evaluación del desempeño;
- Reducción de prácticas ilegales (corrupción/nepotismo).

Estas características se complementan con la necesidad de las burocracias modernas para intentar elevar su productividad a través del servicio civil y así dar continuidad a los programas de gobierno que por su temporalidad dejan inconclusas las tareas administrativas, es decir, este mecanismo institucional es un elemento atemporal capaz de dar continuidad a las demandas de la ciudadanía que exige la reivindicación del servidor público y de la acción gubernamental.

Ante esto, el servicio civil de carrera sienta las bases para el perfeccionamiento de personal capaz de hacer más eficiente los trabajos del gobierno a través de principios de mérito, imparcialidad, legalidad y profesionalización.

Por ejemplo, la existencia de un sistema basado en méritos a través de un examen de oposición permite que el servidor público sea consciente de la continuidad de su empleo en función de los méritos administrativos y en el cumplimiento de los objetivos plasmados en la organización.

Cabe destacar que un servicio civil no debe privilegiar la preparación académica o técnica de las personas, ya que si bien es cierto que en las organizaciones se cuenta con puestos que requieren de un cierto nivel de conocimiento, esto no significa que sólo se beneficie a un sector de la población con preparación educativa, sino que se propone que sea un modelo que permita que todas las personas de acuerdo a sus capacidades puedan participar en el ejercicio público.

La neutralidad política es otro pilar fundamental en el servicio civil de carrera ya que permite a los trabajadores diferenciar la actividad política de la administrativa y obtener carrera en función de los méritos, dejando a los altos mandos las decisiones políticas pertinentes y ellos dedicar su empleo a las actividades administrativas que les corresponden.

Debido al compromiso de los servidores en el cumplimiento de las tareas, la remuneración económica se convierte en un incentivo real por parte de los empleadores como una estrategia para elevar la productividad de la organización; dichas remuneraciones deben ser coherentes con el ritmo laboral del trabajador, es decir, el salario debe ser suficiente para afrontar las adversidades de la vida fuera la organización y debe otorgarse con relación al tipo de trabajo que desempeñe, puesto en la organización y méritos que haga por realizar su tarea.

Ahora bien, dentro del servicio civil y como parte de vida laboral del trabajador, se encuentra la posibilidad de un retiro y la oportunidad de recibir prestaciones, las cuales, deben ser dignas de certidumbre económica y social que garantice un descanso placentero y que incentive la satisfacción del personal para vivir fuera de la organización de acuerdo a los méritos alcanzados durante su etapa en activo.

Con todo ello, las definiciones anteriores remontan al abordaje teórico de Max Weber en el apartado anterior, que deriva de la funcionalidad de la organización burocrática a través de la distinción que se hace respecto a las funciones de cada uno de los trabajadores, el ascenso derivado de una cultura de méritos, el cumplimiento cabal de los objetivos a través de neutralidad política, englobados dentro de un sistema de certidumbre laboral que permite el desenvolvimiento personal en relación a una remuneración económica en forma de salario y de prestaciones y un digno retiro.

Por ello, se puede referir que las características propuestas dentro del servicio civil de carrera se complementan y se convierten en parte medular en la teoría de la burocracia propuesta por Weber y por ende, en todas las organizaciones existentes en función de motivaciones laborales, neutralidad política y la separación de los juicios sociales en el cumplimiento de objetivos por parte de los recursos humanos procurando el interés público por sobre todas las cosas.

1.2.1 El Servicio Civil de Carrera en México

Uno de los aspectos más sobresalientes de la postura burocrática de organización es la estabilidad del empleo a través del mérito, el apego a la normatividad situada en la promoción de exámenes de oposición a cambio de retribuciones monetarias por el esfuerzo, además de contar con elementos técnicos que propicien el ascenso escalafonario en la organización.

En este sentido, la inclusión de estos términos utilizados por Max Weber adquiere mayor importancia dentro de la conformación del servicio civil de carrera ya que es un intento

de modernización de las estructuras y a su vez, permite contar con elementos humanos calificados y profesionales.

Por lo anterior, la implementación de algunos conceptos burocráticos se hace presente dentro de las organizaciones como en el caso francés, el de Gran Bretaña y el de Estados Unidos, ya que la instauración de estos dispositivos técnicos han permitido lograr gobiernos más organizados, eficientes, capaces de brindar servicios públicos en periodos de tiempo determinados.

En este sentido, la administración pública mexicana no ha sido la excepción, pues ha tenido que adoptar medidas administrativas que estén a la par de las exigencias de la sociedad en diversas etapas de la historia, como lo sostiene Haro (2000) y Cruz (2009) quienes respectivamente mencionan que los antecedentes del servicio civil de carrera se ubican en la época colonial, con la asignación de los cargos, su retribución económica o los despidos de los trabajadores, los cuales estaban a cargo del Rey.

La ley del monarca era absoluta y la única válida: ningún funcionario del régimen español era elegido por los mexicanos, siendo todos los nombramientos siempre por el rey, quien jamás escogía entre los indios o mestizos, y rara vez entre los criollos (Haro, 2000, p. 38).

Ya en el México independiente, fue la Constitución del año 1814 en donde se establecen los elementos jurídicos que debían regir a la burocracia en aquel momento. La división de poderes y reglamentación de la administración pública toman cada vez más fuerza.

En los años posteriores a 1910 con la llegada del Partido Nacional Revolucionario al poder se comienza a fraguar un sistema político:

Formalmente democrático, en realidad autoritario; compuesto por círculos políticos cerrados que compartieron el poder a través de mecanismos no democráticos, aunque puntualmente se celebraban elecciones en todo el país con aparente competencia de partidos, formalmente federalista, pero donde el poder ejecutivo federal acumulaba atribuciones legales y extra legales prácticamente omnímodas, dominando sobre el Congreso, el Poder Judicial, los gobernadores de los estados y las legislaturas estatales.

Todo envuelto en un discurso de un estado de derecho, legal y legítimo, que durante muchas décadas y momentos políticos incluso disfrutó de amplia legitimidad frente a la población, pese a su clara tendencia autoritaria y su escaso valor democrático real. (Arellano, 2002, p. 1)

El dominio del titular del Poder Ejecutivo era total y mucho se debió a su capacidad negociadora la que garantizaba que el grupo político o “camarilla” persistiera en el poder; para pertenecer a este selecto grupo, los funcionarios requerían:

Pasar primero por la filas de la administración pública federal como el [bautizo] político, como la constatación de que eran capaces de administrar el poder con estabilidad y eficacia. Al menos en alguna parte de su carrera, los políticos vieron el paso por la administración pública como una forma de actividad indispensable para alcanzar sus aspiraciones. (Arellano, 2002, p. 3)

Derivado del propio contexto histórico el servicio civil de carrera en nuestro país había sido frenado y éste a su vez desvirtuado, ya que la variable constante a lo largo de los años había sido que la ocupación de los cargos se hacía de manera discrecional, favoreciendo principalmente al grupo político en el poder a través del padrinazgo, prácticas clientelares y el pago de compromisos políticos.

Sin embargo, de manera paralela a la configuración del nuevo sistema político hubo intentos por institucionalizar el servicio civil de carrera, tal es el caso de la aprobación de leyes propuestas por distintos Presidentes de la República como la propuesta de Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez.

Pero fue hasta la implementación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, Distrito Federal y los Altos Funcionarios de los Estados implementada en 1979, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en 1983 y con el lanzamiento del Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal (1995-2000) cuando se observa un avance significativo con relación al ejercicio de la función pública, en contraposición a prácticas antidemocráticas como el control de plazas, sueldos y posiciones dentro de la administración pública.

Actualmente este mecanismo técnico se encuentra vigente en la Ley de Servicio Profesional de Carrera (2003) que tiene por objetivo establecer los parámetros de organización y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal, como herramienta institucionalizada que garantiza la

igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito principalmente.

Ejemplos de esta implementación se encuentran en el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional del Agua, Secretaría de Relaciones Exteriores y en la Secretaría de Educación Pública, mismos que se desarrollan a continuación:

Instituto Federal Electoral-IFE (Ahora INE).

La elección presidencial de 1988 en la que resultó ganador al entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional Carlos Salinas de Gortari, puso en evidencia la fragilidad institucional de la organización de las elecciones en México, ya que provocó incertidumbre e inconformidad en la población en general; derivado de ello, se comienza una intensa discusión sobre la importancia de crear una institución que permitiera dotar de honradez, credibilidad y profesionalismo a los procesos electorales subsecuentes, dando como resultado la creación del Instituto Federal Electoral.

A la par de la creación de dicho instituto como órgano jurídicamente autónomo, se propuso la instrumentación de otros elementos técnicos, como lo fue: la unidad de fiscalización y de la administración de personal que permitiera dotar de recursos humanos calificados, formados para desarrollar actividades de manera imparcial y que a su vez, le dieran coherencia a los objetivos del órgano electoral.

De acuerdo con su constitución, el Instituto Federal Electoral era considerado un organismo de carácter autónomo, encargado de organizar las elecciones de tipo federal, que contaba con un servicio profesional de carrera en función de un Estatuto publicado en el

Diario Oficial de la Federación en el año de 1992. Este estatuto reglamentaba el funcionamiento de los mecanismos de ingreso, formación, desarrollo y evaluación del personal.

Aquel documento:

Sienta las bases para el desarrollo de un servicio civil eficaz, transparente y profesional...Al mismo tiempo, ofrece garantías ante la excesiva rigidez en los procedimientos, falta de real transparencia y rendición de cuentas en las decisiones sobre los funcionarios, la inmovilidad de los mismos y el desarrollo de cotos cerrados, o contrario, la excesiva discrecionalidad hacia los funcionarios y la inexistencia de mecanismos para su participación y defensa; la falta de una verdadera y efectiva evaluación de su desempeño. (Méndez, 2001, p. 34)

Con este ordenamiento jurídico surge la figura de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral quien estableció los mecanismos para fomentar, recibir, procesar y responder las sugerencias y opiniones del personal de carrera respecto del funcionamiento del sistema de carrera del Instituto así como recibir, procesar y responder las quejas o denuncias que le presenten sobre el personal de carrera (Pulido, 2001).

El estatuto se divide principalmente en:

- Ingreso y titularidad: Donde se evalúa a los aspirantes internos o externos a través de concursos abiertos.

- **Formación:** Existen principalmente tres fases, la primera es de carácter introductorio, la segunda de tipo profesional, donde se brinda formación propia del instituto y la tercera, que tiene como objetivo la realización de tareas en partes operativas muy específicas de la institución.
- **Evaluación:** Ésta se desarrolla en tres instancias, una primera en donde se califica el desempeño en torno al cumplimiento a los objetivos planteados de manera anual, una segunda que refiere al aprovechamiento en la adquisición de los conocimientos fundamentales de la organización y una tercera que valora de forma global las dos evaluaciones antes referidas.
- **Promoción:** En esta normatividad el servicio profesional electoral permite un camino escalafonario que incentive a los empleados de manera tal que pueda tener amplias posibilidades de ocupar cargos en la estructura piramidal. Lo que llama la atención del Servicio Profesional Electoral, es la obligatoriedad que existe para ocupar un puesto de manera temporal hasta adquirir los conocimientos del área y así sucesivamente.
- **Sanción:** Este aspecto establece los parámetros para aquellas personas que se han comportado de manera anormal dentro de la organización, es decir, si el funcionario no cumple con un correcto desempeño en su estancia, el propio sistema es capaz de castigar e imponer sanciones, a su vez que el funcionario puede proponer recursos de inconformidad en caso de que se vea afectada su persona.

Comisión Nacional Del Agua.

Otro de los casos que existen en la Administración Pública Federal es la Comisión Nacional del Agua, que cuenta con un programa llamado “Programa de Desarrollo de Personal”, que tiene como objetivo plantear estrategias para profesionalizar la labor técnica de los empleados de esta dependencia, fomentar la preparación profesional y su ascenso dentro de la dependencia.

La Comisión Nacional del Agua cuenta con una Gerencia de Personal, quien es la encargada de permitir los movimientos dentro del escalafón, ésta despliega tres unidades de apoyo que dotan de la información necesaria en el desarrollo del servicio civil, las cuales son:

- La Subgerencia de Remuneraciones quien es la encargada de vigilar las “altas” y “bajas” del personal a través del Kárdex del trabajador.
- La Subgerencia de Modernización Administrativa, se encarga de dotar de información a la Gerencia de Personal con relación a la selección y capacitación de personas expertas.
- La oficina de Subgerencia de Concertación Laboral, llama la atención por la relación que guarda entre el sindicato de trabajadores y la Comisión Nacional del Agua y que permite hacer una planeación de vida de cada uno de los trabajadores.

En cuanto al ingreso a la dependencia, éste difiere un poco de lo que realiza el Instituto Electoral, ya que prevé dos tipos de concursos: abiertos y cerrados. Los primeros permiten que sólo las personas que realizan servicio social puedan acceder y en el segundo, sólo los

trabajadores internos pueden participar por los puestos superiores dadas las características de especialización que exigen los lugares de trabajo.

En materia de evaluación, el sistema civil de carrera de la Comisión hace énfasis en calificaciones anuales por parte de los jefes inmediatos al mismo tiempo que se considera el desempeño, la actitud y el desenvolvimiento del personal a través de puntos que se suman en el escalafón.

En cuanto a los estímulos, la Gerencia de Personal hace una valoración a partir de la constante preparación académica, capacitaciones técnicas y el mejoramiento las habilidades profesionales. Lo que llama la atención, es que sean los jefes inmediatos del empleado quienes califican su desempeño, lo que resulta subjetivo en términos de una adecuada evaluación profesional.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Otra de las instituciones innovadoras en cuanto a un servicio profesional es el que existe en la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia que tiene “la misión de ampliar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo” (Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE], 2010), y que a su vez, vela por los intereses soberanos de nuestro país en materia de política exterior.

La Secretaría de Relaciones Exteriores desde 1882, cuenta con un servicio distinto a los dos anteriormente referidos, ya que al ser la diplomacia una de sus principales tareas, requiere de servidores públicos profesionales con suficiente madurez política, razón por la cual el servicio profesional de esta dependencia, es la más emblemática en nuestro país.

Los servidores públicos:

Incorporados al Servicio Exterior Mexicano dependen del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y su quehacer principal es aplicar los lineamientos de política exterior que señale el presidente de la República, en consonancia con las facultades que le confiere la propia constitución. (Morales, 2009, p. 155)

Este sistema está compuesto por personal de carrera dividido en dos ramas; la primera de carácter diplomático-consular en donde se encuentran servidores públicos con un alto perfil político y una segunda rama de carácter técnico-administrativo, quienes realizan tareas de carácter administrativo al interior de la dependencia.

Existe un tercer tipo de personal, que tiene un carácter temporal y está compuesto por servidores públicos propuestos por el Presidente de la República y que están sujetos a una tarea específica en un periodo de tiempo determinado y por esa misma condición, no forman parte del servicio profesional de carrera.

También existe el personal asimilado que tiene el objetivo de representar a México en el extranjero bajo las competencias de alguna dependencia de la administración pública federal.

El ingreso a las tareas diplomáticas-consulares se realiza a través de:

- Exámenes y cursos;
- Exámenes de cultura general orientada a las relaciones internacionales;

- Exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad de traducir otro;
- Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad de política exterior;
- Entrevistas con funcionarios de la Secretaría y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses, más de un año adicional de experiencia práctica de la Secretaría.

Para el caso de la posición de técnico administrativo “C” que, evidentemente forma parte de las actividades técnicas-administrativas se necesita:

- Ser mexicano;
- Menor de 30 años de edad;
- Tener condiciones físicas y mentales para la estancia de representación en el extranjero;
- Tener mínimo nivel de licenciatura;
- Contar con buenos antecedentes y no pertenecer a la iglesia.

El ingreso al servicio exterior se realiza mediante exámenes abiertos, que son evaluados por la Comisión de Personal, la cual está conformada por el Director del Instituto Matías Romero, el Director de Asuntos del Servicio Exterior Mexicano y algunas personas del ámbito académico con perfil y experiencia en las relaciones internacionales.

La evaluación de los servidores públicos de carrera está sustentada en el mérito, antigüedad y la capacitación constante a través de cursos y trabajos publicados, en cuanto a

la antigüedad, los interesados deben acreditar las actividades realizadas durante el año para así ascender en el escalafón profesional.

Con base a lo anterior, se observa el estímulo al personal de carrera; el problema radica en la tardanza del personal en escalar a las posiciones superiores ya que supone a la profesionalización a través de la posición más baja a la más alta. Además, que aun cuando es uno de los sistemas meritocráticos más consolidados en la administración pública federal, se siguen privilegiando las designaciones del Presidente de la República por encima del personal de carrera, situación que imposibilita la evaluación de estos servidores públicos en dichos cargos.

1.3 Corporativismo

El corporativismo es una forma de interacción entre los grupos de presión, la ciudadanía y el aparato gubernamental; es resultado de un tipo específico de relación, que si bien, ha existido en varias etapas de la historia mundial, para la ciencia política es una conceptualización relativamente reciente.

En América Latina los antecedentes se encuentran ubicados principalmente en los tiempos de la colonia, mientras que en Europa se sitúan en la época feudal, pero es propiamente en el tercer cuarto del siglo XIX y en el siglo XX donde se comienza a usar dicho concepto con la finalidad de conocer una nueva forma de interacción entre la sociedad y gobierno, ejemplo de ello, son las relaciones de los grupos de presión y los gobiernos fascistas o autoritarios.

Uno de los autores más importantes es Philippe Schmitter, profesor universitario quien definía dos tipos de interacción, el primero de ellos lo denominó *pluralismo*, el cual puntualizaba como la representación de intereses a la luz de la autonomía gubernamental y la compatibilidad con la democracia, y por el otro lado, el término corporativismo que se define:

Como ideología, como variante de cultura política, tipo de Estado, modo de economía o incluso tipo de sociedad, el enfoque más provechoso ha sido el considerarlo como uno de los varios acuerdos posibles mediante los cuales los intereses organizados pueden variar entre sus miembros [individuos, familias, empresas, comunidades, grupos] y diversos interlocutores [sobre todo los organismos del Estado o gobierno].

(Schmitter, 1992, p. 4)

Estas inferencias invitan a ubicar al término corporativismo como un concepto con diversos significados y amplias categorías de análisis, lo que ha generado un problema de conceptualización desde el campo de estudio de la ciencia política y de la administración pública diversificando así, los debates sobre su viabilidad real y marco de aplicación.

Lo que es una realidad, es que este polisémico término ayuda a entender procesos políticos actuales con relación a los grupos de presión, la representación de intereses de los miembros, los acuerdos entre los actores políticos o el papel de los grupos de presión frente a las políticas públicas.

En ese sentido, la definición más influyente en este tipo de interacción política es la que sostiene que el corporativismo es:

Un sistema de representación de intereses en el que las unidades constituyentes se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas [si no es que creadas] por el Estado y a las que se les otorga un monopolio deliberadamente representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de respetar ciertos controles en su selección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos. (Schmitter, 1992, p.7)

El corporativismo es pues, una forma de interacción institucionalizada entre las organizaciones y el Estado, que cooperan entre sí para la elaboración de una determinada política pública, donde el Estado es quien tiene un papel predominante en la relación y que otorga la exclusividad a ciertas organizaciones sociales a través del control de sus liderazgos y éste a su vez, de la membresía de sus agremiados a cambio de seguir siendo partícipes en el proceso de la política.

También permite ubicar otra clasificación más, una de tipo social y otra de tipo estatal; la literatura propone una tercera bifurcación más, que es de tipo fascista, la cual centró sus prácticas en la Alemania nazi y se caracterizaba porque el Estado aglutinó a las organizaciones bajo la premisa del control político y económico total.

En lo que se refiere a al corporativismo estatal éste:

Tiende a estar asociado con los sistemas políticos...las unidades territoriales están fuertemente subordinadas a un poder burocrático central, las elecciones han sido suprimidas o tiene un carácter plebiscitario; el sistema de partidos está dominado o

monopolizado por un partido único y débil, y donde las autoridades ejecutivas adhieren una ideología única y exclusiva y son reclutadas de manera selectiva, además de que son reprimidas las subculturas. (Schittmer, 1992, como se citó en Bizberg, 1992, p. 62)

Siendo este tipo de corporativismo aquel en el cual el Estado limita la participación de la ciudadanía en el proceso de política y como medio funciona:

Para mantener divididas las fuerzas sociales, al mismo tiempo que se les supedita ideológica y organizativamente al Estado. La supeditación y el control de los trabajadores es el objetivo fundamental que define este tipo de relaciones, que emplea en muchos casos cohesión y violencia. (Camacho, 1989, como se citó en Audelo, 2005, p. 10)

Por su parte, el corporativismo social o societal, se caracteriza por la autonomía respecto del Estado de las asociaciones de interés y la paulatina evolución desde abajo (Jessop s/n, como se citó en Pereyra, 1987).

En este tipo de corporativismo se localizan:

“sistemas políticos con unidades territoriales muy diversificadas y relativamente autónomas; procesos electorales y sistemas partidistas abiertos y competitivos; autoridades ejecutivas ideológicamente plurales, basadas en coaliciones; inclusive con subculturas políticas muy *estratificadas* o fragmentadas” (Audelo, 2005, p. 10).

Sin embargo, para los fines de esta investigación y en concreto en el análisis del caso mexicano, éste se debe de realizar de forma cautelosa ya que como lo menciona Schmitter (1974, como se citó en Pereyra, 1987, p. 467) “Estos dos subtipos exhiben una similitud básica... sin embargo, se revelan como producto de procesos económicos, sociales y políticos muy diferentes, como vehículo de relaciones de poder e influencia muy diferentes y como generadoras de consecuencias políticas muy diferentes”.

En síntesis, el corporativismo es:

Un modelo de organización gubernamental mediante el cual se intenta “unificar” a la sociedad a través de corporaciones y cada una de estas corporaciones tiene el monopolio de la representación de grupos particulares como pueden ser los trabajadores, profesionales o empresarios. (Dunleavy y O’Leary, 1987, como se citó en Flores y Mendoza, 2012, p.87)

1.4 Clientelismo

Otro de los conceptos que se adhieren al contenido de este trabajo de investigación es el de clientela, comúnmente abordado como *clientelismo*, el cual se retoma por las bondades de sus categorías al momento de analizar la relación existente entre los grupos de presión y la burocracia.

La literatura sobre el tema asume una complejidad de conceptualización propia del objeto de estudio de las distintas ciencias sociales, es un concepto polisémico que puede ser abordado desde distintas perspectivas y disciplinas.

Como por ejemplo Audelo (2004), menciona que el concepto debe ser diferenciado de las definiciones de clientelismo tradicional pero también del clientelismo moderno, el primero que tiene la característica de analizar la relación entre las personas en un determinado contexto geográfico y el otro pretende analizar la relación de los partidos políticos bajo una concepción organizacional en el marco de una maquinaria plagada de intermediarios.

El clientelismo, concibe de inicio una visión “simplista” o de interacción entre los involucrados: patrón y cliente, quienes de forma instrumental y a través de un intercambio, el patrón dota de apoyo material u protección a los clientes y los clientes por su parte, otorgan algo a cambio como apoyo político o votos, en el marco de un problema de índole nacional como la pobreza o la desigualdad.

Sin embargo, el clientelismo abarca muchas más categorías de análisis como lo menciona Schröter (2010):

El clientelismo denota una categoría analítica para la investigación de relaciones informales de poder...que sirven para el intercambio mutuo entre dos personas socialmente desiguales o entre dos grupos. Se trata de una relación diádica, en la cual una persona poderosa (el patrón¹) pone su influencia y sus medios en juego para dar protección o ciertas ventajas a una persona socialmente menos poderosa (el cliente) que le ofrece respaldo y servicios al patrón. Los actores disponen de diferentes recursos que utilizan para favorecerse mutuamente. (p.142)

¹ Deriva de la palabra patronazgo, tiene connotaciones de protección o de cuidado, para fines de este trabajo, se utiliza sin debatir si el puesto lo tiene una mujer o un hombre, se privilegia entonces, patronazgo como figura de autoridad.

La relación clientelar denota la existencia de un patrón que dota de “insumos” y un cliente quien a cambio de un beneficio otorga otro bien. Esta interacción favorece una serie de acuerdos previamente establecidos, con el objetivo de alcanzar un beneficio mutuo y que, de acuerdo con Bárbara Schröter, esta relación debe contar con 8 atributos fundamentales que son: Asimetría social de los socios, reciprocidad y dependencia mutua, carácter personal, informalidad y voluntad limitada, confianza mutua y lealtad, estos dos últimos como características adicionales.

En el clientelismo convergen dos posturas: el clientelismo desde el punto de vista del cliente y el patronazgo, que puntualiza la imagen de autoridad por parte del patrón.

El patronazgo se caracteriza por:

El reparto de empleo público entre los leales, ya sea con el fin de ganar apoyo en una comunidad específica o, en su forma oligárquica, de inclusión exclusiva en la burocracia, en la policía y el ejército de individuos pertenecientes a una aristocracia, una etnia, una comunidad local, con el objetivo de ejercer un dominio excluyente del poder público en apoyo de una dominación política represiva. En cualquier caso, se trata de manifestaciones que implican relaciones de lealtad o dominación de carácter personal, por lo general contienen una apropiación privada de bienes públicos y se contraponen a la autoridad abstracta, impersonal, legal, racional y liberal de lo que se considera el Estado moderno. (Romero, 2007, p. 7)

En cuanto a los elementos propuestos por Schröter, la *asimetría* existe en la necesidad de cohabitación de ambos participantes por decisión propia; el patrón cuenta con un mayor

número de recursos, mientras que el cliente existe gracias a su deseo de protección por parte del patrón, a cambio de una determinada dádiva gubernamental.

Adicionalmente, la literatura contempla la existencia de otro actor fundamental: el mediador, quien de acuerdo con Auyero (1997, como citó Hernández, 2006), éstos:

No son sólo intermediarios sino figuras cardinales en la producción y reproducción de una manera especial de distribuir bienes, servicios y favores, en la cual ciertamente se imbrican cálculos e intereses utilitarios, pero también relaciones afectivas y aún sentimientos de solidaridad recíprocos a los que, en tanto comportamiento se les podía entender a partir de una variedad de mensajes y significados. (pp. 120-121)

El *bróker*, mediador o intermediario representa un lugar secundario o de tipo instrumental en la dependencia cliente-patrón, ya que es el medio en el cual el patrón dicta o “baja” las órdenes a los miembros de la estructura; por su parte, el cliente observa al mediador como la persona que gestiona algún tipo de problemática con el patrón y que, de acuerdo con la propuesta teórica de Bárbara Schröter: la característica de *reciprocidad* y *dependencia* se plantean a través de la necesidad de coexistencia entre estos personajes, uno existe por el otro, porque cada uno recibe beneficios por su participación.

Mientras que el patrón ofrece los recursos financieros que tiene a su alcance, el cliente ofrece su trabajo o lo que tenga a su disposición para poder recibir protección o algún requerimiento que por sí solo no alcanzaría. La necesidad de algún tipo de ayuda es la fundamentación de este tipo de interacciones.

En el terreno político, Hernández (2006) menciona que:

El intercambio pasa principalmente por ser una *ayuda social*, más que un arreglo político dirigida a los sectores más marginados o desprotegidos, sea bajo la forma de alimentos, subsidios, empleo público, obras sociales, etc. Los clientes aportan su voto, su presencia cuando se requiere y su participación en movilizaciones. (p. 124)

En este caso, el trabajo del intermediario se realiza a través de la gestión de obras o algún beneficio comunitario que se refleja en el reconocimiento público, a la vez que espera ser reconocido y gratificado por parte del patrón, a quien le debe su labor.

De esta forma, la interacción tiene un carácter *personal* ya que si bien existen intermediarios, en el trato, los actores se relacionan de forma directa, cara a cara o de persona a persona, privilegiando como lo menciona Hernández (2006) aspectos de identidad, afectividad y compromiso mutuo, pero también puede ser *impersonal* en la medida en que los interesados no se conozcan y que sólo interactúen a través de otras personas como se hace cotidianamente en la política práctica.

La característica de *voluntad* recae principalmente en el conjunto de oportunidades con las que cuentan los participantes. En el caso del cliente, él tiene la libertad de elegir con qué patrón emplear su tiempo y esfuerzo personal, y que trasladado al terreno de la política, los involucrados buscarán un beneficio a través de un partido político o grupo político que gestione los recursos financieros, materiales o de cualquier otra índole.

De lo anterior se desprende la *confianza* que existe entre las partes para cohabitar, es decir, ambos tienen la certeza de que recibirán algún beneficio en determinado momento y

esto se da al haber *lealtad* entre ellos a cambio de los favores, y en segundo momento, porque hay certidumbre de que recibirán algún determinado beneficio.

Por su parte la lealtad se manifiesta a través del común acuerdo entre las partes y la seguridad del otorgamiento de los beneficios demandados. La relación puede ser más o menos duradera en función de que la cordialidad está implícita, ya que de forma represiva o condicionada, no lo sería.

La literatura sugiere ubicar subtipos de clientelismo que se pueden aplicar de acuerdo al contexto a analizar, como lo son: el *clientelismo forzado, ilusionario, antiguo o moderno* como lo propone Schröter (2010) o el clientelismo *concesional, laboral, burocrático y electoral* como lo manifiestan los trabajos de Cazorla (1994) y Corzo (2002), sin embargo, para los fines de esta investigación es el clientelismo de tipo político el que más interesa, ya que es:

La consecuencia de una relación personal de intercambio, en el ámbito de la política, que se establece de forma voluntaria y legítima, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar, que no imposible, de no ser por este vínculo o relación. Se trata de un intercambio extrínseco entre partes, que beneficia a ambas, porque su situación de desigualdad funcional no afecta al intercambio que ambas partes requieren para alcanzar sus fines. (Corzo, 2002, p 14)

Sin embargo, no hay que perder de vista que aunque estos son elementos básicos de interacción, el trabajo de Hernández (2006) complementa dichos conceptos e invita a no caer

en el determinismo de pensar que el clientelismo recae solamente en el intercambio de tipo electoral o de favores por votos, ya que “si bien la eficacia del pacto reposa en la satisfacción de requerimientos usualmente materiales, no se constriñe a éstos, ni siquiera entre quienes viven con precariedad y esperan sacar de su adhesión el beneficio más concreto posible” (p. 121), y a su vez prevé que el patrón no necesariamente nace al interior del gobierno, sino el patronazgo lo puede ejercer toda aquella persona que esté en condiciones de obtener recursos públicos aun en la misma oposición.

Tabla 2

Características del Clientelismo Político

Cliente	Intermediario	Patrón
Necesidad	Gestoría	Apoyos públicos
Atributos: Asimetría, reciprocidad, dependencia mutua, carácter personal, informalidad, voluntad, confianza, lealtad.		
Dimensión racional		Dimensión normativa
Alianza para conseguir algún fin personal		Obligación moral
Cuenta coste-beneficio personal		Lealtad

Por su parte, hay que destacar también que un intermediario no siempre trabaja para un patrón, y que aunque la mayoría de las veces obtiene recursos del aparato gubernamental, éste se apropia directamente de los mismos, convirtiéndolos en parte importante de su capital político personal o del grupo al que pertenezca.

Capítulo 2. El SNTE

En este capítulo se muestran algunas consideraciones sobre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, su funcionamiento, organización interna, sus antecedentes profesionales, sindicales y gremiales, que hacen de este grupo de presión un interlocutor fundamental en el diseño e implementación de cualquier política educativa por sus características clientelares y corporativas de control gremial

2.1 SNTE

La llegada de los gobiernos posrevolucionarios al poder a inicios del siglo XX, trajo consigo un ciclo de estabilidad política y social basada fundamentalmente en la subordinación de las organizaciones gremiales en función de los intereses del grupo en el poder, a través del intercambio político, Muñoz (2004) menciona que dicha etapa se caracterizó por:

- 1) Un importante margen de discrecionalidad en el manejo de las finanzas, la afiliación, expulsión, así como en el manejo de la sucesión al interior de las organizaciones laborales, lo cual se garantizó en el marco normativo de la legislación laboral;
- 2) Las reivindicaciones de los trabajadores fueran incluidas en la agenda legislativa y la política económica, de manera que se implementaron políticas sociales que favorecían el poder de compra de las clases populares;
- 3) Los sindicatos tuvieron cuotas de candidaturas (desde municipios hasta gubernaturas) en el PRI, así como posiciones en la administración pública en sus tres niveles de gobierno. (p.25)

De tal suerte que este sistema de administración del poder permitió ser un instrumento de representación política para las organizaciones gremiales con relación al Estado pero también funcionó como un instrumento de control político que sometió de forma autoritaria y vertical a las corporaciones en el marco de un corporativismo estatal en donde las subunidades territoriales estuvieron subordinadas al poder burocrático central; donde no existían elecciones o tenían un carácter plebiscitario y el sistema de partidos estuvo dominado o monopolizado por un partido único (Schmitter, 1992).

En la lógica propuesta por Schmitter, el sistema mexicano estuvo fundamentado por la existencia de un partido hegemónico y un sistema de partidos que favorecía al candidato del partido en el poder y el control de las masas “desde arriba”, es decir, existía subordinación de los distintos sectores a través de dádivas y mecanismos clientelares.

Existía un reconocimiento y restricción legal de las organizaciones gremiales bajo esquemas verticales en cuanto a toma de decisiones, cooptación y el control de los liderazgos sindicales; lo que permitió configurar un corporativismo estatal que desarticuló al sindicalismo libre y a la legítima defensa de los derechos laborales para dar paso a un sindicalismo de carácter oficial que obligaba a los trabajadores a afiliarse y así fortalecer el intercambio político de éstos con el Estado.

Una de las relaciones que fundamentaron la lógica corporativa fue la que existió con los trabajadores al servicio del Estado y su patrón: el gobierno, donde gracias a lo estipulado en el apartado A y B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se restringió la libertad y autonomía sindical derivado de la fuerte intervención del Estado en dicho ordenamiento jurídico.

Asimismo la creación de la Ley Federal del Trabajo en 1931, permitió al gobierno reducir el conflicto laboral, disminuir la desconfianza patronal y fomentar el control político y laboral de los trabajadores; de entrada, dicha regulación laboral estableció que para el registro de sindicato de trabajadores, éste debía ser validado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Federal y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el ámbito local y formalizar el registro con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la cual dependía de la Secretaría de Gobernación que a su vez dependía del Poder Ejecutivo.

Situación que complica la existencia de un sindicato ya que el gobierno a través de las estancias antes mencionadas decidía de acuerdo a sus intereses la representación que más le convenía, en ese sentido, eran las corrientes opositoras al régimen las más desfavorecidas ya que no contaban con la posibilidad de tener voz y reconocimiento oficial por no ser afines a las prácticas u objetivos del gobierno.

A la par de la creación de la Ley Federal del Trabajo, en 1938 se sanciona el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado y con la entrada en vigor de ese ordenamiento jurídico se reafirma la conveniencia del Estado por el reconocimiento único de las organizaciones gremiales, la afiliación obligatoria de los agremiados y la injerencia por limitar el derecho a las huelgas a través de sus representantes en la Junta de Conciliación y Arbitraje.

A este respecto, las legislaturas dotaron al gobierno la posibilidad de segregar a la disidencia a través de la “cláusula de exclusión”, la cual sirvió en primer momento para alejar a los adversarios políticos y a su vez, dotar a los sindicatos “oficialistas” de la posibilidad de excluir cualquier situación que afectara su vida interna o bien, no sirviera a los fines de la

organización, a los liderazgos y al gobierno en turno; dotando de esta forma a los agremiados de los sindicatos oficiales de la facilidad de canjear estabilidad laboral a través de las prebendas clientelares como el ISSSTE, IMSS o INFONAVIT o empleos estables a cambio de subordinación laboral.

Camacho (1976) lo sintetiza de la siguiente forma:

El gobierno sabe que si se opone desde el principio a un movimiento obrero de gran envergadura, además de perder legitimidad, limitará la posibilidad de intervenir en los momentos estratégicos. El gobierno utilizará todos los mecanismos inimaginables para no perder el contacto político con un movimiento mayor y para poder actuar siempre como árbitro.

Pero en los pequeños conflictos y las áreas retiradas del centro, generalmente las autoridades estarán asociadas directamente a los intereses patronales, impidiendo cualquier organización e inclinándose rutinariamente a favor del capital. En caso de que las autoridades declaren la existencia de huelga, de inmediato buscarán que los factores de la producción lleguen a un acuerdo, que negocien. (pp. 502-503)

Estas situaciones ubicaron al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el único sindicato que por razones políticas contaba con la “doble concurrencia”, es decir, se ubica dentro de los dos apartados contenidos en el artículo 123 constitucional, por un lado, sus agremiados son parte de los trabajadores en general (apartado A) y por el otro, se colocan como parte de los trabajadores del Estado (apartado B) derivado de la actividad profesional que desempeñan.

Asimismo por criterios de división política los agremiados del SNTE, los ubican dentro de la jurisdicción federal versus local y que de la mano de las reglamentaciones como la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP “explica por qué el Estado actúa paralelamente como empleador y como agente central en el desarrollo de las políticas pública” (Góngora y Leyva, 2007, p. 25).

Estas condiciones jurídicas le otorgaron al SNTE la posibilidad de ser un sindicato de carácter corporativo, pero de corte autoritario toda vez que es:

Un sistema de intermediación de intereses organizado en unidades *monopolistas* en ámbitos de representación que no se superponen, coordinados jurídicamente por asociaciones “superiores” que pueden abarcar más y están basadas en las contribuciones *involuntarias*.

A cambio de esto, el Estado concede dicho reconocimiento explícito a una asociación por categoría, incorpora dicha organización directa y confiablemente dentro del proceso de toma de decisiones y negocia para obtener su consentimiento en lo referente a las medidas aplicables, que por lo regular se presentan como acuerdos globales [...] Visto desde la perspectiva de los resultados (es decir de control social) el corporativismo entraña asociaciones activamente dedicadas a la definición y adoctrinamiento de los intereses de sus miembros y al ejercicio de la autoridad sobre sus conductas, de ser preciso mediante la aplicación de sanciones coercitivas y la concesión de beneficios para aquellos [...]

A cambio, el Estado recibe el consentimiento garantizado de toda categoría y devuelve parte de las responsabilidades en lo tocante a la puesta en práctica de la política de asociación. (Schmitter; 1992, p. 7)

Pero, ¿Qué es el SNTE?

El SNTE fue creado en 1944, bajo reconocimiento legal del gobierno mexicano pese a la opinión adversa de más de 700 sindicatos, federaciones y confederaciones de maestros que se oponían a la unificación corporativa por parte del gobierno, con dicho reconocimiento, el magisterio se consolidó como una profesión de Estado en donde se institucionalizó la identidad magisterial y pasó de ser un asunto de nadie y de carácter libre a un asunto de particulares y de organizaciones civiles a un asunto de Estado que progresivamente pasó del municipio, al estado y posteriormente a la federación (Arnaut, 1992).

“La formación del SNTE estuvo marcada por un elemento estatista y autoritario, pues aunque la agrupación del magisterio contenía cierta identidad de intereses y objetivos compartidos, no era voluntad de la mayoría congregarse en una sola organización.” (Arnaut, 1992, como se citó en Bensusán y Tapia, 2011, p. 21); con ese reconocimiento permitió que el sindicato automáticamente obtuviera el monopolio de la representación de los maestros.

De acuerdo a sus estatutos publicados el 12 de abril de 2019, este sindicato se define como:

Art. 1.- [...] se constituye la agrupación nacional de trabajadores de la educación para el estudio, defensa y mejoramiento de sus intereses comunes.

Art. 2.- [...] Integran el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, trabajadores de base, permanentes, interinos y transitorios al servicio de la educación, dependientes de la Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos de los estados, de los municipios, de empresas del sector privado, de los organismos descentralizados y desconcentrados, así como los jubilados y pensionados del servicio educativo [...]

Con su creación, el SNTE se posicionó como defensor del artículo tercero constitucional y del nacionalismo derivado del régimen posrevolucionario y subsecuentemente en intermediario natural de la política educativa y miembro activo del Congreso del Trabajo.

Su transformación se sintetiza de la siguiente manera:

Organismo cúpula de los trabajadores organizados y miembro, hasta 1989, del sector popular del PRI. Todavía como representante de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública (SEP) hasta 2004 formó parte de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) pero, a partir del 27 de febrero de 2004, se incorporó a la Federación Democrática de Servidores Públicos. (Muñoz, 2008, p. 382)

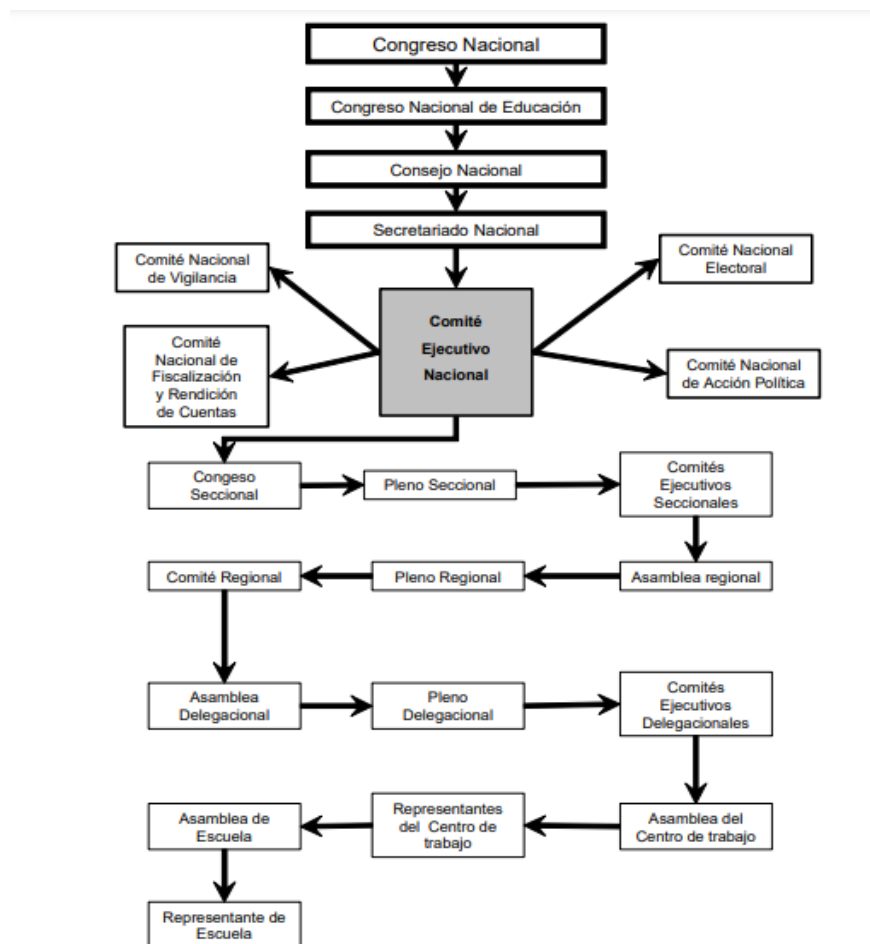
En cuanto a su estructura interna, el sindicato está conformado por órganos de elección y otros de consulta, en los primeros se encuentran el Secretariado Nacional y el Comité Ejecutivo Nacional y dentro de los segundos en el ámbito regional o estatal se ubican los Comités Ejecutivos Seccionales, el Comité Ejecutivo Delegacional, el Representante de Centro de Trabajo y en Asambleas Delegacionales así como los Congresos Seccionales y Nacionales, donde en teoría, las bases eligen y remueven a los integrantes de los comités; por

su parte el Consejo Nacional, el Consejo General Sindical para el Fortalecimiento de la Educación Pública, el Comité Nacional de Vigilancia, Comité de Vinculación Social, un Comité Nacional Electoral, un Comité Nacional de Acción Política son los Órganos Colegiados.

Góngora y Leyva (2007), sintetiza a la estructura interna del SNTE de la siguiente forma:

Tabla 3

Estructura Orgánica del SNTE



En cuanto a los Congresos Nacionales y Seccionales éstos son convocados cada cuatro años mientras que las asambleas delegacionales o de centros de trabajo se convocan cada 2 años, en ambos casos nos dice Muñoz (2005), sirven para dar legitimidad a los liderazgos y que salvo en el caso del Comité Ejecutivo Nacional, en los demás comités los liderazgos se eligen de manera directa por las bases.

Siendo las secciones la unidad orgánica básica, éstas se dividen en 61 tanto federales, estatales, regionales, así como de instituciones de carácter privado ubicadas a lo largo del país de las cuales; la sección 60 y 61 son de reciente creación en la que se aglutinan los profesores del Instituto Politécnico Nacional y los trabajadores no docentes del mismo instituto respectivamente.

Góngora y Leyva (2007) (2008) y Muñoz (2005) sugieren ubicar a la diversidad profesional al interior del Sindicato de forma tan variada como diversas son las propias tareas que desempeñan en la Secretaría de Educación Pública, en donde se puede encontrar que la configuración de la estructura organizativa por la división geográfica, por adscripción a los servicios educativos o de cultura por estado o municipio, por nivel o modalidad educativa, por tipo de plaza docente o administrativa, por pertenencia y por centros de trabajo.

La literatura menciona que existen al interior del Sindicato en mayor medida, los profesores de primaria y secundaria egresados de la educación normal, a la par se encuentran profesionistas que no egresaron de alguna escuela normal como Médicos, Licenciados o Ingenieros que prestan sus servicios en nivel secundaria como es el caso de la modalidad de telesecundaria, bachillerato, nivel superior como el Instituto Politécnico Nacional (IPN), Tecnológicos regionales, Centros de Capacitación para el Desarrollo Industrial, la

Universidad Politécnica Nacional, así como artistas e investigadores del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Consejo Nacional para la Cultura y Las Artes (CNCA) así como integrantes de Radio Educación y personal administrativo y manual.

Otra de las características de este Sindicato, que es el más grande de América Latina por contar con una membresía de más de 1 millón doscientos mil trabajadores; son las corrientes que existen al interior, por un lado se ubican los integrantes “institucionales”, los cuales tienen la particularidad de ser afines a las políticas o decisiones de sus líderes y miembros del Comité Ejecutivo Nacional y cuya presencia es mayoritaria debido a la cobertura del propio sindicato y por otra parte, se encuentra la corriente opositora representada principalmente por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), cuyo éxito ha sido el representar una alternativa política sindical ante las decisiones afines al Gobierno y a pesar de que su presencia es minoritaria en todas las secciones del país, son en las secciones 9 de la Ciudad de México, 22 del Estado de Oaxaca, 18 y 14 de Michoacán y Guerrero respectivamente, donde mayor presencia tiene.

De acuerdo con la clasificación del sociólogo Amatai Etzioni sobre las organizaciones, el magisterio es una organización de tipo semi-profesional en primer lugar, porque el grado de injerencia y participación de los miembros al interior de la organización de acuerdo a los fines que éstas persiguen no está íntimamente ligado en cuanto a la toma de decisiones, pero sí define en buena medida el éxito o el fracaso de la política pública como en su implementación, por ejemplo, toda vez que los profesores poseen una actuación mixta, ya que no se puede desvincular que su trabajo sea un asunto de Estado.

La tarea del maestro cuenta con cierto margen de acción en el aula en cuanto al qué hacer sobre los contenidos y cómo impartirlos, pero sin perder de vista los objetivos generales que persigue el patrón y la organización y en segundo lugar, porque su formación de carácter profesional reclama un ejercicio monopólico de su labor a diferencia de otros trabajadores dentro de la administración pública.

Siendo la libertad y el margen de acción del profesor una de las bases del control corporativo del propio sindicato, ya que hace uso del arraigo que éste tiene en la sociedad, de la vocación y su propia actividad profesional para legitimar la acción política del Sindicato, es decir:

El maestro se dice, lo ha de ser por vocación, la cual conlleva una valoración moral, cívica y social. El maestro debe ser ejemplo no sólo en el aula, sino también fuera de ella; es distinto que otros empleados públicos, ya que no es el burócrata que se despoja de su identidad laboral una vez que sale de la oficina; el maestro sigue siendo maestro, es decir, encarna un conjunto de cualidades que se le atribuyen por el hecho de serlo [...] las relaciones corporativas [...] en el caso del magisterio conllevan una fuerte dimensión cultural. [...] Por otra parte, la experiencia cotidiana del profesor en el aula –universo en que autoridad y obediencia se refuerzan continuamente- bien corresponde con la matriz de la moral corporativa. (Loyo, 1992, pp. 250-251, como se citó en Muñoz, 2008, p. 383)

En suma, se puede decir que la creación del SNTE estuvo marcada por elementos corporativos propios del régimen, las cuales se cimentaron en:

- 1) El intercambio político, es decir, intercambio de apoyo del gobierno al partido del gobierno por beneficios corporativos o posiciones de poder.
- 2) La coacción legal: en el caso de los trabajadores organizados, la legislación laboral otorga a las respectivas autoridades en la materia, amplias facultades para restringir la acción sindical, pues esta ley establece que un sindicato o agrupación de sindicatos es legal si así lo determinan las autoridades de la Secretaría del Trabajo.
- 3) El clientelismo y paternalismo de los líderes que atraparon a sus integrantes en una compleja red de relaciones particularistas y tradicionales que se sustentaron en la negativa de la libertad de elegir entre un dirigente u otro, entre una agrupación u otra o ser independientes de las burocracias organizacionales.
(Muñoz, 2004, pp. 33-34)

Dichas características se fundamentaban en la existencia de una figura presidencial fuerte, que además de intermediar entre las prácticas partidistas y las organizaciones gremiales, tenía la capacidad de mantener el control y la subordinación laboral de los líderes sindicales quienes como ya se mencionó, eran cooptados para fundamentar el poder del régimen.

Al efecto, la relación corporativa del gobierno con los sindicatos fundamentó una organización oligárquica y que de acuerdo con Robert Michels sí se aplica a los partidos y a los sindicatos, éstas están relacionadas con factores estructurales y ventajas de liderazgo. Los primeros, menciona Muñoz (2008), tienen que ver con muy pocos agremiados o afiliados que

se interesan en la toma de decisiones y de profesionalización de su representación y los segundos, se destacan por el conocimiento de las tareas que desempeñan, su nivel de ingresos y la capacidad para manejar áreas indispensables para la organización.

Los liderazgos del SNTE se aprovecharon de la poca o nula reglamentación de los asuntos sindicales para constituir una organización que legitimara a sus dirigentes no a través de los votos de sus afiliados sino través del poder que ellos poseen como grupo o cúpula sindical –de manera fáctica-, ejemplo de ello, es la incapacidad de los agremiados para elegir a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional ya que derivó (antes de la alternancia política), en apoyos o acuerdos entre la Presidencia de la República.

Por otra parte, fueron los mecanismos de control de la cúpula sindical hacia los agremiados “institucionales” los que generaron manejos discrecionales con respecto a las convocatorias, ya que a pesar de que los estatutos prevén la competición de planillas, el voto libre y secreto de los agremiados y la repartición de carteras a los candidatos, éstos se ven coartadas por una injerencia extra sindical.

Los liderazgos llegan ahí:

Por medio de una combinación de méritos sindicales carisma, *palancas* [...] los más ambiciosos llegaban a la secretaría general de la sección correspondiente. Además del progreso en el escalafón interno, esos dirigentes adquirirían experiencia política partidista, eran candidatos –en los tiempos en que ser candidato del PRI era garantía de triunfo- a diputados u otros puestos de elección popular o de representación. Los más destacados pasaban a ocupar carteras del CEN con al menos 12 años de

experiencia previa, conocimiento de los mecanismos de poder y habilidades para argüir en favor de la causa. (Loyo, 1997, Ornelas, 2006, como se citó en Ornelas, 2008, p.453)

Por ejemplo, sostiene Ornelas (2008):

Un dirigente del SNTE comenzaba su carrera con algún cargo menor en alguna zona delegación (zona escolar), luego la secretaría de esa delegación, después una cartera en el comité ejecutivo de la sección (un segmento federal o estatal en alguna entidad federal), después una función de mayor jerarquía y más tarde otra cartera o comisión importante. Estos cuadros, por lo general, comenzaron sus carreras políticas como dirigentes estudiantiles en las escuelas normales. (p. 453)

El sistema corporativo permitió que el SNTE aplicara distintos mecanismos de control sobre su estructura y a su vez en la Secretaría de Educación Pública, ya que dotó –a los agremiados más leales o dirigentes- de diversas posiciones de poder personal al interior de la Secretaría; posiciones que fueron desde subsecretarías, direcciones generales, direcciones de área, puestos en la administración de las escuelas normales, en las comisiones de escalafón, en las direcciones de los centros de trabajo, supervisiones, inspecciones etc. En suma, la administración de la educación en México fue colonizada gracias al poder sindical.

2.2 El SNTE y el Control Corporativo de los Profesores

El monopolio de la representación magisterial permitió fortalecer el control corporativo de los miembros a través de la administración de la escuela, donde los directores, inspectores, supervisores (que son los puestos más representativos en las líneas de autoridad),

podían interactuar políticamente a partir del arraigo moral y profesional que mantenían dentro de sus comunidades y el grado de imbricación² que tienen los puestos de confianza al interior de la Secretaría de Educación con los puestos sindicales.

En ese orden de ideas, la literatura del tema sugiere ubicar a los supervisores de zona, como casos excepcionales, donde la injerencia del sindicato es tal que, aunque institucionalmente tienen la tarea de vigilar la función magisterial y a su vez reportar anomalías, también cuentan con la capacidad de decidir ascensos, traslados de profesores y decidir quiénes presidirán las asambleas sindicales, lo que los coloca como elementos que cumplen con dos funciones fundamentalmente:

Por un lado, deben el puesto a las autoridades y por el otro, al sindicato que los coloca en controversia por la interacción de las dos entidades a las que pertenece (Arnaut, 1996).

Otro de los puestos en los cuales el Sindicato cuenta con un poder estructural es el de los directores de las escuelas, los cuales son el punto intermedio entre los docentes y los supervisores.

Entre sus facultades destacan:

Los permisos o licencias con goce de sueldo, la expedición de constancias de servicio –y recomendaciones- para fines de promoción escalafonaria, cambios de adscripción,

² Término utilizado por Alberto Arnaut (1996) que hace referencia al proceso de colonización.

otorgamiento de dobles plazas y cursos de capacitación y mejoramiento profesional; en general, el castigo o el perdón de las faltas en el servicio. (Arnaut, 1996, p. 214)

De igual forma, la literatura especializada sostiene que las jefaturas de departamento y las direcciones de área también tienen un peso importante en el fortalecimiento de la colonización del SNTE en la estructura de la SEP, ya que son los encargados de la asignación –tanto federal como estatal- de las plazas de nueva creación, lo que permite al sindicato tener un peso importante en esas dependencias, dado que éste tiene la prerrogativa de dar el 50% de las plazas de nueva creación a los colaboradores más allegados y de elegir de manera fáctica a través de los comités seccionales a quienes encabecen dichos puestos.

Para el sindicato es de su total interés tener injerencia primordialmente en las direcciones de educación preescolar, primaria, secundaria, educación física y educación especial.

De modo complementario:

El sindicato magisterial a través de sus secciones interviene directamente en la asignación de casi todas las plazas, porque muchos directores de área deben sus cargos y su estancia en ellos a la influencia sindical porque si bien no puede decidir todos los nombramientos, sí tiene una considerable capacidad de veto sobre cualquier funcionario. (Arnaut, 1996, como se citó en Muñoz, 2002)

Sin embargo, el puesto del supervisor es la figura más emblemática ya que:

Representa el enlace entre líderes delegacionales y seccionales; entre directores de escuela y jefes de departamento y directores de área; y entre toda esa cadena de jerarquías sindicales. La información que recaban directamente en las escuelas le permite al sindicato otorgar premios o sancionar a los miembros; hace posible que un CS o en el CEN asuman la defensa de una zona escolar ante un posible ataque de las autoridades o de grupos “disidentes” al interior del gremio. (Muñoz, 2002, pp. 52-53)

En suma, el ejercicio de la docencia ha convenido al SNTE desde su creación como un impulso de carácter sindical y se ve manifestado desde el ingreso, jubilación, defensa del salario, permanencia, estabilidad laboral, prestaciones. Las posibilidades de promoción se ejercen gracias al trabajo –cobijo, control y dominio- del sindicato a la luz de que estas actividades forman parte de “un derecho profesional” en donde esta organización gremial es sin duda alguna, un interlocutor obligado.

Un ejemplo adicional es el desarrollo del sistema escalafonario, un especie de servicio civil de carrera en donde el poder del SNTE se institucionalizó en el la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en las Condiciones Generales de Trabajo y en el Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Educación en el marco de la Comisión Nacional Mixta, ésta última se encontraba integrada por dos representantes de la Secretaría de Educación Pública, dos integrantes del SNTE y un quinto elemento denominado “Presidente Arbitro” que era designado en común acuerdo por las partes involucradas.

Dicha comisión tenía la tarea de administrar los derechos escalafonarios de los profesores, convocar a concursos las plazas docentes, así como prever y dar seguimiento a las solicitudes de permuta o de ascensos a los maestros, y pese a que en la reglamentación se

definía de manera clara las obligaciones de cada uno de los participantes, en la realidad el SNTE tenía bastante injerencia en las prerrogativas laborales, a tal grado de decidir quién y cómo se otorgaban dichos beneficios.

Arnaut (1996) lo sintetizaba de la siguiente manera:

Estas disposiciones garantizan la inamovilidad de los empleados de base (la SEP es el organismo con la promoción más alta de personal de base, muy cerca del 100%) y una fuerte injerencia sindical en el reclutamiento, permanencia y movilidad dentro del servicio. De tal modo que las plazas (en su sentido literal y jurídico) son propiedad, no del servicio ni del organismo, sino del maestro y –en cierto sentido- del SNTE.

El maestro tiene no sólo el derecho de inamovilidad laboral, sino también de inmovilidad en el puesto y en la función que cumple. Los maestros defienden la vigencia de estos derechos mediante la intervención decisiva de la representación sindical en los puestos de dirección y supervisión escolar, así como en el sistema de admisión y movilidad de la carrera docente. (pp. 210-211)

Al efecto, el escalafón adquiere relativa importancia dado que este esquema permitía que los profesores -en teoría- accedieran a beneficios de movilidad tanto horizontal como vertical, lo que se dificultaba por el cuantioso número de membresías y el poco presupuesto destinado a tal propósito, lo que generaba que el SNTE pudiera negociar con las autoridades a través del intercambio político característico del viejo régimen a cambio del apoyo político de los profesores con el gobierno.

La complejidad de la movilidad horizontal y vertical eran derivados de las propias ponderaciones escalafonarias, es decir, con los porcentajes destinados a ello, (nivel de estudios, la antigüedad, estudios adicionales), en el caso de que los profesores cumplieran con todos los requisitos administrativos, era común observar el fenómeno de “embotellamiento escalafonario”, que se originaba por la desproporción entre la amplia demanda y poca oferta de plazas docentes.

En parte esta sobredemanda se originó por la necesidad de regularizar el estatus profesional de los profesores, ejemplo de ello, fueron quienes no contaban con título profesional, creando así el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM), el cual se llegó a considerar como la “escuela normal más grande del mundo” ya que tenía como objetivo fundamental regularizar a todos aquellos profesores sin título, situación que fue benéfica para su desarrollo profesional porque les permitía exigir mejores condiciones laborales de acuerdo al escalafón (titulación/profesionalización del maestro, basificación docente, mejoramiento de sueldos conforme avanzaban en sus estudios).

A la par, el gobierno en 1958-1970 consolida la edad de oro de educación normal al ponerse en marcha el plan de once años, el cual reanimó temporalmente a la profesión docente: de inmediato aumentó las expectativas de ascenso en el servicio, como resultado de la mera expansión del sistema escolar y de otras medidas adoptadas para mejorar las condiciones de trabajo y los sueldos de los maestros en servicio (Arnaut, 1992, p. 114).

Muy cerca de los años 80, la situación se vuelve a complicar, ya que por un lado el sistema había propiciado la profesionalización de los profesores, basificando a los profesores que no lo estaban y por el otro, había fomentado la expansión del trabajo docente a través del

IFCM por lo que se crearon las dobles plazas para los profesores, los dobles turnos para los directivos; ofreció la oportunidad de estudiar otros grados académicos y pese a que algunas medidas impulsadas tendieron a contener el ingreso a las escuelas normales o la exigencia de nivel preparatoria para ingresar al servicio docente, la realidad fue que esto provocó el desempleo de alrededor de 20,000 maestros, lo que dio como resultado conflictos magisteriales en estados como Chiapas y Oaxaca (Muñoz, 2002).

Si bien, el Sindicato forma parte del conjunto de estrategias derivadas del corporativismo de Estado que impuso el grupo posrevolucionario, lo cierto es que esta organización gremial ha podido adaptarse de manera importante al paso de los gobiernos y al paso del tiempo, a tal grado de alcanzar un poder considerable a partir del monopolio de representación y convertirse así, en un interlocutor legítimo de las políticas educativas del gobierno en turno.

Una de las políticas tendientes a descentralizar y por ende, reducir el poder sindical inició en 1973 con la puesta en marcha del programa de desconcentración que impulsó la creación de Unidades de Servicios Descentralizados (USEDES) y 30 Subunidades de Servicios Descentralizados (SUBSEDES), las cuales se establecieron en las capitales y ciudades más importantes de los estados, sin embargo dichos programas no causaron el impacto esperado debido al nivel de colonización del SNTE en las dependencias de gobierno, sobre todo por el personal que laboraba en las direcciones de área, las cuales estaban controladas por el sindicato.

Otra de las políticas tendiente al mismo fin fue impulsada durante el gobierno de José López Porrillo en 1976-1982, esta estrategia si bien no tuvo como prioridad la

descentralización de la educación pública, sí tocó otros temas que con las USEDES y SUBSEDES no se habían tocado, como la redefinición de la educación normal y la transformación del sistema de control y evaluación docente mediante la creación de delegaciones federales de la SEP.

Pese a que este esquema obligaría a los directores de área en los estados, lo cierto fue que el poder sindical fue tal, que trató de imponer a los supervisores y directores de área en las líneas de autoridad de la delegación y los delegados “aprendieron a cuidar las [buenas costumbres] con el magisterio y con el SNTE, sobre todo con los supervisores” (Street, 1983, como se citó en Muñoz, 2002, p. 57).

Con la entrada del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), se crearon los Servicios Coordinados de Educación Pública, los cuales tenían la tarea de coordinar los servicios magisteriales en los estados, sin embargo dicha política poco pudo permear, en primer lugar, por la oposición del sindicato ya que consideraba que fraccionaría a los sindicatos estatales y en segundo momento, porque se acercaban tiempos electorales y políticamente no convenía enfrentarse con dicho sindicato.

2.3 El SNTE y el Control Político de sus Miembros

Como se ha observado, el SNTE ha tenido un peso específico en la política educativa del país, si bien ha sido por el número de afiliados, también lo ha sido por la habilidad coyuntural y sindical de sus liderazgos que fundamentan su poder en el control corporativo sobre sus miembros y sus centros de trabajo, pero otro elemento importante en la consolidación de la actividad docente ha sido el elemento político, el cual ha sido sustentado

fundamentalmente en su actividad profesional ya que su presencia, como la del médico o el de sacerdote, reviste un estatus social por el significativo atraso y marginación que se registra en algunas regiones (Muñoz, 2008, p. 401).

Al respecto, los partidos políticos han hecho uso histórico de ese arraigo moral y el carisma natural al interior de las comunidades para incorporar a los profesores a sus institutos políticos, ejemplo de ello fue la dinámica política del Partido Revolucionario Institucional como partido hegemónico.

Adicionalmente, la labor política de los miembros del sindicato y su fuerte presencia en las comunidades era utilizada para realizar trabajo electoral como coordinadores de campaña, representantes en los órganos electorales, candidatos o incluso líderes del partido.

Los maestros simpatizantes de otros partidos de acuerdo a Muñoz (2008):

Tuvieron escasas oportunidades de adhesión, bien porque hubo intimidación y represión, bien porque los partidos opositores no tenían presencia nacional. En ese escenario, y por décadas, el PRI tuvo en el SNTE, una importante base de movilización y promoción a favor de sus candidatos y programas en tiempos electorales. El sindicato apoyó con sus recursos tanto humanos como financieros las campañas políticas del PRI. (p. 401)

Derivado del intercambio político entre el sindicato y el gobierno, el PRI logró consolidar una sólida red de apoyo a los candidatos del Partido a través de las organizaciones ligadas a ese instituto político siendo éste, quien más se acerca a los valores del proyecto nacionalista y de las cuales el sindicato es -en teoría- partidario.

Dicha relación de intercambio promovió, como se ha descrito, la posibilidad de que miembros activos del Sindicato pudieran conseguir beneficios políticos como parte del esquema de cooptación de líderes, asimismo gracias al peso del movimiento magisterial y su relación con el gobierno, permitió llevar a otros órganos de representación, las demandas magisteriales como lo fue en las Cámaras de Diputados y Senadores, tribunas donde los miembros del SNTE han podido incidir en las decisiones parlamentarias que le competen a su gremio, a su poder como grupo de presión desde la presidencia de las comisiones legislativas como la de educación y la discusión del presupuesto educativo.

Por ejemplo, entre 1991 y 2003, la participación de los legisladores del SNTE estuvo enfocada en reorientar los ordenamientos jurídicos administrativos de sus representados y su participación en la Secretaría de Educación.

De 1994-2000 el presupuesto neto incrementó un 5 y 10% respecto al sexenio anterior, y se mantuvo la estabilidad salarial, mientras que en 2000-2006, su participación estuvo enfocada en que las evaluaciones no tuvieran un carácter punitivo en el marco de la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, y lograron que el SNTE ocupara espacios dentro de la Junta Directiva, además de no reducir el porcentaje en el tema de los salarios y el presupuesto a educación.

En síntesis, las características descritas permiten ubicar al SNTE como un actor fundamental en el proceso e implementación de una política pública determinada, situándolo como un grupo de interés en la medida en que los miembros desean participar en temas que atañen a su grupo, y como un grupo de presión y de protección en función de que los individuos en su conjunto reaccionan a intereses particulares en virtud de sus interlocutores,

además de que tienen el propósito principal de defender al sector al que pertenecen (Dowse y Hughes, 1986, como se citó en Muñoz, 2008).

Encima, la literatura propone ubicar al SNTE como un grupo institucional en la medida en que actúa dentro de las funciones que se le han conferido de manera legal, pero al mismo tiempo, tiene un carácter asociativo en la medida en que tiene una estructura especializada en la articulación de intereses y en función de que sus miembros colaboran para el cumplimiento de su deber.

En cuanto a su presencia en la política pública a la luz de la disminución del poder corporativo del PRI, las nuevas relaciones entre el SNTE con otros actores políticos, pero con el monopolio de la representación docente conviene ubicar al sindicato como un ente:

Que actúa bajo la lógica de los grupos de interés; es decir, reivindicando intereses privados (de la cúpula y del magisterio). Además, su creciente autonomía frente al Estado lo hace entablar relaciones de competencia política por la definición de la política educativa. Sin embargo, la ausencia de un proceso de democratización al interior le ha permitido mantener una estructura vertical marcada por el clientelismo y la corrupción. (Bensusán, 2011, p. 25)

Cronológicamente con la llegada de Carlos Jonguitud Barrios a la Secretaría General del SNTE en 1972 se termina una etapa de cacicazgos y de caudillaje para comenzar otra, impuesto por el expresidente Luis Echeverría.

Jonguitud Barrios inicia creando una organización dentro de la organización y con ello, debilita el liderazgo, caudillista y cacical de Jesús Robles Martínez, quien logró tal poder

gracias al posicionamiento de la gran membresía sindical y que a su vez fortaleció liderazgos locales a través de la colocación de éstos en las administraciones priístas.

Con la llegada de la “Vanguardia Revolucionaria” se consolida un sistema de relaciones basada fundamentalmente en:

- 1) El monopolio de la representación frente a la Secretaría de Educación Pública. [...] que hacia 1980 tenía más de tres veces el total de los empleados. En virtud de los convenios de nivelación y de las secciones estatales del SNTE;
- 2) Los mecanismos de control interno, legales y extralegales, tanto respecto de la base sindical como sobre las secciones del propio sindicato, vinculados con el alto grado de centralización de la organización y entrelazados con el control laboral del magisterio;
- 3) El control laboral sobre el magisterio [...]. La reglamentación había ratificado que el sindicato integraba paritariamente la comisión que define los ascensos escalafonarios y los traslados, y que tenía derecho a indicar la mitad de los candidatos a cubrir las vacantes en las categorías presupuestales más bajas;
- 4) La relación con el PRI. (Gindin, 2008, p. 357)

De la mano de la revaloración y del reconocimiento del profesor, una preparación ideológica que dignificaba la profesión docente y con un discurso tendiente a la apropiación de la materia de trabajo, Jongitud Barrios logró consolidar un liderazgo que actuó como grupo de presión dado su poder casi absoluto sobre las bases magisteriales. Asimismo, logró ser un

grupo con características represivas en la medida en que la disidencia ponía en tela de juicio sus decisiones.

Su legitimación como líder se basó fundamentalmente en incrementos directos e indirectos al sueldo, ayuda en el transporte y material didáctico, aumento a quienes cursaran la licenciatura, estimuló la obtención de las dobles plazas, se impulsó la alfabetización de los adultos y creó la Universidad Pedagógica Nacional de la mano de programas de cobertura magisterial.

Sin embargo, fue en la época de los 80's cuando se colapsa la economía mexicana, la renegociación de la deuda externa con los organismos internacionales, la reducción del gasto público, la flexibilización del ingreso a capitales extranjeros y la disminución de los subsidios a los sectores populares lo que provocó que su legitimidad se fuera perdiendo fuerza, en virtud de que el nuevo modelo de desarrollo requería reducir los recursos tanto corporativos como económicos del Estado, administrados por el PRI y con ello retirar –aun en contra de la voluntad del Estado- la tutela de las agrupaciones populares como la magisterial.

Loyo (1996) sostiene que:

Esta carencia de estrategia ante el cambio impide incluso que, ante las limitaciones que impone la crisis económica, y en su calidad de grupo de presión hegemónico del SNTE, VR proceda en la negociación como una verdadera representación corporativa que, puede canjear para sus agremiados beneficios a corto plazo por beneficios a largo plazo por el expediente de obtener una mayor fuerza política como corporación. (p. 255)

Adicionalmente:

Las candidaturas priistas a puestos de elección popular eran limitadas, e incluso VR no lograba obtener las [cuotas] a las que aspiraba. Por otra parte, la oferta de puestos vanguardistas había aumentado exponencialmente. Parece ser que la centralización de poder en torno a Jonguitud y el carácter personalista y por ende arbitrario de muchas de sus decisiones originaron rupturas internas en las filas vanguardistas. (Loyo, 1996, p. 256)

Dichas arbitrariedades eran gestionadas por movimientos magisteriales que desafiaron el poder de Barrios, tal es el caso de la CNTE quien usó el hartazgo provocado por los abusos en varias secciones del país como Chiapas y Oaxaca, para manifestar su inconformidad por las decisiones, políticas u acciones impuestas por el “charrismo” y las autoridades educativas.

En síntesis, son las anteriores cuestiones las que imposibilitan a los vanguardistas encabezadas por Barrios ser una alternativa real que proporcionara una articulación de intereses capaz de adecuarse a los nuevos tiempos y a las nuevas gestiones gubernamentales sin renunciar claro está, a los beneficios de la corporación como grupo ante la autoridad.

Dicha falta de adaptación, generó inestabilidad en el gremio magisterial, lo que provocó que el 23 de abril de 1989, después de casi 17 años en el liderazgo del SNTE y después de una plática con el Presidente de la República, el líder magisterial renunciara con miras de una legitimad requerida por parte del Ejecutivo Federal y del fortalecimiento de un nuevo proyecto de modernización educativa.

Ante este contexto tanto político y económico, el 24 de abril de 1989, la profesora chiapaneca Elba Esther Gordillo Morales, quien se había desempeñado como Diputada Federal por el PRI, Secretaria de Organización del mismo instituto político y líder sindical en Ciudad Nezahualcóyotl, y que en ese momento fungía como Jefa de la Delegación Política Gustavo A. Madero en la Ciudad de México, fue designada como Secretaria General del SNTE, nombramiento que estuvo a cargo por el entonces Presidente recién electo Carlos Salinas de Gortari, quien adoptó como medida de legitimación al fraude electoral en contra del entonces candidato presidencial del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones federales de 1988.

La profesora recibe el SNTE en una situación coyuntural complicada, en medio de inconformidades por parte de la oposición (CNTE) derivado del proceso electoral, del descontento con las prácticas implementadas por Barrios, del desplome en el poder adquisitivo de los salarios magisteriales y por el recorte del presupuesto a la educación derivados derivado de la crisis económica de inicios de los años 80.

Adicionalmente, se enfrenta al desprestigio del profesorado ya que se consideraba que ellos eran los causantes de la crisis de la educación, por lo que la legitimación de EEG, tenía que ser en ese sentido, por lo que llamo a hacer “un frente amplio” para operar al sindicato.

Organizó el Primer Congreso Nacional Extraordinario y el “Coloquio Sociedad y Educación hacia el siglo XXI” en donde se tratarían temas relativos al mejoramiento de los salarios y prestaciones, la dignificación del magisterio, democracia sindical, apertura a nuevas corrientes al interior del sindicato y a posicionar al sindicato como un participante

obligatorio en el cambio educativo, situaciones que logran ser institucionalizadas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992.

En cuanto a la dignificación del magisterio “el nuevo proyecto sindical” promovió la justa valoración salarial del trabajo docente por lo que se optó por la propuesta de una carrera magisterial que permitiera mejorar las condiciones de trabajo y profesionales de los profesores; en lo que se refiere al salario, se acordó que éste fuera de carácter profesional es decir, “que el magisterio recibiera un tratamiento especial en materia de sueldos en relación con el resto de los asalariados [...] Este tratamiento especial encontró justificación principalmente por la relevancia de la labor magisterial” (Arnaut, 1996, p. 183).

Por su parte, el Congreso Nacional Extraordinario permitió la modificación de sus estatutos internos limitando la participación de los representantes sindicales en cuestiones políticas, se eliminó la afiliación obligatoria al PRI, así como también se introdujo el voto directo y secreto en los congresos nacionales, seccionales y delegacionales y se creó una Comisión Política con el fin de “democratizar” la toma de decisiones y abrir espacios para las corrientes internas.

Ésta última, llama particularmente la atención ya que si bien, fue un intento que convocaba a la pluralidad en las decisiones, en la práctica se seguían privilegiando mecanismos tendientes al centralismo del grupo dominante ya que sólo el 2% de las carteras y de las posiciones al interior de la alta jerarquía era para los grupos “disidentes”, dicha situación la sintetiza Arriaga (2002, como se citó en Ortega, 2012) de la siguiente forma:

La reforma estatutaria, no toca en absoluto las fuentes fundamentales de la antidemocracia: en el SNTE.

- Mantiene la concentración del poder en la Secretaría General;
- El manejo discrecional de las cuotas y sólo por el CEN;
- No hay autonomía seccional, se mantienen los rígidos mecanismos de control de las elecciones, la presidencia de las asambleas, la publicación de las convocatorias, la definición del lugar de la realización de los congresos, instalarlos o no, etcétera. (p. 79)

Adicionalmente se creó la figura del “delegado sindical”, quien podía sustituir a la representación seccional. De igual manera se creó un órgano de gobierno denominado Congreso Nacional de la Educación así como la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro y el Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (IEESA), instancias sindicales para la investigación del profesorado, y un año más tarde con la publicación de la Ley General de Educación en 1993, el SNTE aceptó incorporarse al Consejo de Participación Social en Educación (CONAPASE).

En ese orden de ideas, las reformas estatutarias fungieron como parte de un nuevo discurso político y sirvieron mediáticamente como una imagen de apertura. En poco tiempo, la lideresa logró ganar legitimidad y recuperar el control del sindicato y a la par, fortaleció los mecanismos de control corporativo y oligárquico que caracterizaban al régimen.

Con el llamado de Salinas de Gortari para realizar cambios de fondo, y como una forma de continuar con las reformas descentralizadoras impulsadas por sus antecesores, designa al Licenciado Manuel Bartlett Díaz como Secretario de Educación, sin embargo, en 1992 a raíz de los conflictos con EEG por no permitir la colonización de la Secretaría, la lideresa provoca la renuncia del titular de la educación federal, situación que utiliza como moneda de cambio para firmar el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica el 18 de mayo de 1992. Pacto que aglutina las demandas más sentidas para el magisterio a la vez que legitima la gestión de Carlos Salinas de Gortari e institucionaliza las reformas del liberalismo social impulsadas en los gobiernos anteriores.

El ANMEB tuvo tres líneas específicas:

- La reorganización del sistema educativo a través de un federalismo educativo como una forma de distribuir la función social de la educación basada en la descentralización de los servicios educativos y en la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno, dotando de más margen de acción a las autoridades locales para administrar la educación básica y normal. Asimismo, fomentar la participación social a través de la constitución de “contralorías sociales” y consejos estatales y municipales que fomenten la participación horizontal de la educación.
- La Reforma pedagógica que se fundamentó en una modificación total de los planes de estudio, programas, así como de libros de texto adecuados a un avance gradual entre grado y grado, y mayor articulación de los ciclos escolares, asimismo se crearon contenidos locales en los libros de texto.

- Se retoma dos de las demandas históricas de los profesores, la primera de ellas tenía que ver con el sistema de ingreso a la profesión docente, su permanencia y su constante capacitación, dotando a los gobiernos locales de capacidad técnica y económica para administrar las escuelas normales.

Por otra parte se crea un sistema escalafonario de carácter horizontal denominado “carrera magisterial” que tenía como objetivo incentivar las percepciones económicas de los profesores.

Las políticas implementadas en el Acuerdo se sintetizan de la siguiente forma:

Tabla 4.

Líneas Programáticas del ANMEB

Reorganización del sistema educativo	Distribución de responsabilidades en los distintos niveles de gobierno	Gobierno federal se concentra en funciones normativas, evaluadoras y compensatorias
		Gobiernos estatales asumen la dirección técnica y administrativa de los establecimientos educativos, sustituyen a la SEP en las ordenamientos jurídicos
	Participación social	Creación de Consejos escolares y municipales e impulso a los Consejos Técnicos estatales

Reformulación de contenidos y materiales educativos	Renovación total de planes, programas y libros de texto; elaboración de programas emergentes	Redefinición de los conocimientos esenciales y creación de programas estatales
Revaloración social de la función magisterial	Formación inicial	Integración de un sistema de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación educativa
	Actualización, capacitación y superación	Programa emergente para la implementación de los nuevos contenidos y un programa de capacitación por parte de los gobiernos locales
	Salario profesional	Programa para el mejoramiento de las percepciones económicas de los profesores acorde a su actividad profesional
	Vivienda	Implementación para un programa de vivienda para los profesores
	Carrera magisterial	Instrumentación de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo, para acceder, sin cambiar de función, a niveles salariales superiores, con base en su preparación académica, su desempeño profesional y su antigüedad.
	Re dignificación del trabajo docente	Otorgamiento de estímulos al trabajo docente mediante premios, distinciones y honores.

Siendo el punto más importante para esta investigación el relativo a la carrera magisterial, mecanismo que hasta el año 2013 funcionaba como parte de la política de profesionalización del sector educativo, que se consolidó gracias al escalafón en 1973 y en el esquema de educación básica de 1987.

La carrera magisterial nace pues, de la necesidad de que los profesores puedan tener mejores percepciones económicas como parte de su actividad profesional.

Dicho programa se definía como:

Un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña los ciclos de la educación básica. Su propósito consiste en que maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial. (Martínez y Vega, 2007, p. 92)

El objetivo de la Carrera magisterial era elevar la calidad de la educación, profesionalizar al magisterio y mejorar las condiciones de vida los profesores ya que hay que recordar que, hasta antes de este programa, el escalafón tradicional sólo contaba con criterios de escolaridad y antigüedad.

Sus objetivos específicos eran:

1. Reforzar y reivindicar la labor educativa a partir de estímulos económicos.

2. Reconocer el desempeño del maestro dentro y fuera de las aulas a través de la preparación académica y cursos de actualización docente.
3. Promover el sentido de pertenencia profesional y laboral.
4. Cumplir con las exigencias de participación del maestro en la escuela y en la comunidad.

Ante estas negociaciones, el SNTE pugnó de manera directa por hacer de este programa un derecho natural del trabajador con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida, elevar su preparación y a partir de ello, ayudar a recobrar la credibilidad de este gremio ante la sociedad a través de una promoción horizontal que resolviera la crisis salarial del 1980.

Ante estas cuestiones, organizaciones como la CNTE manifestaba:

Constantemente su rechazo a tal sistema de estímulos, ya que plantean que es un instrumento para dividir al gremio debido a que todo planteamiento o requisito de este sistema de estímulos económicos se realiza de manera individual, realzando así el individualismo y dejando de lado el actuar colectivo. (Juárez, 2003, p. 133)

De acuerdo con Martínez y Villareal (2007) la operatividad de este sistema de estímulos y recompensas está compartido SEP-SNTE a través de tres estancias:

- La Comisión Nacional SEP-SNTE³, la cual era el órgano máximo de gobierno y era la única entidad facultada para emitir normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos;
- La Comisión Paritaria Estatal que operaba en cada entidad federativa y era responsable de respetar, cumplir y difundir los lineamientos, disposiciones y acuerdos emitidos por la Comisión Nacional y de realizar, con apego a la norma, el dictamen de los docentes que deseaban su incorporación o promoción en el programa;
- El Órgano de Evaluación Escolar que estaba constituido en cada plantel por todos los profesores del consejo técnico escolar o su equivalente, y un representante sindical; lo preside el director del plantel, y tenía como funciones operar y difundir el programa en los centros de trabajo, proporcionar a los docentes información acerca de los trámites que debían realizar para incorporarse o promoverse, revisar y validar la documentación de los maestros, así como llevar a cabo la evaluación del desempeño.

El ingreso se basaba jurídicamente en las personas que contaban con un nombramiento definitivo o provisional, contaban con un número de años mínimos de antigüedad y por último, que tuvieran el grado académico que se requería en cada nivel escalafonario.

Los expedientes eran integrados por el Órgano Escolar de Evaluación, quien los turnaba al director de la escuela, éste a su vez al supervisor o inspector de zona y éstos a la

³ Para estudiar más a profundidad la injerencia del SNTE en la Comisión Nacional Mixta véase Muñoz (2008) y Arnaut (1996), como se ha abordado con anterioridad.

autoridad estatal para llegar finalmente a la Comisión Mixta de Carrera Magisterial, quienes elaboraban las convocatorias y dictaminaban a los profesores más competentes para ingresar al programa. Los profesionales de la educación que estaban dentro del esquema escalafonario de 1987 se agregaban automáticamente.

La promoción era de manera voluntaria y de forma anual que constaba de cinco niveles (A, B, C, D, E) y de acuerdo al nivel obtenido, era la percepción monetaria, por ejemplo, en la letra A, se otorgaba el 20% del ingreso del profesorado mientras que en la letra E, la percepción alcanzaba hasta el 200% del mismo.

La modalidad de participación se dio de acuerdo con tres modalidades: docentes frente a grupo, docentes en funciones directivas y de supervisión y un tercer grupo destinado a docentes, directivos y supervisores en funciones técnico-pedagógicas.

La evaluación del desempeño se basaba en cinco grandes rubros, cada uno con un puntaje determinado:

1. Antigüedad: Cantidad de años en servicio. (10 puntos)
2. Grado Académico: Acreditación de los distintos niveles educativos. (15 puntos)
3. Preparación profesional: Examen de conocimientos especializados en cada área del conocimiento impartido en el nivel básico. (28 puntos)
4. Acreditación en cursos: Asistencia a cursos de actualización validados a través de constancias. (17 puntos)

5. Desempeño profesional: Aplicación de instrumentos por parte del docente con la finalidad de cumplir con los objetivos de los programas en forma de interacción docente-alumno. (20 puntos)

Las ventajas de este sistema de estímulos aparentemente fue benéfico, ya que privilegiaba la promoción horizontal a la vertical, toda vez que se requería de la existencia de una vacante por encima del promovido. Sin embargo, a casi 20 años de haberse puesto en práctica, sus debilidades se pusieron en evidencia de manera tal, que en 2013 con la reforma educativa encabezada por el aún Presidente de la República, el Lic. Enrique Peña Nieto y la con la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente, la carrera magisterial simplemente dejó de existir.

Sus principales críticas fueron que:

1. Las pruebas de conocimiento que medían el factor “preparación profesional”, aunque tienen un grado adecuado de confiabilidad y consistencia interna y una amplia cobertura del currículo, en la mayoría de sus reactivos sólo “evalúan habilidades cognitivas de bajo nivel”.
2. Los exámenes aplicados a los alumnos, para medir el factor “aprovechamiento escolar”, también mostraron una amplia cobertura de los planes y programas de estudio, pero un menor grado de confiabilidad y consistencia interna. Además, también miden preponderantemente “habilidades cognitivas de bajo nivel”.
3. La valoración del factor “desempeño profesional” del docente, se llevó a cabo mediante instrumentos y criterios que no estaban vinculados explícitamente con

estándares de docencia, lo que da lugar a juicios subjetivos sobre la práctica docente. Se trató fundamentalmente de una evaluación de pares y no puede perderse de vista que los maestros al evaluar a otros maestros de su mismo centro escolar podrían nublar sus juicios sobre el desempeño del docente.

En lo relativo a los “cursos de actualización y superación profesional”, éstos no siempre se vinculan con las necesidades de los maestros en su práctica cotidiana, por lo que difícilmente tuvieron el efecto esperado en el mejoramiento del aprovechamiento de sus alumnos. No en pocos casos se verifica una práctica, que puede denominarse “cursitis”, en la que el interés central es asistir a algún curso para acumular el puntaje necesario. Además, uno de los muchos y complejos problemas que tienen los maestros para actualizarse se debe a que intervienen instituciones muy diferentes con variados programas. (Santibáñez, 2006, como se citó en Observatorio Ciudadano de la Educación, 2008, pp. 3-4)

En cuanto al papel del SNTE en la evaluación, Arnaut (1996) menciona que éste:

Ha influido y conserva la capacidad de influir en la organización y definición de los lineamientos de la CM, pero tiene una capacidad mucho menor para influir en la marcha de los procedimientos de evaluación para el ingreso y promoción dentro de la CM. Por ejemplo, el SNTE puede influir en la definición de los lineamientos, los criterios y los procedimientos generales para evaluar los factores de antigüedad, grado académico, preparación profesional y acreditación de curso de actualización (que representan 65% del puntaje de la evaluación de cada uno de esos factores, caso por caso).

En cambio, tiene mayores probabilidades de influir no sólo en la definición de los lineamientos generales, sino también en los procedimientos concretos de evaluación del factor desempeño profesional, que representa el 35% del puntaje. (p. 193)

El Programa de Carrera Magisterial, fue un intento novedoso para compensar a los recursos humanos del sistema educativo, sin embargo y pese a este intento hay factores que cuestionaron los resultados del programa, sobre todo por la existencia de recursos públicos, la confiabilidad en el manejo de éstos y la certidumbre de conocer si fueron apropiados los instrumentos técnicos para la medición del desempeño docente.

Reflexión: El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación es un sindicato mexicano que integró a los Trabajadores de la Educación (personal docente de educación básica, personal de apoyo y asistencia a la educación del catálogo institucional) de puestos de la Secretaría de Educación Pública, personal docente y no docente del modelo de educación media superior.

El SNTE primeramente representó el ideal de toda organización sindical que consintió la unidad de los trabajadores de la educación en el país, seducidos por el poder que representaba la existencia de un sindicato único nacional.

Capítulo 3. Alianza por la Calidad de la Educación

En este capítulo se describe a la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), sus ejes, el contexto de su nacimiento, los criterios concretos de selección de los maestros en el marco de la política de reclutamiento, la problemática de la política y el peso del Sindicato a lo largo de todo el proceso de política pública.

3.1 El SNTE hacia la Alianza por la Calidad de la Educación.

Con la puesta en marcha de las reformas electorales de 1986 y particularmente las de los años 1989, 1993 y 1996, la implementación paulatina de las políticas neoliberales y la alternancia política del año 2000, se pudo pensar una posible democratización al interior del SNTE, pero la realidad da indicios de que no fue así, más bien trajo consecuencias severas al PRI ya que dichas modificaciones redujeron considerablemente la capacidad patriarcal para procesar las demandas de sus sectores populares, quienes veían en el partido del Estado una forma de supervivencia social basada en el cambio del intercambio político. Al no satisfacer dichas demandas, los sectores se vieron en la necesidad de optar -de la mano de la pluralización de partidos- por buscar otras opciones políticas.

La mayor parte de los sindicatos corporativos que mantenían esquemas discrecionales en el manejo de los recursos, mecanismos oligárquicos en la conformación de sus liderazgos o subordinación de las bases en función de las negociaciones estatales de intervención sindical, quedaron excluidos de la política toda vez que reafirmaron el compromiso con el PRI para conservar sus privilegios y derivado de dichas reformas, este esquema de

interacción perdió legitimidad frente a la sociedad y a los partidos políticos, puesto que dichos esquemas contravenían con la nueva dinámica democrática.

El caso contrario, fue el del sindicato de trabajadores de la educación, quien con la llegada de Elba Esther Gordillo y las reformas impulsadas al interior en 1991 y 2004, su posición “propositiva” en la solución de los problemas educativos y la derrota del PRI en las elecciones federales del 2000, permitió constituir un modelo de liderazgo eficiente y flexible capaz de adaptarse a las nuevas condiciones políticas del país.

Todo pareció indicar que la lideresa preparó al sindicato para poder relacionarse con el PRI pero sin perder de vista a las nuevas opciones políticas, al ganar autonomía de gestión con respecto del presidente e innovar en las relaciones corporativas en su forma tradicional y al mismo tiempo preservar en su interior una estructura y prácticas de rasgos corporativos (Bensusán y Tapia, 2011) y que dicho sea de paso, preparar cuadros magisteriales que le permitieran consolidar una maquinaria política que se dispusiera a ganar espacios en la vida política por ellos mismos.

Su fortaleza y adaptabilidad recayó fundamentalmente en:

1. El sometimiento de monopolio del SNTE como sindicato único centralizado con capacidad de negociación y movilización que mantiene una base política organizada, en un contexto en que la mayoría de los grandes sindicatos nacionales de servicios y de industria se encuentran en crisis y debilitados de cara a la flexibilización laboral o a las políticas de ajuste neoliberales.

2. El surgimiento del SNTE como un nuevo modelo de gestión sindical de corte gerencial, acompañado de las viejas tradiciones patrimoniales, en que a través de la conciliación de intereses mediada por la acción, movilización y negociación se plantea la corresponsabilidad en el diseño y funcionamiento de las políticas educativas, se organiza el apoyo de los trabajadores de la educación a las reformas y se establece con la SEP, una alianza que busca favorecer a los trabajadores de manera en que los costos de las reformas sean distintos a los que se esperan originalmente.
3. La imbricación cada día más fuerte entre el SNTE y el sistema político, que se explica, entre otras, por la disposición discrecional de un elevado monto de recursos financieros y organizativos con que cuenta el gremio.
4. La cohesión corporativa de la organización, que sostiene al SNTE como sindicato único nacional, en la que sus miembros actúan frente al poder político con dos estrategias diferenciadas, pero finalmente complementarias; aunque contrapuestas entre sí. Una, la que implementa la corriente hegemónica que privilegia para canalizar sus demandas el establecimiento de alianzas con actores influyentes y logra acceder al poder político para de ahí accionar; y otra, la representada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que apuesta por la movilización y la protesta social para realizar acciones colectivas contenciosas contra las políticas de gobierno.

Ambas estrategias, la de los “institucionales” y la de los “democráticos” se dan al interior del propio sindicato, con ambas se tiene que negociar el régimen

político en turno, son digamos, dos cabezas de un solo monstruo. (Góngora y Leyva, 2007, pp. 36-38).

En 2005, Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón, realizaron su primera alianza en el marco de la contienda interna del PAN por la candidatura presidencial. Todo indicó que estos dos sujetos trabajaron a favor de su nominación como candidato. El órgano auxiliar del SNTE, el Instituto de Estudios Educativos y Sindicales (IEESA), elaboró un informe que mostró el acuerdo pactado entre la dirigencia del sindicato y el entonces precandidato Felipe Calderón, para apoyarlo en su precampaña.

El Proyecto Azul fue puesto en práctica, en la medida en que el SNTE hizo uso de su estructura territorial para realizar actividades de promoción del voto a favor de Calderón. El objetivo primordial se concentró en tres acciones: aumentar el número de docentes adherentes del PAN, es decir, como votantes en las elecciones internas, movilizarlos el día de los comicios y aportar los representantes necesarios del precandidato Calderón en las casillas para sufragar.

Elba Esther Gordillo, reconoció públicamente su apoyo a Calderón en una entrevista concedida al periodista Raymundo Riva Palacio en la que sostuvo que:

Felipe Calderón le debe mucho a los maestros; fue cierto que les hablé a algunos (gobernadores) para decirles va así. Estoy convencida que si (Roberto) Madrazo hubiera sido presidente, pobre país. Y si el señor Andrés Manuel hubiera sido presidente, qué dramático. (El Universal, 23 de julio de 2007, como se citó en Muñoz, 2011)

El SNTE se favoreció de esto en términos políticos, ya que permitió independizarse electoralmente de todos los partidos políticos y pudo negociar en lo sucesivo con mayor margen de autonomía sus posiciones electorales y directivas en el sector educativo tanto a nivel federal como estatal.

Elba Esther Gordillo buscó, en todo momento, ganar y mantener su independencia dentro del corporativismo, pero siempre conservando las buenas relaciones con los otros sindicatos y sus líderes, hecho que con el tiempo ha llevado al SNTE a posicionarse como un ente independiente y como una de las principales fuerzas sindicalistas y operadoras del país.

3.2 La Alianza por la Calidad de la Educación

El 15 de mayo de 2008 el presidente de la República, Felipe Calderón y la Presidenta del Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo, firmaron la Alianza por la Calidad de la Educación con el objetivo de propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación, a efecto de que la sociedad vigile y haga suyos los compromisos que reclama la profunda transformación del sistema educativo nacional, (Alianza por la Calidad de la Educación, 2008).

Para la alianza “era imperativo hacer de la educación pública un factor de justicia y equidad, fundamento de una vida de oportunidades, desarrollo integral y dignidad para todos los mexicanos. La Alianza concibe al federalismo educativo como el espacio en que los diferentes actores habrán de participar en la transformación educativa y de asumir compromisos explícitos, claros y precisos” (ACE, 2008).

Para lograr tal propósito, el acuerdo se propuso operar mediante cinco ejes y diez procesos, mismos que se enuncian a continuación:

Tabla 5

Componentes de la ACE

Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Eje 5
Modernización de los centros escolares	Profesionalización de los maestros y autoridades educativas	Bienestar y desarrollo integral de los alumnos	Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo	Evaluar para mejorar
Infraestructura y equipamiento	Ingreso y promoción. Profesionalización.	Salud, alimentación y nutrición	Reforma curricular	Evaluación
Tecnologías de la Información y la comunicación	Incentivos y estímulos	Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno		
Gestión y participación social				

“La Alianza para la Calidad de la Educación es la herramienta adecuada para construir el sistema educativo moderno, equitativo y eficiente que demanda el país” (ACE, 2008). Esos fueron los términos en los que en 2008 el presidente Felipe Calderón presentaba el acuerdo educativo entre el SNTE y la SEP, proyecto basado en cinco ejes de trabajo con

acciones y metas por alcanzar al final de la administración de Calderón, empezando a operar a partir del ciclo escolar 2008-2009.

Las características de la ACE se describen a continuación:

Tabla 6

Alianza por la Calidad de la Educación. Ejes, objetivos y procesos

Ejes	Objetivos	Procesos
Modernización de los centros escolares	Garantizar que los centros escolares sean lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesario y la tecnología de vanguardia, apropiados para enseñar y aprender.	Infraestructura y equipamiento. Tecnologías de la información y la comunicación. Gestión y participación social.
Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas	Garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que	Ingreso y promoción. Profesionalización. Incentivos y estímulos

	<p>merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes.</p>	
<p>Bienestar y desarrollo integral de los alumnos</p>	<p>La transformación de nuestro sistema educativo descansa en el mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes, condición esencial para el logro educativo.</p>	<p>Salud, alimentación y nutrición</p> <p>Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno</p>
<p>Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo</p>	<p>La escuela debe asegurar una formación basada en valores y una educación de calidad, que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial</p>	<p>Reforma curricular</p>
<p>Evaluar para mejorar</p>	<p>La evaluación debe servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas</p>	<p>Evaluación</p>

El primer eje fue *la modernización de los centros escolares*, que tenía como objetivo garantizar que los centros escolares fueran lugares dignos, libres de riesgos, que sirvieran a su comunidad, que contaran con la infraestructura y el equipamiento necesario y la tecnología de vanguardia, apropiados para enseñar.

Posteriormente el eje de *profesionalización de los maestros y las autoridades educativas*, cuyo fin era garantizar que quienes dirigían el sistema educativo, los centros escolares y quienes eran responsables de enseñar fueran seleccionados adecuadamente, estuvieran debidamente formados y recibieran los estímulos e incentivos en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes.

El tercer eje fue *Bienestar y desarrollo integral de los alumnos*, el cual se basó en la transformación de nuestro sistema educativo a partir del mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes, condición esencial para el logro educativo.

Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo era el eje número cuatro en el que la escuela debía asegurar una formación basada en valores y una educación de calidad, que propiciara la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas pudieran desarrollar todo su potencial.

Y finalmente *Evaluar para mejorar* donde la evaluación debía servir de estímulo para una mayor calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas.

Para implementar estos cinco ejes se creó la Comisión Rectora de la Alianza, con el mismo número de miembros de la Secretaría de Educación Pública y del Sindicato Nacional

de Trabajadores de la Educación, de la misma manera que cada eje rector contaba con una coordinación para los trabajos de las mesas.

Esta comisión formaba el órgano colegiado de máxima autoridad de la Alianza, esta debía coordinar, aprobar y dar seguimiento a cada una de las acciones que se realizaban para el cumplimiento de los acuerdos comprometidos en la Alianza. De la misma manera, analizaba los documentos que enviaban a las mesas de trabajo, previamente validados por las coordinaciones de eje y aprobarlos para su implementación.

La alianza Por la Calidad de la Educación constituyó un arreglo transitorio entre el gobierno y el sindicato, en el que la conducción del proceso por parte del gobierno acosó una gran debilidad, y esta fue provocada en el ámbito político por la capacidad del sindicato de hacer valer sus recursos organizacionales y políticos en los procesos electorales. (Loyo 2011, p. 295)

La Alianza consideraba importante que las plazas vacantes y las de nueva creación, tanto para profesores como para puestos directivos, fueran asignadas a través de un concurso nacional público evaluado por un organismo independiente e imparcial. La SEP lanzó el 28 de julio de 2008 dos convocatorias públicas: la de nuevo ingreso al Sistema Educativo Nacional y la de docentes en servicio.

El 11 agosto de 2008 se llevó a cabo, por primera vez en el país, un concurso nacional para seleccionar a los maestros que se incorporarían a las aulas de educación básica, a partir del ciclo escolar 2008-2009. Para ello se sometieron a concurso más de 6 mil plazas y 26 mil 875 horas-semana-mes, lo que significó poco más del 17% de las plazas estatales y federales

liberadas ese año que fue de 36, 764, y pese a que se diseñaron 18 diferentes tipos de exámenes, la realidad fue que el porcentaje restante se otorgó de la forma tradicional de asignación (Barrera, 2009, como se citó en Flores y Mendoza, 2012, p. 145).

Los estados que aportaron al primer examen de oposición fueron: Guanajuato con 417, Jalisco 357, Nuevo León 286, Yucatán 170, Chiapas 157, Sonora 60 y Aguascalientes solo 1 plaza docente. En conjunto se concursaron 1407 plazas docentes de las cuales el 33% fueron de nuevo ingreso y el 67% restante fueron para plazas en servicio. En el caso de Michoacán y Oaxaca no se aplicaron dichas evaluaciones.

De esta misma forma, se realizaba cada año una convocatoria para todos aquellos aspirantes que deseaban formar parte del magisterio, siempre y cuando cumplieran con las aptitudes que se describen en la convocatoria. Este concurso fue abierto para los egresados de instituciones de educación superior y formadoras docentes: Escuela Normal y Normal de Estudios Superiores, Universidad Pedagógica Nacional e instituciones de educación superior de las diversas especialidades.

De igual manera, para los docentes en servicio que aspiraban a una plaza de base y para aquellos que buscaran incrementar sus horas a la semana o una plaza de tiempo completo. Las evaluaciones eran especializadas por tipo de plaza: para docentes de educación inicial y preescolar, preescolar indígena, primaria, primaria indígena, telesecundaria y educación especial (docente y psicólogo). También había exámenes específicos para docentes de secundaria general y técnica de español, matemáticas, biología, física, química, geografía, formación cívica y ética, historia, inglés y educación tecnológica, así como de educación física para primaria y secundaria.

Todos los factores y ejes que promovía la Alianza conformaban un instrumento atractivo que señalaba el camino que había que recorrer y construir para la consecución de una verdadera calidad educativa en México.

Para el año 2008 y 2009 hubo una modificación en la implementación de la Alianza por la Calidad de la Educación, pasaron de ser siete estados los que participaron a ser trece, incluyendo Chihuahua, Durango, Nayarit, Querétaro, Veracruz y Zacatecas y pasó de ser cerca de las 6000 plazas del año 2008 a 12,46 para el año 2009, mucho de este éxito se debió a la invitación formal de la federación a los estados para implementar dicho mecanismo en los estados.

A pesar de que los educadores forman parte importante de las políticas educativas, sigue habiendo una débil participación en las reformas educativas, esto ha provocado que las reformas no logren su cometido, ya que se dejan a un lado las experiencias y saberes de los docentes en las decisiones políticas. Se debe contar con diversos actores para que las reformas educativas sean positivas.

3.3 Profesionalización Docente

En la actualidad los avances en materia de cobertura, profesionalización y de presupuestos destinados al sistema educativo colocan a la educación en un punto en el cual la calidad educativa debe transformarse en la punta de lanza del desarrollo económico y social de México.

En la últimas tres décadas las reformas educativas implementadas en América Latina se han caracterizado de manera particular por: la introducción de cambios institucionales, la

adopción de sistemas para medir e impulsar la calidad, instalar nuevos modelos y dispositivos de evaluación de resultados del aprendizaje, cambiar modelos curriculares, por mejorar las capacidades de gestión y ofrecer incentivos a los maestros, entre otras estrategias y objetivos, con la finalidad de hacer más eficientes los sistemas educativos.

A pesar de ello, las políticas implementadas y los esfuerzos institucionales no han garantizado un desarrollo educativo sostenido para los países de la región. Las realidades educativas son difíciles de cambiar, por su complejidad, y hoy en día se siguen teniendo escenarios que evidencian el escaso o nulo avance en materia educativa.

Con este panorama, un problema que enfrentan las políticas públicas en materia educativa está relacionado con la formación, profesionalización y desempeño de los docentes. En cada análisis con respecto a éste, se señalan las debilidades y se advierten las posibles fortalezas, donde se pueden resaltar las condiciones laborales, la formación inicial, la formación continua y la gestión institucional. El problema está, en cómo pasar hacia una verdadera profesionalización de los docentes con políticas que sean más sistemáticas y que den continuidad a los procesos.

Denise Vaillant y Cecilia Rossel (2004) sugieren una serie de políticas y acciones para avanzar en la profesionalización docente:

Políticas para Mejorar la Situación Laboral de los Docentes

- Construir un entorno “profesional” que mejore la capacidad del sistema educativo de retener a los maestros y profesores en la docencia y que estimule la elección de la profesión docente como primer opción de carrera.

- Fortalecer el reclutamiento de candidatos a la docencia.
- Impulsar modalidades de promoción dentro de la profesión docente que eviten que el sistema de ascensos aleje al docente del aula.
- Otorgar incentivos para trabajar en zonas desfavorecidas.
- Aumentar la capacidad de atracción de la docencia a través de diversos tipos de estímulos, -no solamente materiales- por la realización de la tarea, sino que comporten recompensas propias de la profesión.
- Promover estrategias de participación y negociación gobiernos-sindicatos que permitan avanzar en la profesionalización.

Políticas para Mejorar la Calidad de la Formación

- Aumentar el nivel académico exigido para la formación inicial de docentes.
- Disponer de un marco referencial con una base de saberes teóricos y prácticos que necesita el docente para enseñar.
- Repensar la formación inicial y en servicio de docentes tomando a la escuela como telón de fondo, para contribuir a superar la tradicional disociación entre formación y práctica.
- Constituir una base de experiencias exitosas en el ámbito de la formación docente.
- Incorporar procedimientos de selección rigurosos, a fin de contar con formadores que respondan eficazmente a los nuevos requerimientos de la formación docente.
- Transformar las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación en estrategias que favorezcan aportes a la formación y el desarrollo profesional docente.

Políticas Destinadas a Consolidar y Mejorar la Evaluación Docente

- Establecer marcos referenciales que presenten indicaciones respecto a la docencia requerida para obtener aprendizajes de calidad a lo largo de toda la carrera docente.
- Consolidar dispositivos de evaluación que permitan generar pensamiento crítico sobre las prácticas docentes.
- Pensar modelos alternativos de evaluación docente basados en el concepto de carrera profesional.
- El diseño y la implementación de sistemas nacionales de evaluación docente debe realizarse gradualmente.
- Las propuestas de evaluación docente deben privilegiar metodologías globales que permitan apreciar los niveles de competencia para el ejercicio de la docencia.
- Para que los esquemas de evaluación docente puedan mejorar los sistemas educativos, hay que modificar en forma paralela las estructuras de carrera docente.
- El profesor es un elemento primordial para lograr las metas educativas.

Por ello la Alianza por la Calidad de la Educación estableció revalorar la función social del magisterio como una de las estrategias centrales para elevar la calidad de la educación básica, al reconocer que el docente es el protagonista de la transformación educativa de México.

La Alianza consideró a la docencia como parte de la estrategia, sin duda es una pieza clave para mejorar la calidad de la educación y, en este sentido, son relevantes los resultados del documento “Informe TALIS: La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje”, elaborado por la OCDE, que mediante una encuesta practicada en 200 centros

de enseñanza y más de 90 mil profesores arrojó los primeros resultados y de dichos resultados se desprenden las siguientes consideraciones:

- La conducta de los alumnos en las aulas y la creación de un entorno de aprendizaje seguro y productivo son factores importantes en muchos centros escolares y pueden adquirir un carácter de desafío para el trabajo del profesor. Según la referida encuesta, uno de cada cuatro profesores de la mayoría de los países valorados, incluido México, pierde al menos un 30% del tiempo de enseñanza a causa de la conducta perturbadora de los estudiantes o de las tareas administrativas y, en algunos casos, este porcentaje se eleva hasta un 50%.

- Más de uno de cada tres profesores trabaja en un centro cuyo director considera que dicho centro sufre una carencia de profesores calificados.

- Los factores más frecuentemente mencionados como obstáculo para la enseñanza son la falta de equipamiento y la ausencia de personal de apoyo a la instrucción.

- Respecto a la frecuencia de participación de los profesores en actividades de desarrollo profesional, se destaca que la participación media de los profesores no pasa de algunos días al año, mientras que en México es de 30 días o más

Uno de cada tres maestros comunicó grandes necesidades para enseñar a alumnos con requisitos especiales de aprendizaje. Entre el 70 y 80% de los docentes mexicanos trabajan en centros cuyos directores informaron que las evaluaciones escolares dieron lugar a algún tipo de efecto sobre el centro en cuestión, la evaluación de la dirección y los profesores, y que colaboró con estos últimos a mejorar sus habilidades docentes.

A pesar de ello, de acuerdo con datos de Observatorio Ciudadano de la Educación en 2008, el sistema educativo sigue organizando de manera desigual las oportunidades de aprendizaje, ya que sobresalen pautas de distribución del personal docente que destinan los recursos humanos menos capacitados a las zonas escolares habitadas por los estratos poblacionales menos favorecidos.

Este convenio buscaba lograr que las autoridades del sistema educativo, directivos de centros escolares y profesores, sean seleccionados idóneamente, estuvieran formados apropiadamente y reciban los estímulos e incentivos que se ganen en función del logro educativo de sus alumnos. Con ello no solamente se incentivaría la contratación y promoción del personal mejor calificado, sino que además se buscaría mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.

De la misma manera se reconocía que entre más recursos, días efectivos de clase, programas idóneos, mejores libros de texto y maestros estimulados de manera adecuada, podían conseguir efectos imperceptibles en la cobertura y en la calidad de la educación si el propio sistema educativo no superaba los obstáculos e ineficiencias que el centralismo y la burocracia excesiva lo aquejaba.

Se estableció la Comisión del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, con el propósito de renovar los conocimientos del magisterio nacional y fortalecer los conocimientos de los maestros intercalando la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, las sesiones colectivas de estudio, el intercambio de puntos de vista, así como el trabajo individual, sobre todo en materias como español, matemáticas, ciencias, historia, formación cívica y ética.

También, se reformaron los criterios de la carrera magisterial para que sólo se consideraran: el aprovechamiento escolar, el cual se mediría a partir de instrumentos estandarizados, cursos de actualización y desempeño profesional con el objetivo de dar respuesta a dos necesidades de la actividad docente: primero estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. Por medio de esto se buscaba que los docentes pudieran a disponer de niveles salariales superiores a través del Programa de Estímulos a la Calidad Docente.

Un elemento clave para el logro de las metas educativas es el profesor, por ello la Alianza por la Calidad de la Educación estableció como una de las estrategias centrales revalorar la función social del magisterio, para elevar la calidad de la educación básica, al admitir que el maestro es el personaje principal de la transformación educativa de México.

Como parte de la estrategia de la Alianza, la docencia sin duda fue una pieza fundamental para tener una mejor calidad en la educación y, en este sentido, son importantes los resultados del Informe TALIS antes referido ya que, consideró que el comportamiento de los alumnos en los salones de aprendizaje y la creación de un entorno de aprendizaje seguro y productivo son factores importantes en muchos centros educativos y pueden contraer un carácter de desafío para el trabajo del docente.

Asimismo sostuvo que los docentes pierden tiempo de enseñanza a causa de la conducta agitadora de los estudiantes o del trabajo administrativo y, en algunos casos, es demasiado el tiempo. No solamente se busca la contratación y promoción del personal más

calificado, sino que además se busca mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, favoreciendo esquemas de transparencia y rendición de cuentas.

Reflexión: La política del SNTE está muy lejos de ser democrática, en cualquiera de las actualizaciones de los comités ya que, difícilmente se define por elecciones, y comúnmente es precedida de negociaciones y acuerdos entre distintos grupos, hasta que logren integrar una planilla de unidad.

De acuerdo con los datos sugeridos por Flores y Mendoza (2012) los resultados del primer intento fueron: “De los 73,992 sustentantes que presentaron el examen, 67 por ciento no lo acreditó. Del total de acreditados –24,408– el setenta por ciento lo acreditó con menos del setenta por ciento de respuestas correctas y únicamente 7,421 sustentantes, acreditaron el examen con setenta por ciento o más de las respuestas correctas. (p. 168).

Para la edición 2009 nos comparte Flores y Mendoza (2021):

Los resultados del examen indican que la mayoría de los sustentantes, es decir, el setenta por ciento, requiere nivelación. Sólo se aceptó al 25 por ciento de las personas que realizaron el examen, lo cual significa que serían asignadas 31,086 nuevas plazas (6,678 plazas más que en el primer concurso); mientras que cuatro por ciento de los sustentantes fue considerado como no aceptable. (p. 173)

En suma, las reformas desde el punto de vista de la profesionalización y de los incentivos al magisterio, configuran un nuevo escenario que presumiblemente puede impactar directamente en la calidad de la educación. Los mecanismos de acceso para los

profesores de nuevo ingreso o eventuales, configura hoy un paso más de la transformación educativa que se ha vivido a lo largo de muchos años.

Algunas consideraciones sobre la política de ingreso se resumen de la siguiente manera:

Tabla 7

Las políticas de ingreso actuales al magisterio en el marco de las reformas educativas

Reforma educativa	Política de ingreso
Felipe Calderón, 2008.	México tuviera escuelas de calidad y que sus estudiantes pudieran competir en un mundo globalizado, para convertirse en una sociedad del conocimiento. Como presidente, promovió la Alianza por la calidad de la educación (ACE) que firmó con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Su intención fue que la organización magistral no se opusiera a sus reformas, pero un cambio tuvo que pagar un alto precio; ceder la Subsecretaria

	de Educación Básica a Fernando González, yerno de la Elba Esther Gordillo.
--	---

Felipe Calderón, 2009.	Promueve el aprendizaje por conjunto de saberes. Educación Preescolar “obligatoria”, se promueve aprender competencias.
------------------------	--

Felipe Calderón, 2010.	Pretender innovar las estructuras curriculares y prácticas educativas.
------------------------	---

Enrique Peña Nieto, 2012-2013.	Educación de calidad con equidad. Pacto por México. Aumentar la calidad educativa. Aumentar la matrícula media superior y superior. El Estado recupere la rectoría.
--------------------------------	--

Sin embargo, el sentido de la calidad de la educación que la Alianza adopta debiera considerar, entre otras dimensiones, la evaluación de los ambientes escolares que experimentan los educandos, ya que el clima en el aula, en la escuela y en el hogar, la

satisfacción de los profesores con sus directivos y con sus compañeros, así como las condiciones del trabajo, se encuentran estrecha e intensamente relacionados con los resultados de los aprendizajes propuestos.

Conclusiones Generales

¿Cuáles han sido las Disposiciones Institucionales para el Escalafón Magisterial?

En conclusión, se puede afirmar que, las disposiciones institucionales para el escalafón magisterial tienen que ver con las negociaciones corporativas al interior del SNTE imbricado con la SEP, más allá de simulación competitiva que implicaban los mecanismos de la ACE. Lo que en teoría política se conoce como la *real politik*, o la política real más que el estado de derecho.

Cabe mencionar que la ACE es una política pública de origen corporativo legitimado por el sistema político y puesto en marcha por él mismo, sin embargo, desaparecen elementos de los derechos laborales de los mismos trabajadores del sindicato magisterial. Cabe resaltar que el doble discurso de la modernización educativa y los nuevos mecanismos de escalafón, tienen que ver con la fragmentación del sindicato y su gremio en la toma de decisiones discrecional que se habían formado por casi 50 años.

¿Por qué no Funcionó la Política de Profesionalización yCuál es el Papel del Sindicato en este Proceso?

De esta manera, se puede proponer que el contenido programático de la ACE no funcionó debido a la cohesión interna del sindicato, en el sentido de sus relaciones políticas laborales a discreción, como la resolución de favores políticos, el charrismo, los pequeños cacicazgos, las negociación de las lealtades a cambio de plazas y ascensos, las movilizaciones del mismo sindicato, la poca transparencia en la asignación de plazas, en la computarización

de los resultados, y el mismo control de los exámenes de admisión y promoción de los docentes.

Toda esta maquinaria sindical que alberga poco más de millón y medio de agremiados ha sido la causa del poco avance en el proceso de transparencia en la educación.

¿De qué Forma la ACE Favorece la Modernización del Ingreso y Ascenso de los Maestros?

La ACE favoreció la modernización del ingreso y ascensos de los maestros en razón de que el control de los exámenes y pruebas aparentemente estaban en manos de la SEP, y al mismo tiempo ya no se heredaban las plazas a diestra y siniestra, más bien se crearon mecanismos para otorgar la asignación de plazas y bases existentes.

Además, se limita la misma creación de bases y plazas, por lo tanto, los mecanismos de contratación se burocratizan, en donde los docentes de nuevo ingreso compiten más tiempo para sus asignaciones con contratos de corto plazo, y para el caso de los docentes que entraban a concurso, también debían cumplir con cierta documentación y antigüedad, aparentemente. Hasta cierto punto la ACE, se convirtió en un mecanismo de control para el SNTE y al interior del mismo, también funcionó como mecanismo reafirmar lealtades ya obtenidas.

¿Por qué Falló?

La ACE falló porque en realidad fue un ataque directo a la burocracia cohesionada y sus relaciones corporativas, así como el juego de lealtades al interior de sindicato y al mismo

tiempo, este ataque fue restado desde la misma SEP ya que los mismos maestros agremiados al SNTE son los que laboran en la Secretaría de Educación.

Se puede mencionar que la tendencia liberal de la reforma implica un proceso de desarticulación del SNTE, más allá de beneficiar a la educación directamente, para los maestros, fue un ataque a su cohesión interna, que como se ha mencionado, sigue patrones culturales, políticos y económicos no escritos, que como fórmula política corresponden a más de 50 años de tradición corporativa sindical.

Referencias

Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (1992).

Alianza por la Calidad de la Educación (2008).

Amador, A.J.C. (2009). *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros* [Archivo PDF]. <file:///C:/Users/Edder/Downloads/DialnetLaProfesionalizacionDeLosMaestrosYLaAlianzaPorLaCa-3224141.pdf>

Arellano, G. D. (2002). *La transformación de la administración pública en México: Límites y posibilidades de un servicio civil de carrera*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Arnaut, S.A. (1996). *Historia de una profesión, los maestros de educación primaria en México 1887-1994*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Arnaut, S. A. (1992). *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1988*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Audelo, C. J. M. (2004) *¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática*. Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional. 12(24). 124-142. <https://www.redalyc.org/pdf/417/41751459004.pdf>

Audelo, C. J. M. (2005). *Sobre el concepto de corporativismo: Una revisión en el contexto político mexicano*. [Archivo PDF]

Barragán, M. y Roemer, A. (1999). *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: Un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. Fondo de Cultura Económica.

Bendix, R. (2000). *Max Weber*. Amorrortu Editores.

Bensusán, G. y Tapia, L.A. (2011). El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano. *Revista El Cotidiano*. 168. 17-32
<https://www.redalyc.org/pdf/325/32519319003.pdf>

Bizberg, I. (1992). *Corporativismo en el mundo moderno*. En Guadarrama, A. (Ed). Relaciones corporativas en un periodo de transición. Universidad Nacional Autónoma de México.

Camacho, M. (1976). *Control sobre el movimiento obrero en México*. [Archivo PDF]
<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/718/708>

Cazorla, P. J. (1994). *El clientelismo de partido en España ante la opinión pública*. [Archivo PDF]

Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la teoría general de la administración pública*. Mc Graw Hill

Corzo, S. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. 206. 1-66.

Cruz, V. O. (2009). *El Servicio Profesional de Carrera cambios en la Gestión Pública de México*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Duhalt, K. M. (1972). *La administración de personal en el sector público. Un enfoque sistémico*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Estatuto del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1 de julio de 2004)
<https://snte.org.mx/>

Flores, P.A. y Mendoza, C. D. C. (2012). *Implementación de Políticas Educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*. Ediciones Gernika.

Garza, M. A. (1996). *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*. El Colegio de México.

Guerrero, A. J. P. (2000). *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil de carrera*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Gindin, J. (2011). *Sindicalismo docente en América Latina, una contribución al debate*. Revista El Cotidiano. 168. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

Góngora, S.J. y Leyva, M. A. (2007). *El SNTE en su encrucijada: política o educación*. Revista Laboratorio de Políticas Públicas. 32. 5-57.

Harmon, M. M. y Mayer T. R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.

Haro, B. G. (2000). *Servicio público de carrera, tradición y perspectivas*. Editorial Porrúa- Instituto Nacional de Administración Pública.

Hernández, M. E. (2006). *El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza*. Revista Espacios Públicos. 9(17). 118-140 <https://www.redalyc.org/pdf/676/67601708.pdf>

Hernández, S.R. (1991). *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2012). La educación en México: Estado actual y consideraciones sobre su evaluación. INEE, https://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/reu/docs/presentacion_211112.pdf

Juárez, A.M. (2003). *Carrera Magisterial, ¿La respuesta ante la necesidad de un sistema de ¿profesionalización del sector educativo? Caso específico de la Escuela Primaria “Lic. Adolfo López Mateos”, Metepec. Estado de México*. [Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma del Estado de México]

Latapí, S. P. (1992). *La política educativa del Estado mexicano desde 1992*. Revista electrónica de Investigación Educativa. 6 (2). 1-19. <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/108/187>

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. D.O.F. 10 de abril de 2003.

Martínez, S.R. (5 de diciembre de 2009). *Resultados de la prueba PISA en México*. El Financiero. <https://www.economista.com.mx/opinion/Resultados-de-la-prueba-PISA-en-Mexico-20191205-0090.html>

Loyo, B. A. (2006). *El sello de la alternancia en la política educativa: México 2000-2005*. Revista Mexicana de Investigación Educativa. 11(30). 1065-1092. <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmiev11n30scD00n01es.pdf>

Martínez, E. R. y Vega, V. S. (2007). *Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. 1(2). 91-114. <https://www.redalyc.org/pdf/270/27037205.pdf>

Méndez, M. J.L. (2001). *El servicio profesional electoral: un servicio civil para la democracia. Servicio Civil de Carrera en México: Experiencias y perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/13933.pdf>

Morales y Gómez, J. M. (2009). *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. Miguel Ángel Porrúa.

Muñoz, A.A. (2002). *Las dificultades del cambio: el SNTE en el contexto de la alternancia política. (Tomo 2)*. Universidad Pedagógica Nacional-La Jornada Editores. <http://anuario.upnvirtual.edu.mx/index.php/publicaciones/anuario-mexico/category/12-2001?download=73:las-dificultades-del-cambio-el-snte-en-el-contexto-de-la-alternancia-politica&start=20>.

Muñoz, A. A. (2004) *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado: El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato nacional de Trabajadores de la Educación (1992-1998)*. Universidad Iberoamericana-Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América.

Muñoz, A. A. (2008). *Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político*. Revista Mexicana de Investigación Educativa. 13(37). 377-417. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662008000200004

Muñoz, A.A. (2011). *El SNTE y Nueva Alianza: del control político del magisterio a la cohabitación pragmática electoral*. Revista El Cotidiano. 168. 95-107.

Nieto de Pascual, P. D. M. (2009) *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*. OECD <https://www.oecd.org/mexico/44906091.pdf>

Observatorio Ciudadano de la Educación. (2007). *La Carrera Magisterial: 15 años de promesas incumplidas*. Revista Este País. 207. <http://docplayer.es/11314017-Carrera-magisterial-15-anos-de-promesas-incumplidas.html>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2009). *Informe TALIS: la creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje, síntesis de los primeros resultados. Primera encuesta Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje*, París. (www.oecd.org/edu/talis)

Ornelas, C. (2008). *El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón*. Revista mexicana de investigación educativa. 13.37. 445-469.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2748467>

Ortega, E. J. (2012). *El SNTE y el corporativismo y disidencia en México en el siglo XXI* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional Autónoma de México].
https://repositorio.unam.mx/contenidos/el-snte-corporativismo-y-disidencia-en-el-mexico-del-siglo-xxi-280609?c=peOg3l&d=false&q=*&i=1&v=1&t=search_0&as=0

Pereyra, C. (1987). *Dos variantes del corporativismo*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Poy Solano, L. (5 de diciembre de 2007) *Sin terminar educación básica, 30 millones de mexicanos*. La jornada.
<https://www.jornada.com.mx/2007/12/05/index.php?section=sociedad&article=045n2soc>

Pulido, M.A. (2001). *El servicio civil de carrera como elemento para la modernización integral de la administración pública estatal mexicana* [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México].
https://www.ri.unam.mx/contenidos/ficha/el-servicio-civil-de-carrera-como-elemento-para-la-profesionalizacion-en-la-administracion-publica-estatal-mexicana-450410?c=4EvE7P&d=false&q=*&i=1&v=1&t=search_0&as=0

Romero, J.J. (2007). *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México, una lectura institucionalista*. Seminario Internacional Ciudadanos y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. PNUD.

Schmitter C. P. (1992). *Corporatismo (Corporativismo)*. En Guadarrama, A. (Ed). Relaciones corporativas en un periodo de transición. Universidad Nacional Autónoma de México.

Schröter, B. (2010) *Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?* Revista Mexicana de Sociología. 72(1). 141-175.
<http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/17794>

Secretaría de Educación Pública-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1998). *Lineamientos generales de Carrera Magisterial*.
http://www.alianzacivica.org.mx/guia_transparencia/files/pdf/educacion/14_LINEAMIENTOSOBRECARRERAMAGISTERIAL/LINEAMIENTOS_CARRERA_MAGISTERIAL.pdf

Secretaria de Relaciones Exteriores, (1 de octubre de 2010). <https://www.gob.mx/sre>

Vaillant, D. y Rossel. C. (2004). *Construcción de la profesión docente*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

Veloz, A. U. N. (2003). *Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso de Puebla)* [Tesis de Maestría, Facultad

Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México].

<http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/tesis/55>

Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Zorrilla, M. G. P. (1972). *La Administración pública federal* (Vol. 1)

https://books.google.com.mx/books/about/La_Administraci%C3%B3n_p%C3%ABlica_federal_Zorr.html?id=a_dUzgEACAAJ&redir_esc=y