



**POLÍTICOS Y
NEGOCIACIÓN
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS:
EL SNTE Y LA
PRIMARIA
MEXICANA**



INVESTIGACIÓN
EDUCATIVA &
PEDAGÓGICA
IBEROAMERICANA

editorial
redipe

editorial
redipe © 2024

Título original:

Políticos y negociación de políticas públicas:
el SNTE y la primaria mexicana.

Autores: Dra. Rosa Marta Gutiérrez - Dr. Ignacio Pineda Pineda

ISBN: 978-1-957395-45-6

Primera edición: Octubre de 2024

SELLO Editorial

Editorial REDIPE (95857440), Nueva York – Cali

Red de Pedagogía S.A.S. NIT: 900460139-2

© de la ilustración de la cubierta

Comité Editorial

Valdir Heitor Barzotto, Universidad de Sao Paulo, Brasil

Carlos Arboleda A. PhD Investigador Southern Connecticut State University, Estados Unidos

Agustín de La Herrán Gascón, Ph D. Universidad Autónoma de Madrid, España

Mario Germán Gil Claros, Grupo de Investigación Redipe

Rodrigo Ruay Garcés, Chile. Coordinador Macroproyecto Investigativo Iberoamericano
Evaluación Educativa

Julio César Arboleda, Ph D. Dirección General Redipe. Grupo de investigación Educación y
Desarrollo humano, Universidad de San Buenaventura

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, la reproducción (electrónica, química, mecánica, óptica, de grabación o de fotocopia), distribución, comunicación pública y transformación de cualquier parte de ésta publicación -incluido el diseño de la cubierta- sin la previa autorización escrita de los titulares de la propiedad intelectual y de la Editorial. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual. Los Editores no se pronuncian, ni expresan ni implícitamente, respecto a la exactitud de la información contenida en este libro, razón por la cual no puede asumir ningún tipo de responsabilidad en caso de error u omisión.

Red Iberoamericana de Pedagogía

editorial@rediberoamericanadepedagogia.com

www.redipe.org

Impreso en Cali, Colombia

Printed in Cali, Colombia

AUTORES



Dra. **Rosa Martha Gutiérrez**

Estudió su licenciatura en Pedagogía en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán (UNAM). Maestría en Pedagogía en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán (UNAM) y doctorado en Pedagogía en la Facultad de Filosofía y Letras (UNAM).

Es miembro de la Red Iberoamericana del Medio Ambiente (REIMA), del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Red Iberoamericana de Pedagogía (REDIPE). Ha participado como ponente en congresos nacionales e internacionales (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Brasil), publicado artículos sobre política educativa, evaluación educativa, educación ambiental, violencia familiar y currículo. Actualmente es profesora de carrera asociada "C" de Tiempo completo en el área de Investigación Pedagógica, adscrita al Departamento de Investigación Educativa de la FES Acatlán donde actualmente labora como Jefa de Departamento. Imparte clases en la licenciatura en Pedagogía y el posgrado (MADEMS) de la FES Acatlán-UNAM y presidenta de REDIPE México.



Dr. Ignacio Pineda Pineda

Estudió su licenciatura en Pedagogía en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán (UNAM). Maestría en Educación (ISCEEM) y doctorado en Educación (UPN-Ajusco).

Es miembro de la Red Latinoamericana de Estudios sobre el Trabajo Docente (Red Estado),

de la Red Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales y de la Academia de Teoría y Filosofía de la Educación (México). Ha participado como ponente en congresos nacionales e internacionales (Argentina, Colombia, Cuba, Chile, Brasil), publicado dos libros y 20 artículos sobre el tema de la docencia. Actualmente es profesor de carrera asociado "B" en el área de Investigación Pedagógica, adscrito al Programa de Investigación de la FES Acatlán. Imparte clases en la licenciatura y el posgrado en Pedagogía de la FES Acatlán-UNAM.

UNAM FES ACATLÁN, JUNIO DE 2024

*A Constanza, Emilio y Emiliano
quienes hoy empiezan a transitar
por la educación básica, y con quienes
tengo el compromiso de
contribuir a hacer de este un
mundo mejor.*

PRÓLOGO

El análisis de políticas públicas se introdujo en México a finales de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa, en el marco del proceso de Reforma de Estado. En esa época el análisis de políticas públicas era una disciplina con una marcada influencia de la Ciencia Económica, ya que el ejercicio presupuestal constituía la herramienta para medir los costos y beneficios de la puesta en marcha de una decisión gubernamental a través del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que se despendían del mismo.

De esta forma, el cálculo del costo de la instrumentación de los programas de gobierno era un indicador que permitía evaluar “de manera objetiva” la eficiencia de la acción gubernamental del Estado mexicano, y a partir de dicho criterio, decidir qué programas gubernamentales tendrían continuidad y cuáles deberían eliminarse, para así, dejar espacio a actores provenientes del sector privado que podrían atender ese nicho de oportunidad recurriendo a su experiencia y recursos económicos.

En estas circunstancias, la educación era conceptualizada como un servicio que podía ser atendido eficientemente por el ámbito del mercado, y para que el poder político pudiera generar las condiciones propicias para ello, fue necesario iniciar un proceso complejo de negociaciones con actores con poder de veto, por lo que era imperioso ir acotando las fuentes de ese poder y los beneficios que habían obtenido y que, en términos de análisis económico, hacían más costosa la instrumentación de la política educativa.

Sin embargo, detrás de esta fachada de “objetividad analítica” era posible deducir que, en todo proyecto político, para su puesta en marcha y permanencia, se requiere de una política educativa que facilite socializar entre los integrantes

de la comunidad creencias y valores que propicien conductas que el proyecto político hegemónico considera deseables.

Así, el neoliberalismo haría uso del análisis de políticas públicas para justificar una serie de reformas que buscaron cambiar la relación del gobierno con los sindicatos de maestros, con los gobernadores, con las asociaciones de padres de familia, entre otros actores, a fin de instrumentar un modelo educativo que introyectara entre los usuarios del servicio educativo valores como el individualismo y la competencia.

A pesar de lo anterior, un aspecto que va a tener un peso significativo en la ejecución de las reformas educativas (y en general de todas las reformas), es que el régimen político mexicano padece una alta debilidad institucional, por lo que los esfuerzos emprendidos desde los gobiernos en turno a fin de realizar una reforma educativa ambiciosa y de gran calado, terminaron por materializarse en esfuerzos coyunturales que tenían como propósito hacer que se destacara la actuación de los funcionarios al frente del sistema educativo, pero sobre todo, del titular del poder ejecutivo.

Esta problemática es abordada por los Doctores Ignacio Pineda Pineda y Rosa Martha Gutiérrez Rodríguez, quienes formulan un aparato crítico multidisciplinario que les permite reconstruir, comprender y analizar las razones que llevaron a los principales actores de la política educativa mexicana de la época neoliberal a poner en marcha un modelo educativo que tenía como objetivo ofrecer educación útil para la vida productiva, pero que se encuentra sometido a las percepciones que sobre “el fenómeno educativo” tenían administradores, legisladores y asesores del gobierno en turno.

Esta investigación ofrece al lector, además de un sólido trabajo teórico, el desarrollo de un trabajo de campo que incluye entrevistas con diferentes titulares de la Secretaría de Educación Pública entre otros personajes, elementos que permiten realizar un trabajo de reconstrucción de las razones, de los valores, de las creencias en las que estos personajes se basaron para reformar la política educativa de nuestro país.

Ciudad de México, a 11 de junio de 2024.
Juan José Sanabria López.

ÍNDICE

	Pag
Introducción	17
Capítulo 1:	
El análisis político	21
1.1. Los ordenamientos del análisis político.....	22
1.1.2. Sobre los acercamientos analíticos.....	22
1.2. La historia oral en la investigación.....	26
1.2.1. Objetividad y validez en la investigación oral de las élites políticas.....	26
1.2.2. La técnica de levantamiento de información, como apoyo al desarrollo de la Investigación.....	28
1.2.3. La Historia Oral, el tránsito hacia la Investigación Oral.....	29
1.2.4. Criterios selectivos de la Historia oral y la Investigación Oral.....	31
1.2.5. Fortaleza y posibilidades de la investigación en la Historia Oral.....	35
1.2.6. ¿Quiénes son las élites?.....	37
Capítulo 2.	
Diseño e implementación de las políticas públicas	43
2.1. La política y el Estado.....	43
2.2. La política pública.....	54
2.3. Tipología de las políticas públicas.....	59

Capítulo 3:**Las políticas del Subsistema Nacional de Educación Básica**

(SNEB) 1988-2006.....	65
3.1. Antecedentes de las tres políticas modernizadoras y promotoras de la calidad en la educación básica: el Programa Nacional para la Modernización de la Educación Básica....	67
3.2. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.....	71
3.2.1. Salinas – Bartlett, del Programa Federal al Acuerdo Sindical.....	72
3.2.2. La hechura de las políticas públicas.....	73
3.2.3. Las tensiones entre grupos de negociación política.....	76
3.2.4. El ANMEB: De política pública a política de Estado.....	82
3.3. La política en las políticas: El Compromiso social por la Calidad de la Educación.....	86
3.3.1. Los antecedentes del Compromiso Social por la Calidad de la Educación.....	88
3.3.2. El cabildeo entre grupos: encuentros y desencuentros con la cúpula sindical.....	91
3.3.3. Lo que sí se deriva del compromiso.....	92
3.3.4. La Comisión SEP-SNTE. El umbral del poder.....	99
3.3.5. El Compromiso Social por la Calidad de la Educación y sus significados.....	104
3.4. La Alianza por la Calidad de la Educación.....	105
3.4.1. La Alianza, una mera presentación ejecutiva.....	108
3.4.2. Política educativa. La regulación negociada.....	112
3.4.3. Actores emergentes y legitimación de los cursos de acción en la interacción política.....	117
3.5. La cultura política del Subsistema Nacional de Educación Básica...	125

Capítulo 4.**La institucionalización sindical.**

De las aguas mansas, al torbellino incontrolable.....	129
4.1. La configuración del Subsistema Nacional de Educación Básica (SNEB) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).....	130
4.1.1. Las primeras agrupaciones magisteriales: mutualistas y representativas.....	130
4.1.2. Las incipientes organizaciones laborales del magisterio mexicano.....	133
4.2. La institucionalización sindical (1920).....	138
4.3. El empoderamiento sindical.....	141
4.3.1. El perfil del SNTE en las definiciones político-electoral de 1988.....	142

Capítulo 5.

Los posicionamientos sindicales y el alineamiento de fuerzas.....	147
5.1. Los actores políticos y el ánimo antisindical.....	148
5.2. Las causas de los desencuentros y enfrentamientos: reformas, incrementos salariales y dictadura sindical.....	152
5.3. El relevo necesario: la caída de Carlos Jonguitud Barrios y el Encumbramiento de Elba Esther Gordillo Morales.....	158
5.4. El SNTE de Elba Esther Gordillo Morales. El umbral del poder, en el camino a la SEP.....	161
5.5. La Secretaría de Educación Pública, entre funcionarios y líderes. La pugna por la institución.....	164
5.6. La concertación política.....	166
5.6.1. El triunfo sindical: el control de los programas educativos del SNEB.....	172
5.7. El cogobierno educativo SEP-SNTE en el Compromiso por la Calidad de la Educación.....	180
5.8. La continuidad del cogobierno y la Alianza por la Calidad de la Educación.....	190

Conclusiones	197
Siglas	205
Referencias Bibliográficas	209
Documentos oficiales.....	213
Electrónicas.....	216
Hemerográficas.....	218
Índice de figuras	
Diagrama 1. Esquema de interpretación en la elaboración de la Política Pública.....	56
Diagrama 2. Proceso de Diseño de las Políticas Públicas.....	58
Gráfica 1. Resultados PISA Aplicación año 2000.....	186
Gráfica 2. Porcentaje de alumnos de Educación Primaria por nivel de logro.....	188
Gráfica 3. Porcentaje de alumnos de Educación Secundaria por nivel de logro.....	188
Tabla 1: Elementos del análisis político.....	23
Tabla 2: Relaciones de producción política en las arenas.....	61
Tabla 3. Secretarios de Educación 1988-1994.....	83
Tabla 4. Programas derivados del Compromiso Social por la Calidad de la Educación.....	93
Tabla 5. Organizaciones sindicales del magisterio mexicano 1919-1940.....	137
Tabla 6. Primer Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. (1943).....	140
Tabla 7. Asignación salarial al magisterio mexicano en 1989.....	154
Tabla 8. Clasificación de las escuelas de Educación Básica por organización, sostenimiento y grado de marginalidad.....	173
Tabla 9. Programa Nacional de Carrera Magisterial.	

Criterios de Evaluación	
Tabla 10. Composición del Sistema Educativo Mexicano.....	201
Tabla 11. Fuentes de financiamiento de la Educación Básica en México ciclo escolar 2011-2012.....	202
Tabla 12. Fuentes de financiamiento de la Educación Básica en México ciclo escolar 2021-2022.....	202
Tabla 13. Montos de financiamiento anual a Educación Básica.....	203
Tabla 14. Aportaciones especiales al financiamiento de la Educación Básica.....	203

AGRADECIMIENTO

La presente investigación no hubiera sido posible de realizar sin el apoyo de la UNAM y el CONACYT, además de todos aquellos que me privilegiaron con sus aportaciones y orientaciones para lograr su desarrollo y culminación.

Gracias a las fuentes informantes que dispusieron su tiempo y experiencia como sujetos que han vivido la historia de la política educativa en el nivel básico a lo largo de casi 30 años. Sus puntos de vista contribuyeron al análisis de los procesos de diseño e implementación de los cursos de acción para promover el desarrollo y la formación de los niños que transitaron por las escuelas mexicanas entre 1988 y 2012.

Una figura invaluable es el Dr. Ignacio Pineda quien en 2009 creyó en un primer proyecto de investigación, el de maestría, referido también a la educación básica y nuevamente tomó la estafeta para acompañarme en el desarrollo de la tesis doctoral que hoy se concluye; sin su confianza, apoyo y orientaciones no habría sido posible lograrlo. Considerado por la comunidad universitaria como un experto en saberes de la docencia universitaria también es apreciado por su enorme valor humano, su disposición para enseñar y aprender de los demás, por acompañar y animar, por atreverse siempre. Gracias Doctor Ignacio, siempre he apreciado enormemente su apoyo, las aportaciones, la firmeza para hacer nuevas interpretaciones y búsquedas sobre una realidad tan compleja como la de la educación básica desde su configuración como fenómeno de la política.

En este camino también encontré a una maravillosa intelectual que generosamente aceptó codirigir mi proyecto, la Dra. Clara Carpy Navarro de quien se conocen sus talentos como profesional pero poco se abunda en el ser humano. Parca y clara en sus comentarios, me mostró el rostro de la investigadora que se aventura y apoya aquello que puede ser un desatino, pero

que finalmente no lo es y por eso obtuvimos lo que esperábamos. Gracias Dra. Clara por haberme dado la oportunidad de ser su alumna en esta maravillosa travesía que fue la construcción de la presente tesis.

Sin embargo, conforme iba avanzando la investigación, hubo algunos episodios de extravío y confusión que sólo se resolvieron cuando el Dr. Juan José Sanabria López aceptó formar parte del comité tutorial, sin plantear ninguna objeción mostró interés por aportar su ayuda, saberes y disposición para darle forma y sentido al contenido de la tesis, mil gracias por todo Dr. Sanabria.

Después de presentar la candidatura se requería un lector más y, sin dudar, solicité el apoyo del Dr. Marcos Mizerit quien es un testigo del tránsito que he vivido en el mundo de la pedagogía. Desde la licenciatura fue mi maestro, después tuve la fortuna de volver a tomar clase con él en la maestría y finalmente volvió a disponer de su tiempo y sus saberes para leer y acompañarme en este proceso. A él debo agradecerle la dedicación, la pasión y la entrega que me enseñó a dar en esta profesión, dando siempre testimonio del pedagogo comprometido.

Agradezco a mi familia, mis hermanos, mis hermanas de vida, sobrinos, sobrinas, hijos, nietos, nueras, mi madre y mi padre, quien hoy ya no está conmigo, pero sé que comparte mi alegría por culminar un nuevo proyecto y por supuesto agradezco a Manuel todo el apoyo y el empuje para ayudarme en los momentos más difíciles, cuando perdía el rumbo y el sentido, gracias por estar a mi lado.

Por supuesto no puedo dejar de mencionar a Ángel, sinónimo de voluntad; Ángela, maravillosa alumna y hoy colaboradora de trabajo y de aventuras; Bladimir, solidario y generoso. Muchas gracias chicos, los quiero mucho.

Finalmente a Eréndira, amiga entrañable y compañera de congresos, viajes y descubrimientos quien me dio el impulso necesario para llegar, aunque ya estaba en el camino.

A todos ustedes gracias por haber contribuido con generosidad, paciencia y sabiduría a hacer de mí, lo que soy.

INTRODUCCIÓN

El análisis sobre las tres políticas educativas, tratadas en la presente investigación, y los resultados obtenidos no constituyen un problema ni un tema menor puesto que adquiere significaciones mayúsculas cuando se dimensiona el alcance que la educación básica representa, no sólo para el desarrollo económico del país. Sus implicaciones se amplían cuando el análisis del sistema se personifica y atiende las necesidades formativas de millones de niñas y niños que son sujetos activos en la escuela, y al mismo tiempo aprenden sin aprender, sin trascender y sin comprender porque viven el aprendizaje sin relevancia ni significación alguna para su vida cotidiana, académica y laboral.

Desde esta mirada se abordan en la presente investigación los repetidos fracasos de las reformas educativas, lo que permite percibir cómo opera el régimen gubernamental en el terreno de la educación básica; cuáles son las percepciones de los actores políticos sobre la educación básica; y cómo ha sido capitalizado electoralmente, por las fuerzas en pugna, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el Gobierno Federal, desde el Presidente de la República hasta el subsecretario de educación básica.

Los distintos pactos establecidos entre el órgano sindical y la autoridad educativa obedecían a una visión del Estado que se configuraba como una franca tendencia corporativa —desde el Maximato— para el ejercicio del poder y la política, lo que implicó la integración de los ciudadanos al aparato del Estado a través de las corporaciones, en las que se inscriben y se inscribían, desde las acciones cívicas y ciudadanas en las que participan, o bien, desde las afiliaciones políticas o las organizaciones de los trabajadores.

Dichos pactos, acuerdos, compromisos y alianzas entre el gobierno federal y el sindicato magisterial se vieron fortalecidos y renovados por las transiciones

económicas de México en la década de los ochenta, ya que impusieron una nueva visión sobre la naturaleza del Estado y su operación política en el campo de la educación.

Así, el estudio de las políticas educativas como producto de las relaciones de fuerza, que se producen entre la cúpula magisterial y la élite burocrática gubernamental, es un tema vigente y relevante puesto que permite explicar los procesos que hoy se viven en el Subsistema Nacional de Educación Básica.

Retomando la idea anterior, se abordan estas relaciones en un período comprendido entre 1988 y 2012, que se reconoce como la temporalidad en la que mejor se visibilizan este tipo de interacciones políticas y gubernamentales, ya que estos períodos presidenciales se caracterizaron por el diseño e implementación de tres políticas públicas de continuidad. Aunque de estas sólo la primera ha sido considerada una política de largo alcance y de amplio aliento, pues hoy es considerada como la tercera política de Estado más importante en materia educativa, después de la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921 y la creación de los libros de texto gratuitos en 1959.

No obstante, las consideraciones sobre el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica son abundantes por los asuntos que dejó pendientes y, fundamentalmente, porque constituye el producto final del primer acuerdo cupular entre los grupos de la élite política de la educación, en temas de políticas y legislación de la educación. Este proceso explica que de un programa federal, al inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se haya transitado a un acuerdo nacional para conciliar posturas entre los grupos en el último tercio de este mismo período.

Fue este acuerdo el que lentamente propició las condiciones que posibilitaron el proceso de empoderamiento del sindicato magisterial hasta llegar al co-gobierno de la educación básica en los sexenios de la alternancia política encabezados por Vicente Fox Quesada quien firmó con la lideresa sindical, Elba Esther Gordillo Morales, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación. En la continuidad partidista este mismo acto se repetiría ahora con Felipe Calderón Hinojosa en la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación.

La investigación pretende explicar cómo la participación del SNTE en las políticas y la administración del SNEB obedece a mecanismos de compensación

y pago de deudas políticas adquiridas en las campañas electorales de los tres aspirantes al poder presidencial. En los tres casos, el SNTE fue capaz de armar un desarrollo logístico que condujo a los aspirantes al triunfo electoral. La contundencia de los resultados electorales refrendó el poder de control del SNTE entre sus agremiados pretendiendo, incluso, convencer a la sociedad civil de que eran ellos la única fuerza política capaz de transformar la educación.

Los graves acontecimientos que se presentaron durante el año 2013 entre el magisterio mexicano y el gobierno federal, por la implementación de la Reforma del gobierno en turno, fueron propiciando un ambiente cada vez más enrarecido y violento en los ámbitos político, escolar y social. Estos eventos dieron como resultado un movimiento que se inició con el encarcelamiento de la líder sindical y que desembocó en una larga confrontación entre el sindicato y la élite de la política educativa hasta llegar a nuevos acuerdos con el SNTE, quien, como sentenció Elba Esther Gordillo Morales, ya no se haría cargo de controlar a la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) con las consecuencias conocidas y difundidas por los medios de comunicación.

Frente a este escenario se consolidó la tesis argumentativa a lo largo de los cinco capítulos que conforman el presente trabajo de investigación, donde se analizan las relaciones de fuerza que se gestaron como producto del empoderamiento sindical y de la visión sobre la educación como el capital electoral necesario para acceder al poder electoral.

Sin embargo, para trascender el plano conceptual de las relaciones de fuerza producidas por las tensiones entre los grupos de actores políticos se consideró necesario entrevistar a aquellos actores que dieron pie al diseño e implementación de las políticas educativas, quienes propiciaron el desarrollo de una serie de acciones y acontecimientos, encaminados a la transformación del Subsistema Nacional de Educación Básica.

Desde esta visión se abordó el análisis de la literatura especializada en el tema y la consulta a los actores políticos con la finalidad de atender los objetivos de la investigación.

CAPÍTULO I

*“A mí ya se me olvidaron
cosas, que tú todavía no aprendes”.*

Mauricio Pilatowsky Braverman

EL ANÁLISIS POLÍTICO

El análisis político, enfocado en el estudio de los objetos y realidades que se movilizan en escenarios complejos, permite hacer manifiestas —explicitando— las interacciones que se dan en las relaciones de interdependencia que establecen los sujetos entre sí. Son esas movibilidades, señaladas por Víctor Alarcón Olguín (2006), las que representan un punto de apertura para responder a la necesidad de adición desde la multidisciplinariedad, la cual permite comprender las articulaciones que existen entre los procesos de configuración del objeto y el problema que se aborda.

Bajo esta postura se sostiene la exigencia de ubicar la naturaleza de los fenómenos y procesos políticos desde su interpretación conceptual-procedimental en términos de

- a) Temporalidad: coyunturales, retrospectivos o prospectivos,
- b) Contexto: inmediato, intermedio o ampliado,
- c) Perspectiva de análisis: micro, media o macro.

A partir de estas referencialidades los acontecimientos políticos se sitúan en el plano de las relaciones sociales y al mismo tiempo fungen como marco integrador de la problematización estableciendo las relaciones con el conocimiento; es decir, se revelan como manifestaciones en hechos y fenómenos representativos de grupos, sujetos y actores que se reconocen a través de las percepciones comunes y los intercambios de ideas, bienes o iniciativas de protección. Este reconocimiento social es

Continuo y crea vínculos consensuales que deben extenderse y entretenerse de maneras capaces de asumir nuevos espacios comunes y a la vez puedan formalizarse bajo la noción de instituciones y prácticas que mantengan la posibilidad de reproducirse conforme a las propias necesidades manifestadas por los individuos para así garantizar la continuación de dicha relación social (Alarcón, 2006, p. 40).

1.1. Los ordenamientos del análisis político

La configuración de los Estados-Nación representa las condiciones que integran al sistema político y la estructura territorial, constitucional, legislativa, jurídica y gubernamental que lo compone, misma que incide en la definición del primer orden analítico, referido a la identidad del sujeto del Estado, orden y categoría analítica que deriva en la construcción de los derechos del sujeto bajo la intención de la igualdad universalizante que da paso a la creación de valores uniformes en torno a la noción de identidad articulada y razonada que configura el segundo orden. Esta configuración identitaria, a partir de su articulación racional con el contexto y la otredad, derivará en el proceso de construcción sobre la identidad cultural como el tercer orden de análisis que se desvela en las prácticas responsables del ejercicio del poder respaldados en las instituciones del Estado y las que lo complementan, es el caso de las Organizaciones no Gubernamentales, (ONG) las cuales se centran en el origen, es decir, los ciudadanos comprometidos y relacionados con el Estado desde la libertad colectiva.

De este modo los ordenamientos permiten trazar una ruta de análisis que permite promover el principio de tendencia y aproximación para conformar el análisis político desde el campo de la administración pública, la gestión y operación política y lo que de estos procesos deriva para el desarrollo del análisis metodológico.

1.1.2. Sobre los acercamientos analíticos

Las aproximaciones al análisis de las acciones gubernamentales y la gestión política requieren de las conceptualizaciones, explicitaciones, explicaciones y comprobaciones válidas acerca de las decisiones en términos de costos y beneficios cuya rentabilidad pueda ser tangible e incorporada al propio sistema político.

De este modo, el logro de la investigación se sustenta en las cuatro orientaciones fundamentales para el análisis político: de los fenómenos sociales, de los grupos, los individuos y los actores, lo que permite obtener las certidumbres respecto a la secuencia de los ordenamientos que organizan y definen la convivencia sociopolítica y cultural dando sentido a la conformación social, tal como se representa en la siguiente tabla:

Tabla 1: Elementos del análisis político

Dimensión	Representaciones
La dimensión teórica, que:	Obedece a la construcción de explicaciones y modelos sistemáticos sobre la naturaleza de los hechos y fenómenos que se pondrán a prueba en el estudio.
La dimensión histórica contextual:	Alude a la ubicación de las secuencias, espacios y fenómenos en los que participan los actores políticos.
La dimensión metodológica:	Remite al diseño y aplicación de recursos metodológicos y técnicos que posibiliten el logro de los objetivos de la propia investigación.

Nota. Fuente: Elaboración propia a partir de Alarcón Olgún (2006, pp. 42-46).
La importancia del método para el análisis político.

De acuerdo con Alarcón (2006), la verdadera posibilidad de producir la ciencia política se sustenta en que la última dimensión logre posicionarse frente a la dimensión teórica y así distinguirse de manera clara entre los factores histórico-contextuales, sin eliminarlos, sino ubicándolos en el terreno de la proporcionalidad investigativa (p. 43).

Dicha postura marca la pauta para revalorar las aportaciones que los estudios sobre los sujetos, y los fenómenos políticos en los que participan, sean analizados a partir de las posibilidades que la propia metodología aporta sobre estos, desde los debates y definiciones que la propia investigación exige:

- a) Sostener un modelo de investigación de la política en el quehacer político y la interacción política,
- b) Abordar los procesos de posicionamiento en el poder,
- c) El ejercicio mismo del poder en su relación con las acciones de gobierno.

Estos tres fenómenos podrán ser abordados bajo el diseño e implementación de estrategias y técnicas de investigación caracterizadas por su flexibilidad y concreción, cuya intención última es dotar al investigador de la amplitud de análisis, en función de las percepciones, interpretaciones y propuestas de transformación que estudia respecto a la realidad política y social; misma que recorta, a través de la definición del objeto, el contexto, los actores y la construcción de sustentos teóricos.

En este sentido, la especificidad de la politología práctica-crítica rechaza la separación del objeto de investigación y la valoración normativo-teórica bajo la que debe estudiarse, este último a través de sus relaciones histórico-subjetivas con las estructuras del poder político “[Que están] determinadas por sus relaciones con el proceso de reproducción social y las formas de conciencia social” (Kämmeler, 1971, p. 12). De este modo, el objeto de la ciencia política asume ciertos grados de especificidad que se dinamiza en los contextos a partir de los referentes históricos.

Por lo anterior, y para efectos de la presente investigación, se consideró pertinente incluir en el proceso dinámico la visión de los actores, no sólo desde el plano de las acciones sino desde la noción misma del poder en el ejercicio gubernamental y de control institucional, es decir, no basta con realizar las mediaciones del análisis político puesto que se requiere la interacción con las realidades y nociones de sus actores en los escenarios políticos, logrando establecer un anclaje entre el análisis político y la historia oral como metodología que permite abordar al sujeto desde su apropiación del quehacer político-gubernamental en el Sistema Educativo Mexicano (SEM) y, de manera específica, en el Subsistema Nacional de Educación Básica (SNEB).

Lo anterior permite comprender las prácticas políticas de los sujetos políticos articuladas desde su formación social y a las mediaciones bidireccionales entre el sujeto y el objeto; así pues, el método de la política se centra en la

crítica analítica del orden procedimental atendiendo a la posibilidad de recuperar las contradicciones, lo que significa, en palabras de J. Kämmler (1971), “que el conocimiento de las estructuras del poder político en la sociedad no tiene otro fin más que el de contribuir a una auténtica construcción material de la democracia” (p.12), de este modo el autor propone una investigación política “basada en el fortalecimiento conceptual, que propicie la consolidación científica de la investigación política, teniendo como objeto de estudio el conjunto de estructuras que intervienen en la configuración y transformación del poder político” (p. 13).

Por su requerimiento explicativo y de representación social la investigación política se configura a partir de una plataforma histórica y contextual que permite comprender al poder como la posibilidad funcional de la acción política desde las manifestaciones que este asume:

- Los procesos políticos: procedimientos y acciones sustentados en las causas, efectos y explicaciones (Alarcón, 2006, p.43)
- Mecanismos: las instituciones que apoyan el desarrollo de las acciones (ALARCÓN, 2006, P.43)
- Actores: sujetos y grupos desde donde se diseñan e implementan las acciones, o bien, en quienes dichas acciones provocan un efecto.

Dado el compromiso que se asume como investigador al interpretar y participar en las transformaciones de la realidad política, la investigación en el campo de la ciencia política debe responder a las percepciones históricas articuladas a la realidad de los sujetos sociales.

En consecuencia, el análisis político coadyuva a la comprensión de los contenidos explícitos e implícitos de las políticas públicas de la educación del Subsistema Nacional de Educación Básica, puesto que no se limita sólo a la revisión de aquello que teórica y metodológicamente se establece y valida, ya que trasciende este plano con el fin de explicitar las relaciones de fuerza entre los actores para acceder, ejercer y mantenerse en los cuerpos de poder.

Es esta la razón por la que la investigación se apoya en la historia oral como recurso metodológico que permite configurar las percepciones de la élite política sobre su propia participación en los procesos de prescripciones

normativas y las orientaciones políticas del Subsistema Nacional de Educación Básica (SNEB). La participación activa de la élite en estos procesos permite recuperar las nociones que han construido en torno a su participación como protagonistas de los hechos y la trascendencia de los mismos en el terreno educativo, tal como esta metodología lo pretende.

1.2. La historia oral en la investigación

La recuperación de la memoria de las élites es un proceso que, además de la complejidad que implica el acceso a los líderes políticos, enfrenta una serie de cuestionamientos que se tratarán de dirimir en este primer apartado.

La relación entre el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se ha definido, permanentemente, en términos de una relación de fuerza por el posicionamiento en el poder para controlar el SNEB con las implicaciones y beneficios que dicho ejercicio deberá producir cuando se procede al diseño e implementación de las políticas públicas en la educación básica.

Debemos entender que la política no es un fenómeno de autoconceptualización ni de autoconstrucción por lo que se requiere el análisis del contenido de los dichos y las acciones de los sujetos que se sumergen en ella. Si como señala Hecló (1972) “la política existe no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos” (como se citó en Aguilar, 2014, p. 23), entonces, es necesario abordar los fenómenos desde los sujetos que forman parte de ellos.

1.2.1. Objetividad y validez en la investigación oral de las élites políticas

Todo proceso de interlocución provoca percepciones disímboles entre los intercambios que establecen los grupos cuando esta interlocución se establece con la finalidad de obtener, a través de una entrevista, la historia de aquellos que fueron protagonistas de un fenómeno o proceso, en este caso político, que trascendió en la conformación del SNEB para su posterior transformación; dichos intercambios adquieren relevancia obteniendo significaciones y sentidos desde la mirada del entrevistador que percibe y trata de interpretar la postura y

dirección que el entrevistado otorga a la narración. De este modo se trascienden los hechos “objetivos” para recuperar la visión del entrevistado sobre su propia actuación en aquel proceso del que fue partícipe en un momento determinado, justificará sus desaciertos y exaltará el valor de aquello en lo que, bajo su propia percepción, acertó; aunque la metodología de la historia oral ha sido fuertemente cuestionada en cuanto a su carencia de objetividad y su irrelevancia por el sesgo que adquiere la investigación, fundamentalmente por dar voz a los no consultados de primera mano y su inclusión en un proceso de investigación.

La tarea del investigador oral, no obstante, no es en modo alguno sencilla pues implica un trabajo de análisis y seguimiento de quienes en su momento formaron parte de las élites políticas para consultarles su actuación y las razones de su participación en un movimiento o en el desencadenamiento de procesos de transformación coyuntural o estructural, esto implica la movilización del corpus de la identificación¹ de categorías de análisis en su realización con la definición de aquello que debe preguntar, a quién preguntar, qué esperar de la información obtenida, analizar la información proporcionada por el entrevistado y contextualizarla.

De este modo, la investigación oral enseña a preguntar, a recibir respuestas y a percibir las representaciones del mundo a través de los entrevistados desde un enfoque cualitativo que no guarda intenciones de orden estadístico, generalizable ni objetivo. Se pretende resignificar cualitativamente la participación de los actores en un proceso individual que los conduce a transitar de la visión del individuo a la del sujeto, el actor que nuevamente se posiciona en la condición de individuo y transita a la posibilidad del agente, en la medida en que participa de la transformación del quehacer político y social.

Lo anterior no significa la separación de la metodología de la investigación cualitativa y su peso en el desarrollo reflexivo de un estudio que pretende explicitar fenómenos y procesos tanto vigentes como relevantes. Para el desarrollo de la investigación oral es necesario verificar la autenticidad de las fuentes, definir si quien estas son ideales, pues conoce y participó en el tema

¹ *Que para los fines de la presente investigación es definido como el apoyo en cinco criterios para la identificación del discurso: el macro-propósito comunicativo, la relación entre los participantes del diálogo o conversación, modo de organización del discurso, modalidad del diálogo y contexto ideal de difusión. Este procedimiento permitió la localización de cinco categorías de análisis abordadas por los entrevistados: Calidad educativa, mejora del sistema, la política en las políticas, confrontación y separación de intereses (Parodi, Ibáñez y Venegas, 2009, p. 75-101).*

o asunto en cuestión, ya que, como señala De Garay (1994), “es un hecho que alguien dispuesto a hablar no necesariamente es el informante adecuado para la pregunta planteada” (p.11).

Por lo anterior, es posible señalar que este proceder metodológico ilustra las necesidades de abordar las interrogantes sobre el SNEB en el siglo XXI, considerando la posibilidad de consultar a quienes vivieron la problemática educativa en el período comprendido entre 1988 y el año 2012, en el papel de hacedor de la política, implementador y partícipe de la misma; esclarecer información que se ha dado por sentado que es la que es y no otra trasciende los espacios de la indagación objetiva para abordar la emoción y percepción de la élite política que ha gestado el intrincado terreno de la política educativa del SNEB. Lo que para William Baum significa que la historia oral

debe entenderse como una metodología utilizada para preservar el conocimiento de los eventos históricos, tal como fueron percibidos por los participantes. Una metodología creadora o productora de fuentes para el estudio de como los individuos (actores, sujetos, protagonistas, observadores) perciben y/o son afectados por los diferentes procesos históricos de su tiempo (como se citó en De Garay, 1994, p.13).

1.2.2. La técnica de levantamiento de información, como apoyo al desarrollo de la Investigación

La investigación oral apoya una buena parte de su reconstrucción en la entrevista, entendida como una actividad de orden dialéctico en la que se presenta una constante retroalimentación y planteamiento de puntos de divergencia para construir una síntesis de lo planteado.

En este sentido, es el entrevistado quien bajo un guión definido, aunque sumamente flexible, da sentido a la conversación, pues no es el caso para esta investigación indagar sobre las experiencias familiares o deportivas del entrevistado, por ejemplo, se trata de situar la conversación, y lo que de ella resulte, en el área de interés del investigador y su objeto de estudio para satisfacer las necesidades que cada uno de los aspectos que componen la entrevista y así desvelar los aspectos esclarecedores del fenómeno que se estudia; al mismo tiempo se pretende aportar información vista desde nuevos prismas y enfoques

(los del político, que intervienen en la vida política de la educación, desde el ejercicio de las políticas públicas). De este modo, el entrevistado, al expresar desde su propia oralidad la experiencia vivida, aporta nuevas visiones de un proceso leído y probablemente comprendido a partir de las elaboraciones de los expertos, lo que es absolutamente necesario para comprender las percepciones subjetivas de los sujetos, a la par este sujeto de la oralidad fuerza la reformulación continua de dichas preguntas a lo largo del encuentro, esto conduce a una creación del investigador a partir de la recreación de los hechos del actor y su testimonio, que al final es el resultado de la relación entre los sujetos que dialogan sobre un mismo hecho y con un mismo interés: el esclarecimiento de un proceso. De este modo la investigación oral es un recurso que nace en el estudio de la historia, pero que cada vez obtiene mayor representatividad multidisciplinaria

Ya que puede ser y es utilizada tanto por historiadores como por sociólogos, antropólogos, politólogos, psicólogos, trabajadores sociales, maestros, etc. Si bien es cierto, que en sus inicios norteamericanos fue utilizada sólo por historiadores, al difundirse por el resto del mundo —particularmente en Europa y América Latina— empezó a ser utilizada por diversos científicos sociales y miembros de la propia comunidad interesados en los aspectos sociales de la investigación. El carácter interdisciplinario de la historia oral (que deriva en la investigación oral) ha sido resultado del acercamiento de la historia hacia las ciencias sociales y humanas en el presente siglo (Braudel F., 1985, p.36).

En este sentido, la entrevista busca la oralidad del actor en la reconstrucción de su experiencia vivida dentro del fenómeno político, en este caso, a indagar en torno de la educación solicitando de este la recopilación de hechos, eventos y procesos en lo que participó, recuperando el pasado.

1.2.3. La Historia Oral, el tránsito hacia la Investigación Oral

A partir de la década de los sesenta, de acuerdo al planteamiento de Graciela de Garay (1994), la Historia Oral fue adquiriendo cada vez mayor auge hasta llegar a la fundación de la Asociación de Historia Oral en 1967 (p.17).

La tendencia inicial de esta asociación estaba marcada por la búsqueda de grupos de élite en los terrenos políticos y socio económico con el fin de esclarecer la participación de estos grupos de actores en procesos y fenómenos del pasado reciente para contextualizar los hechos y el ambiente de interacción

política en que se negociaron y acordaron las decisiones.

Este proceso trajo como consecuencia el establecimiento de una escuela cada vez más creciente y reconocida: las *Elitelore* o entrevistas de la historia oral a las élites, con la finalidad de consolidar la búsqueda de información y explicitaciones sobre el desarrollo de las sociedades y sus consecuentes transformaciones, puesto que las élites no se comportan ni se conforman de una manera estable ni permanente, debido a las transformaciones de los contextos y la movilidad permanente de los entornos políticos.

1.2.3.1. Cualidades extensivas de la Historia Oral

No obstante, no son los grupos de las élites los únicos que se van a consultar, con el paso de los años se extendió la posibilidad de recurrir a fuentes de grupos sociales menos exclusivos con la finalidad de reconstruir sus testimonios sobre temas muy específicos como lenguaje, tradiciones, cultura, formas de interacción, la vida en ciertos sectores; lo anterior dio como resultado la Historia Oral Popular (De Garay, 1994, p. 27).

El movimiento para el desarrollo de esta metodología se presenta casi de manera simultánea en Norteamérica, en los estados de California, Chicago y Nueva York con mayor énfasis, encabezados por los estudios desarrollados por Louis "Studs" Terkel en torno a las vivencias de los soldados y la gente común durante la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, en Europa, países como Italia e Inglaterra contribuyeron de manera importante al desarrollo de la metodología para la investigación entre cuerpos sociales comunes, grupos de élite y grupos étnicos a través de los trabajos encabezados por Paul Thompson, Lawrence Stone y Raphael Samuel. Thompson (2003/2004) define a la Historia Oral como

La interpretación de la historia y las sociedades y las culturas en proceso de cambio a través de la escucha y registro de las memorias y experiencias de sus protagonistas, y por lo tanto no parece apropiado concebirla ni como un método de trabajo minuciosamente determinado y con reglas fijas, ni como una subdisciplina separada de los métodos de investigación (p.15).

Desde la mirada de este autor se trata de una metodología de corte multidisciplinario que puede concebirse como un cruce de aportaciones entre la

Sociología, la Antropología, la Historia, la Lingüística, la Educación y los Estudios Culturales; de este modo las disciplinas en lo particular se transforman al transitar por la posibilidad de la Historia Oral y su interacción con otras visiones y posturas disciplinares trascendiendo los límites entre campos y disciplinas científicas.

El desarrollo de la investigación de Thompson (2003/2004), desde la perspectiva de la Historia Oral, es el producto de las relaciones interdisciplinarias que intervienen en el desarrollo de la investigación sobre la historia social en la Gran Bretaña, durante los primeros veinte años del siglo veinte, partiendo fundamentalmente de entrevistas hechas a personas comunes que habían vivido en la región británica en dicho período histórico desde la metodología sociológica. No obstante, y a pesar de contar con estudios estadísticos y entrevistas dirigidas, el autor optó por destacar el pasado social de los entrevistados por encima de las experiencias recientes, que aludirían más al enfoque metodológico de historias de vida.

Apartir de la influencia de Bertaux, Thompson recuperó ambas posibilidades como la fuente que enriquecía la oralidad de los sujetos, es decir, el pasado y la experiencia actual de los sujetos recurriendo, por la naturaleza de algunos de sus estudios, a las entrevistas trans-generacionales lo que permitió trascender el plano anecdótico en cuanto a señalamientos como “en aquellos años el divorcio era muy poco frecuente”, “la moda era distinta”, “el papel familiar de hombres y mujeres era más claro”, convirtiéndose, desde la mirada del autor, en testimonios históricos que daban cuenta de una visión y organización social distinta a la década de los noventa aportada no sólo por los teóricos de la sociología, sino por las poblaciones que vivieron la dinámica de la transformación social.

1.2.4. Criterios selectivos de la Historia oral y la Investigación Oral

La Historia Oral no se circunscribe de manera exclusiva a la escucha de testimonios pues constituye una alternativa de investigación eminentemente cualitativa que debe conformar sus propias muestras de entrevistados a través de criterios establecidos, mismos que se presentan en una argumentación sintética que será desdoblada para su análisis a lo largo de la propia investigación:

- a) Tipo de grupos: ¿Por qué el investigador decide por un grupo de entrevistados y no otro?

A partir del objeto de estudio en la investigación se establecen las necesidades de información y diálogo con el cuerpo de protagonistas sobre los asuntos, hechos y fenómenos que dan forma al propio objeto, siendo necesario recurrir a fuentes informantes de primera mano que provean el testimonio a fin de reconstruir los contextos y ambientes en que se gestan los procesos políticos, en el caso específico que nos ocupa. Por esta razón se recurrió a la selección de un grupo de informantes con las siguientes características.

- Dos miembros de los cuerpos encargados de la discusión de las políticas públicas. En ambos casos se desempeñaron como Senadores de la República de 2012 a 2018.
- Dos funcionarios a cargo de la adecuación de los principios políticos educativos, para su implementación y desarrollo.
- Un representante de la cúpula sindical.
- Un representante de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), como voz de los actores emergentes.

b) La representatividad del discurso: ¿Cuál fue su papel en el fenómeno y cómo lo oraliza?

En las entrevistas realizadas con algunos miembros del cuerpo de la élite política y económica nacional cada uno de los sujetos con los que se conversó jugaron un papel protagónico en los procesos transformadores del SNEB, desde el terreno político y de las políticas públicas; bien como diseñadores de las políticas públicas, operadores políticos, cuerpos opositores y de negociación o bien como representantes de las ONG quienes se involucran en el terreno del diseño e implementación de las políticas públicas, y la exigencia de rendición de cuentas por los cuerpos sindicales y gubernamentales, pues el Organismo está integrado por los miembros de la élite económica nacional.

c) Su noción sobre el fenómeno que se indaga: ¿Conoce el tema del que se está hablando?

En todos los casos consultados los entrevistados manifestaron cierto conocimiento sobre la problemática, los puntos medulares y sensibles del SNEB —sus vulnerabilidades— algunos de ellos no sólo conocen el SNEB adicionalmente han desarrollado carreras políticas de larga trayectoria, lo que les permitió analizar las problemáticas desde la experiencia política de la negociación, la concesión y las complejidades, previendo confrontaciones y resultados en términos de pérdidas y ganancias partidistas, de grupos y personales. Esta característica se presentó como una constante en los sujetos entrevistados, salvo en el caso de los integrantes de la ONG, ya que los empresarios se involucraron en el fenómeno educativo con un desconocimiento de la larga trayectoria histórica y política del SNEB pues desconocen sus fundamentos, orígenes y manifestaciones educativas y sociales. Es importante señalar que esta afirmación se sustenta en las declaraciones del propio vocero y director general de la organización.

d) La relevancia de los actores: ¿Su participación fue protagónica o tangencial?

En todos los casos las fuentes entrevistadas jugaron un papel protagónico en el diseño, desarrollo, negociación e implementación de las políticas públicas educativas, del mismo modo el grupo fue el responsable de cada uno de los procesos de confrontación y cabildeo de los puntos medulares de las líneas de operación institucional del SNEB (carrera magisterial, programas para la mejora de la calidad, evaluación docente, actos administrativos de gobierno y posicionamiento político) en la propia relación de fuerza entre grupos de actores.

e) Permite reconstruir momentos históricos: ¿Es claro en lo que narra y los testimonios son susceptibles de constatación cruzada?

Este es probablemente el punto que con más recurrencia fue posible recuperar puesto que en todos los casos los testimonios del grupo coinciden en los puntos centrales, aunque cada uno de ellos los oraliza desde su propia perspectiva y posición política que ocupaba en el momento referido.

Los puntos presentados constituyeron una importante posibilidad de complejidad en el análisis pues son evidentemente distintos y, en algunos casos, confrontados, al mismo tiempo fue posible dejar de lado el análisis probabilístico (por acumulación de frecuencias en las respuestas obtenidas, por ejemplo) lo

que privilegió el análisis cualitativo de la información recabada a través de los testimonios y la reconstrucción histórica de los sujetos en torno a momentos relevantes en la transformación política del SNEB.

Por consiguiente, es necesario considerar que la aplicación de la entrevista obedece a un cuerpo flexible de cuestionamientos, elaborados cuidadosamente en cuanto a la representatividad sobre el fenómeno estudiado, que no deberá convertirse en el objeto de la reunión puesto que lo que se pretende es la amplitud de respuestas de entrevistas desde su propia perspectiva para dar forma al testimonio que configura a la Historia Oral, mismo que se compone de los siguientes elementos: el auto-reconocimiento del sujeto en su relación con los eventos a indagar; la autoubicación en el espacio y en el tiempo; y, finalmente, la autodefinición del papel que jugó en el desarrollo del proceso.

En este sentido, la entrevista se construyó a partir de una pregunta central pues, como señala De Garay (1994), las entrevistas se desarrollan con la finalidad de recuperar aquellos aspectos centrales o esenciales. La intención es construir la problemática desde las aristas y detalles que lo conforman, comparando los mismos fenómenos desde los docentes, para establecer el análisis sobre las relaciones entre los planteamientos teóricos y los testimonios de vida social o política, siendo este último el enfoque que nos ocupa, llegando al plano explicativo-sintético (p.23).

Berteaux (2005) sostiene que:

El relato de vida se constituye como una narración. Se materializa en una narración y, por lo tanto, la construcción de la situación de entrevista ha de estar dirigida a su obtención. Asimismo el trabajo muestral, como esfuerzo de realidad a través de la redundancia, es la dimensión procedimental, la narración es la dimensión material [que propicia el proceso explicativo-sintético] en cuanto a la fase intensiva y de verificación (p.860).

Lo anterior implica que la expresión escrita de los testimonios cuente con los elementos vitales necesarios en la escritura, tales como claridad, estilo y fluidez, recuperando la narrativa en su emotividad. De tal suerte que el testimonio oral sea rescatado no sólo en el análisis político, abarcando la multidisciplinariedad de posibilidades sobre la que discurre.

1.2.5. Fortaleza y posibilidades de la investigación en la Historia Oral

Desde la perspectiva de Thompson (2003/2004, p.22) las fortalezas de la historia oral pueden identificarse en los siguientes procesos:

a) Voces ocultas: cada sujeto se reconoce en su propia historicidad, la gente común y los miembros de las élites. La historia nos permite acceder a sus memorias y experiencias desde su propia mirada dando relevancia a los acontecimientos que el entrevistador busca esclarecer ya que se trata de un objeto de estudio relevante y con requerimientos rigurosos de análisis, a través de la explicitación que cada cuerpo de entrevistados puede otorgar al otro mediante un diálogo flexible aunque siempre formal.

b) Esferas escondidas: los aspectos de la vida cotidiana e institucional, según corresponda al cuerpo de informantes, son relevantes en el desencadenamiento de los acontecimientos y su participación en los mismos, los testimonios cambian con la edad y en algunos casos de los que se abordan en esta investigación la memoria tiende a ser más nítida y relajada pues, como señaló alguno de los informantes, “He llegado a la conclusión de que por darte esta entrevista, los que me quieren ya no me van a querer, y los que no me querían lo van a hacer menos”. En este punto también es pertinente recuperar las modalidades de interacción, otro de los entrevistados comentó a lo largo de la conversación lo siguiente:

Era impresionante que al sentarnos a establecer los diálogos sobre la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) parecía como si tuviéramos una instrucción clara: los funcionarios SEP se sentarán de un lado, los representantes del SNTE del otro y Fernando González (yerno de la lideresa sindical y al mismo tiempo Subsecretario de Educación Básica) nunca sabría dónde sentarse, lo que nos pondría muy tensos a todos, a pesar de que las reuniones eran cada semana, nunca terminamos de acostumbrarnos al hecho de que, tratando de cuidar lo políticamente correcto terminaba sentándose en la cabecera de la herradura pero siempre más cerca del sindicato.

Comentarios como estos no es usual que aparezcan consignados en los medios de comunicación, o que se difundan por considerarlos anecdóticos, no

obstante, su carga simbólica es representativa de las percepciones de los sujetos en cuanto a las interacciones, las tensiones evidentes y sensibles y su influencia en los procesos de los que fueron partícipes los entrevistados.

c) Tradición oral: alude a las instancias de la formación social incorporando en cada narración interpretaciones de su historia a través de planteamientos como el siguiente: “Mira a mí me parece que la influencia de los organismos Internacionales en el Sistema Educativo Mexicano, específicamente en educación básica es un gran mito que nos distrae del problema real, el caos y la falta de calidad educativa”, por su parte otro de los entrevistados aborda este mismo punto y comenta:

Recién llegado a la SEP recibo del presidente la República un fax, con una nota a mano de él mismo que me indicaba: hazte cargo, al leer el documento, me doy cuenta de que es el resultado del diagnóstico de la OCDE sobre educación, que incluía las famosas cuatro recomendaciones, como condicionantes de la firma del TLC.

Entre las percepciones sobre los hechos y su mitificación por desconocimiento, rigurosidad o alejamiento de los conceptos y procesos median como una constante las construcciones apegadas a las percepciones construidas a partir de las nociones más cercanas, las vivencias y la experiencia, su importancia radica en la posibilidad de construir la propia identidad entre las élites y los grupos comunes.

d) Establecimiento de conexiones entre actores y escenarios: como un contraste entre los conocimientos que se producen a través de la investigación documental y la investigación que incluye los registros orales. En este último caso debemos recuperar la deconstrucción y reconstrucción de los hechos mismos, a través de la memoria que se oraliza, lo que implica el reconocimiento de posibilidades de entendimiento y esclarecimiento de los fenómenos, realizando aportaciones valiosas al análisis de los problemas comunes a un mismo grupo de actores, a pesar de su propia participación en arenas políticas distintas.

Phillippe Joutard (1999) plantea, en este sentido, que la oralidad refleja la complejidad de lo real, incorpora lo natural por encima de lo racionalmente intelectualizado revelando la alteridad que no se incluye en las construcciones

teóricas usuales o que no se recupera por su propia condición ausente en la circunstancia vivencial desconocida, por lo que es distinta de aquello que se escribió y probablemente poco rescatable por desconocida. De este modo, lo que produce la oralidad es precisamente la posibilidad de conexión entre la experiencia del otro, en otro contexto y coyuntura con lo que actualmente se vive y se pretende lograr, poniendo a disposición de los otros aquello que probablemente no encontremos en lo escrito por la imposibilidad de encontrarlo, si no se cuenta con la fuente oral (pp. 265-283).

A partir del establecimiento y el esclarecimiento de las cualidades que posee la investigación oral el entrevistador revisa, analiza y selecciona a los entrevistados desde sus participaciones en una red de posibles informantes cualitativos. Este proceso explicita la definición de las élites y la selección del grupo informante.

1.2.6. ¿Quiénes son las élites?

El propio término supone la presencia de un grupo selecto entre un universo de igual conformación ideológica en cuanto a la percepción, ostentación y ejercicio del poder. No obstante, es necesario recurrir a la constatación por observación o vivencia sobre los comportamientos de las sociedades modernas en las que unos diseñan y aplican mandatos y normas, otros los implementan y unos más debieran evaluar sus resultados; entre estos grupos es posible observar que son muy pocos los que diseñan los ordenamientos para su obediencia y muchos más los que los acatan. Por tanto, es preciso para los fines del presente estudio recurrir al análisis de las élites en el poder político y los fenómenos que desde este grupo se producen en el ámbito de las acciones políticas respaldadas en la visión teórica de la política.

La teoría de las élites se sustenta fundamentalmente en Pareto (1980) y Mosca (1896), quienes analizan la perspectiva de quienes ostentan el poder y los que obedecen los dictados del poder. Desde la mirada de Pareto (1980) pertenecer a la élite significa contar con cualidades por excepción para formar parte de este grupo, añade que la pertenencia a ellas no es necesariamente hereditaria por linaje (como se citó en Bolívar, 2002, pp.390-391).

Aunque en este sentido argumenta Mosca (2001) que “todas las clases políticas tienden a volverse hereditarias, si no de derecho al menos de hecho.

Todas las fuerzas políticas poseen esa cualidad, es decir la tendencia a permanecer en el punto y en el estado en que se encuentran” (p. 31).

Lo observable es que existe una diversidad de “élites dominantes o minorías especializadas” (De Garay, 1994, p. 106) que por la posición que ocupan en los ámbitos gubernamentales y productivos se ubican en posiciones privilegiadas que les permiten la negociación para la atención de sus configuraciones axiológicas, políticas y de representación social.

De acuerdo con el planteamiento de De Garay, las élites, de este modo, pueden ser consideradas como minorías dominantes, transitorias y cambiantes que cuentan con cuotas de poder definidas por la propia estructura del Estado. En la medida en que este cuerpo político forma parte de la burocracia institucional.

La burocracia en palabras de Lapassade (2004) debe ser entendida como una estructura de la organización del Estado que nace de la racionalidad del mismo, bajo una configuración irracional, es decir, la burocracia, obedece a la lógica de la organización funcional y operativa del Estado para el desempeño de las tareas y actividades que racionalizan la realidad exterior, ésta adquiere configuraciones distintas e inestables desde la sociedad civil, por su naturaleza diversa en lo antropológico y lo contextual; no obstante, la irracionalidad organizativa de la burocracia radica precisamente en que la realidad exterior es interpretada, no necesariamente consultada, por los funcionarios del Estado cuya finalidad prioritaria es controlar dicha realidad abordándola de forma estandarizada a través del aparato gubernamental (pp. 107-109).

Con esta finalidad, el aparato gubernamental conforma las burocracias incorporando funcionarios en sus distintos niveles para el desempeño de actividades de orden funcional, organizativo o de interacciones entre grupos de poder. De este modo, la burocracia posibilita y justifica la división del trabajo, promovida por un poder centralizado, conformado por grupos de élite, que definen el orden político y gubernamental de las instituciones y controlan a los cuerpos de funcionarios inferiores en el cumplimiento de los ordenamientos y procesos que dan forma a los procedimientos político institucionales.

Es precisamente la élite política educativa la que, en el caso que nos ocupa, se ha encargado de dar forma a la configuración del SNEB garantizando el cumplimiento de las políticas públicas, las modificaciones constitucionales, las

leyes secundarias y los procesos de implementación de cada una de las etapas de las reformas educativas. Los testimonios sobre estos procesos condujeron a la búsqueda del testimonio de los miembros de la élite política educativa que en los períodos presidenciales, 1988-1994; 2000-2006; 2006-2012 y 2012-2018, ocupaban una posición estratégica en el quehacer institucional del Estado, formando parte de las élites políticas. Algunos de ellos en la actualidad conservan sus posiciones políticas en otras áreas, o bien transitaron del ámbito académico-institucional al político-gubernamental; otros decidieron dedicarse a actividades de orden académico y alguno más decidió retirarse de la vida académica y política con el fin de recuperar sus propias experiencias a través de la escritura.

Manuel Bartlett Díaz: Es un funcionario que ha construido una larga carrera política; actualmente se desempeña como Director General de la Comisión Federal de Electricidad (CFE); fue Secretario de Gobernación en 1988 bajo la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, posteriormente asumió la titularidad de la Secretaría de Educación Pública y probablemente uno de los principales artífices del Programa Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1988 durante el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari, contra quien contendió por la precandidatura a la Presidencia de la República. Habiendo renunciado a la titularidad de la SEP en 1992 se desempeñó como Gobernador del Estado de Puebla y posteriormente desempeñó diversos puestos en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el año 2000 contendió nuevamente por la precandidatura presidencial y al no ser electo candidato oficial del partido notificó al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI su separación definitiva, incorporándose al Partido del Trabajo desde donde se proyectó como coordinador parlamentario en el Senado de la República de 2012 a 2018, y aunque continúa afiliado al partido, desde 2018 ejerce el cargo de Director General en la CFE.

Juan Carlos Romero Hicks: Desde 2018 se ha desempeñado como Miembro de la Cámara de Diputados, anteriormente Senador de la República, de 2012 a 2018 y Presidente de la Comisión de la Educación del Senado de la República por el Partido Acción Nacional (PAN); promotor y analista de los procesos de evaluación docente en el SNEB y el Subsistema Nacional de Bachilleratos; analista y crítico de la Reforma 2012 en el período presidencial de Enrique Peña Nieto.

Lorenzo Gómez Morín: Actualmente investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales, en el año 2000 subsecretario de Educación Básica e impulsor del “Compromiso por la Calidad de la Educación” en el período presidencial de Vicente Fox Quesada.

Jorge Santibañez Romellón: Ex Presidente del Colegio de la Frontera Norte Especialista en migración internacional cuantitativa; en 2005 Director General de Políticas Públicas Educativas en la Secretaría de Educación pública; en el SNEB, promotor de la Alianza por la Calidad de la Educación y la evaluación nacional de los aprendizajes a través de la prueba Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE, 2005-2012).

Fuente Informante del SNTE: (Sin autorización para utilizar su nombre, por lo que en adelante nos referiremos a esta fuente como el SNTE), fuente anónima inscrita en la cúpula sindical, comisionada para la entrevista.

David Calderón Martín del Campo: Se desempeña como Director General de la Organización No Gubernamental Mexicanos Primero, Licenciado en Filosofía egresado de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Como miembros de la burocracia política y económica nacional², se consideró que este grupo de funcionarios y participantes de las élites políticas, constituyen la fuente testimonial más importante en la medida en que cada uno de ellos participó directamente de la toma de decisiones, la implementación de acciones y su posterior negociación con los grupos de confrontación, a fin de darle salida a los intereses individuales y de partido, atendiendo las distintas problemáticas vinculadas a la educación, acciones que en su conjunto estuvieron acotadas y bajo el control del poder presidencial, o del secretario en turno.

2 *La burocracia se define en este documento, desde la perspectiva de “una estructura social en la que la dirección de actividades colectivas se halla en manos de un aparato organizado de manera jerárquica que actúa supuestamente con arreglo a criterios y métodos ‘racionales’, económicamente privilegiado y compuesto de conformidad con reglas, que en rigor, él mismo dicta y aplica” (Cardán, P. en Lapassade, 1974, p. 141). En términos generales la mirada del autor, alude a la conformación de un cuerpo de funcionarios que domina los escenarios y las arenas políticas por lo que se entiende la burocracia como un fenómeno social y como un sistema determinado de administración de los hombres en los fenómenos, procesos y objetos que legitiman su ingreso, desarrollo y permanencia en el poder político. En términos pragmáticos, de este modo la burocracia debe ser entendida como la organización en el poder.*

Los testimonios del grupo fueron recolectados por separado y en reserva, lo que significa que los miembros del grupo concedieron la entrevista, ignorando quienes constituyeron el grupo completo y cómo contribuyeron a la reconstrucción de los eventos y acciones políticas que dieron forma a la elaboración de la política pública y los actos de gobierno posteriores que no llegaron a configurarse como políticas públicas, aunque rigieron al SEM a lo largo de cada uno de los sexenios gubernamentales desde 1988 y hasta 2012.

De este modo, la investigación se orienta por las aportaciones de dos modelos metodológicos concurrentes en un mismo proceso de los que se recupera la construcción una mirada que posibilita incorporar la visión particular de los sujetos sin perder la naturaleza política de los fenómenos que se estudian: las relaciones de fuerza y los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas educativas en el nivel básico del SEM.

Con este antecedente se accede a la revisión de las propuestas que los expertos en el diseño de las políticas públicas han desarrollado, a fin de explicitar la elaboración de las reformas políticas educativas y sus transformaciones, por la influencia de los actores y las arenas políticas, en un proceso que obedece a diversas perspectivas frente a un mismo asunto: el diseño de cursos de acción que incidan en la atención de una problemática específica planteada por los actores de las élites políticas, quienes deben atender las demandas que se hacen visibles en los contextos.

CAPÍTULO II

"Lo que tú tienes que entender es que las políticas públicas educativas se hacen al margen de la educación".

(Jorge Santibáñez Romellón, entrevista personal 2015)

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Abordar los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas implica el análisis sobre los principios teórico-metodológicos que les dan razón de ser, sin perder de vista la realidad del quehacer político y de la sociedad misma.

Dicha tarea en el campo de la educación constituye una prioridad, puesto que las complejidades que ha enfrentado el Sistema Educativo Mexicano (SEM) en el Subsistema Nacional de Educación Básica (SNEB) significan, probablemente, una de las causas fundamentales del detrimento y la erosión gestada al interior del mismo, durante los últimos 19 años.

Lo anterior implica la necesidad de realizar las articulaciones entre la sociología política weberiana y la realpolitik en la medida en que la política en sí misma se constituye como el elemento fundamental de la sociología política que Max Weber ha desarrollado. De este modo, la síntesis analítica conduce al desarrollo de una línea teórica y conceptual, que, como hilo conductor, permitirá analizar el proceso de elaboración, diseño e implementación de las políticas públicas educativas en el campo de la educación, entre 1988 y 2006.

2.1. La política y el Estado

Max Weber se caracteriza como un teórico fundador de la teoría social moderna que, además de prolífico en cuanto a la producción teórica sobre la sociología política, establece las articulaciones pertinentes con la realidad política

como un proceso que entiende el nacimiento de la ciencia y la teoría política a partir del establecimiento de una serie de conjeturas, que hacen posible o viable a dicha teoría una vez que estas se comprueban en el terreno mismo de la realidad política de los grupos sociales.

Es decir, si entendemos a la política como un conjunto de premisas relacionadas con fenómenos y conductas que desarrollan y manifiestan algunos sujetos para el logro de posicionamiento en las instancias que otorgan poder a dichos sujetos estaríamos recurriendo a la visión superficial de las contribuciones que hace dicho autor en la Sociología Política y Jurídica.

Para dilucidar las implicaciones de la política como realidad y disciplina es necesario detenernos en la visión de la extensión, de este modo podemos plantear la política como cualquier actividad humana directiva y autónoma lo que implica recuperar la dirección que las agrupaciones y grupos políticos confieren a esta lo que, dicho de manera específica, implica la dirección hacia el reparto y/o el ejercicio del poder.

“Quien hace política ambiciona el poder, al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder por el poder para gozar del sentimiento de prestigio que el confiere” (Weber, 1980, p. 8).

El Estado como forma de organización política implica la supremacía de los hombres entre los hombres cuya garantía de logro radica en el uso de la fuerza política y física fincada en el principio de la legalidad, en virtud de que “El Estado es la entidad que cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza” (Weber, 1980, p. 9). Aunque el Estado también es la entidad que cuenta con el monopolio de la regulación política de los fenómenos sociales, económicos y legislativos como articulación, que por extensión difunden sus premisas y principios, legitiman el régimen y sostienen a sus actores.

En este sentido, el discurso, la acción y el control que el Estado ejerce sobre los individuos se realiza desde el ámbito de la educación como fenómeno político que permite establecer lo que se espera de los individuos en sus propias dimensiones de desarrollo y desempeño social, ideológico y óntico, es decir, la educación define lo que los individuos deben conseguir en lo individual, lo colectivo y lo público pues de lo contrario se sancionará desde aquello que el sujeto ha interiorizado sobre sí y los demás. Esta

premisa, aunque de naturaleza lável, es la que sustenta el quehacer del Estado en términos educativos, pues este es el órgano a cargo de impartir y administrar la educación pública por lo que asegurará que el proceso educativo responda al interés social y a las finalidades de orden público para el beneficio de la Nación y vigilará que, la educación impartida por particulares, cumpla con las normas de orden público que rigen al proceso educativo y al Sistema Educativo Nacional que se determinen en esta Ley y demás disposiciones aplicables (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2019).

Si bien Max Weber no escribió texto alguno acerca de la educación y la escuela es posible recuperar algunas de sus ideas, que se ubican con claridad en los ensayos de Cataño (2004). De acuerdo con el planteamiento de este autor, quien sigue la línea de análisis weberiana, según el propósito de la escuela, alude a la reproducción de un tipo o modelo de formación deseado: el funcionario, el especialista, el operador o el empleado, esta reproducción debe guardar una estrecha relación con el poder en la sociedad (p. 396-402).

Por lo tanto, la supremacía del Estado interviene ideológicamente en la configuración del ideal de ser a través del establecimiento de modelos de desempeño social vinculados al éxito y al fracaso; a lo socialmente aceptado o no; a lo legal o ilegal, en una suerte de dicotomías permanentes como modelos que permean la conciencia social del sujeto. En la medida en que el sujeto aprehende dichos modelos la burocracia operante, en lo ideológico-político, permea las nociones de libertad “en apego a la ley”, “al deber ser” o a lo que se “debe lograr”, expresiones sociales que obtienen su manifestación óptica en la educación y la cotidianeidad escolar.

Lo anterior produce que la hegemonía del Estado se sustente en principios puros³ de legitimidad por tradición, carisma y legalidad. A propósito del objeto que se discurre en esta investigación, la educación básica, se considera pertinente remitirnos al planteamiento de Weber desde estos mismos tipos de dominación con la finalidad de identificar sujetos, procesos y principios normativos que configuran al tipo social deseado.

- La dominación legal: Implica el ejercicio de la autoridad a partir de la obediencia de la ley. Esta dimensión requiere de la obediencia al otro misma que no se produce por un rasgo distintivo o un talento especial, más bien se realiza porque ese otro representa las reglas a las que el mismo está sujeto. Es decir, sus mandatos derivan de la obediencia que el mismo debe asumir, lo que constituye un reflejo del quehacer institucional de los sujetos de enseñanza, los profesores, fundamentalmente de educación básica⁴, quienes enseñan lo que se ha indicado que se debe enseñar, cómo se debe enseñar y cuándo es pertinente su enseñanza desde la garantía que ofrece el trabajo docente, entendido como una profesión de Estado.

El factor clave para asegurar la calidad de la educación que reciben los

3 *Existen tres tipos puros de dominación legítima. El fundamento primario de su legitimidad puede ser:*

1. *De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (legal).* 2. *De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (tradicional).*

3. *De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas. El que ninguno de los tres tipos ideales acostumbre a darse "puro" en la realidad histórica, no debe impedir aquí, como en parte alguna, la fijación conceptual en la forma más pura posible de su construcción. Más tarde habrá de considerarse la transformación del carisma puro al ser absorbido por lo cotidiano, y de esa manera se hará mayor la conexión con las formas empíricas de dominación. Pero aún entonces tiene validez para todo fenómeno empírico e histórico de dominación, que nunca constituye "un libro abierto" en donde todo se declare. Y la tipología sociológica ofrece al trabajo histórico concreto por lo menos la ventaja, con frecuencia nada despreciable, de poder decir en el caso particular de una forma de dominación lo que en ella hay de "carismático", de "carisma hereditario", de "carisma institucional", de "patriarcal", de "burocrático", de "estamental", etc., o bien, en lo que se aproxima a uno de estos tipos (Weber, M., 1980 p.p. 170-171).*

4 *Se alude al profesor de educación básica en virtud de que éste, no puede ni debe separarse de los contenidos aludiendo la libertad de cátedra, y debe seguir la norma curricular para la posterior evaluación de resultados. El Estado mexicano otorga la condición de libertad de discurso a los docentes de Educación Media Superior, y Educación Superior, en ambos casos la excepción ha creado regla, desde esta mirada en el Marco Curricular vigente a 2022 se concibe al docente como el "sujeto que sólo prescribe a detalle los contenidos de su materia, los objetivos, competencias o aprendizajes clave que se deben enseñar, la planeación y las disposiciones de evaluación previstas" (Dirección General De Desarrollo Curricular, 2022, p. 44).*

estudiantes y [...] representan el primer punto de contacto del sistema educativo con los niños y jóvenes, así como con sus familias, y son corresponsables de mejorar los aprendizajes de sus alumnos. Por ello, los docentes son un factor clave en las reformas recientes al SEN y están en el centro de atención de las políticas públicas (INEE, 2015, pp. 9,11).

Cabe mencionar que en los últimos 50 años, tal y como se señala en el Marco Curricular Oficial,

Las maestras y los maestros fueron en un principio operadores de un programa que fragmenta el conocimiento, y ahora se les considera facilitadores de información. Lo que ha cambiado con los años es que se han agregado más actividades a su práctica docente en el aula (Dirección General De Desarrollo Curricular, 2022, p.44).

- La dominación tradicional: Fundada en creencias y ligada a prácticas articuladas a la revelación, otorga obediencia al otro, en la medida en que este último es capaz de mostrar una dignidad santificada, por una tradición que se continúa generacionalmente, las familias del magisterio mexicano, cuyos miembros en la segunda década del siglo XX, fueron repetidamente definidos como los maestros misioneros y mártires, visión que llegará incluso a la hagiología⁵ del magisterio, por considerarlos sujetos revestidos de virtudes y dignidades santificadas (Raby, 1968, p.192).
- La dominación carismática: Reviste a los sujetos de un talento intelectual que conquista y persuade a través de la convicción del discurso, que tiende a la manifestación de lo excepcional. Por tanto, se obedece al jefe que personifica al caudillo, por carisma y las singularidades de su personalidad. Si bien este tipo de dominación se caracteriza por su inestabilidad, pues no es posible cumplir todo lo prometido, provocando la pérdida de credibilidad y el abandono de sus seguidores iniciales, lo que implica la necesidad de transformación y renovación de los discursos y las promesas.

⁵ Se define como una antigua especialización estudio o ciencia acerca de lo sagrado. Se define como una e e como una ciencia que trata acerca de las cosas y los fenómenos sagrados, relacionados con la religión, doctrina y aplicado también a la teoría de los santos, beatos y personajes de la iglesia católica.

Representa de acuerdo con Weber el poder revolucionario específicamente creador de la historia, pues el carisma transforma en sus formas más desarrolladas las normas y las tradiciones e invierte todos los conceptos de lo sagrado. En este sentido puramente empírico y desprovisto de toda valoración constituye, ciertamente, el poder revolucionario de la historia (Weber, 1980, p. 853).

Desde la mirada de Weber, por lo tanto, es posible intuir la presencia de dos tipos de objetivos educativos⁶: los que buscan las cualidades particulares de los iniciados en el terreno de la autoridad y el poder, aquellos que remiten a la formación de los aspirantes a desempeñar alguna actividad de orden técnico o pragmático. En este sentido, el primer objetivo, implica una educación encaminada a desvelar el carisma particular de los individuos, en un sentido reformador de lo establecido, de las leyes y de las tradiciones.

Como señala Cataño (2004) es usual en Weber la construcción de “Tipos-ideales”, en este caso los referidos al carisma para la transformación (p. 398). De este modo, el autor desarrolla una construcción que se complejiza al acercarse a la realidad puesto que esta última incluye procesos y fenómenos concretos, lo que explica que estos tipos ideales deban ser combinados entre lo ideal y lo real gradualmente, cuidando enfáticamente el análisis de los mecanismos de reproducción sobre la autoridad y las formas que esta asume en la cotidianidad humana. Su interés se fija en la preparación de la clase política dirigente y sus subordinados inmediatos.

El segundo objetivo remite a la formación burocrática racional, que caracteriza a las sociedades de la primera y segunda década del siglo XX; el saber pragmático para la ejecución de disposiciones, normas y leyes, en este sentido, se aprende para la reproducción y la legitimación de modos de vida, es así que la autoridad tradicional selecciona y forma a sus cuadros administrativos y de operación en la visión *top-down* como una selección que favorece a los elegidos más por atención de quien manda que por méritos de quien es seleccionado.

⁶ Es importante señalar que Max Weber nunca escribió un texto sobre educación sin embargo es posible encontrar las percepciones que sobre el ámbito educativo desarrolla en algunos textos como: *Sociología de la religión*.

Entre estos dos polos es posible percibir el poder de dominación tradicional que se reproduce en la escuela, aunque en menor medida, pues el desuso de costumbres aristócratas y la lejanía de los procesos formativos especializados, sobre todo en la escuela elemental —que si bien a principios del siglo XX tendía a expandirse cada vez más— aún se encontraba lejos de un proceso de democratización, lo que sostiene al hombre tradicional y carismático en el marco del hombre “integral y cultivado” (Cataño, 2004, p. 400).

No obstante, Weber reconoce que el poder carismático y la educación ejercida desde esta instancia serán sustituidos por la dominación y la educación racional. En esta dominación la instrucción tiene como fin último la especialización de los individuos para su contribución útil y funcional en los grupos sociales, por lo que el conocimiento científico y tecnológico abandona los modelos tradicional y carismático que son sustituidos por la educación para la ocupación, es decir, el conocimiento útil, controlado desde este mismo tipo de racionalidad, genera un nuevo posicionamiento frente a la cultura, el hombre culto es paulatinamente desplazado por la burocracia certificada.

Un Estado racional, el único en el que puede prosperar el capitalismo moderno. Se funda en la burocracia profesional y en el derecho racional (Weber, 1980, p. 1049). Una política económica estatal digna de este nombre, o sea una política continuada y consecuente sólo se origina en la época moderna (Weber, 1980, p.1050) [...] Así la dominación en virtud de legalidad, o sea en virtud de la creencia en la validez de un estatuto legal y de la competencia objetiva fundada en reglas racionalmente creadas, es decir: disposición de obediencia en el cumplimiento de deberes conforme a estatuto; ésta es la dominación tal como la ejercen el moderno servidor del Estado y todos aquellos otros elementos investidos de poder que en este aspecto se le asemejan (Weber, 1980, p. 1057).

La dominación racional, por tanto, sienta su base de ejercicio en la burocracia certificada, es decir, en el moderno funcionario del Estado; ahora bien, en cuanto al probable cuestionamiento sobre la legitimidad de este tipo de dominación, lo más probable es que encontremos a estas tres modalidades mezcladas en una suerte de representaciones colectivas pues es prácticamente imposible encontrar a cada una de ellas en su estado más puro, por la relación que guardan con realidades complejas y dispares. Así, la obediencia se ejerce

por temor, por deseo de obtener una recompensa divina, o terrenal, o bien por la esperanza de que el nuevo líder transforme las realidades adversas a favor de los menos favorecidos.

A este respecto señala Foucault (2009) que el funcionario y el grupo político obtienen el poder con la finalidad de lograr la obediencia, porque así lo indica la ley creada por los órganos jurídicos para la consolidación y sostenimiento del Estado; así como para la preservación del bienestar social, lo que permite disponer de los mecanismos necesarios para el aseguramiento de logro de fines concretos sobre docilidad social, política, jurídica e ideológica que promueve la educación “que une el cuerpo analizable con el cuerpo manipulable” (pp. 158-159).

Sin embargo, desde la mirada de la dominación racional, el nuevo dirigente en el poder se encuentra en la condición de discurrir con cierta celeridad y facilidad la disposición de marcos normativos, políticos y jurídicos que continúen el principio de la obediencia para la democracia como la mejor forma de organización política de los Estados, de este modo el poder político se sostiene en distintas temporalidades y se ajusta a las transformaciones coyunturales, en medida en que las instituciones políticas reproducen vínculos de integración, sociales y legales entre la población, como se consigna en el artículo 3º constitucional.

Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, Artículo 3).

Destaca de manera importante que el artículo 3º Constitucional ha sido modificado de manera continua por los diferentes regímenes y proyectos presidenciales del siglo XX, de manera más evidente y continua desde el período de Álvaro Obregón de 1920 a 1924, con la creación de la Secretaría de Educación Pública a cargo de José Vasconcelos hasta la administración vigente en el período 2018-2024 en el que el citado artículo queda de la siguiente manera:

Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia. Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por este, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 2021, Artículo 3).

El derecho humano a la educación es principio fundamental de la política educativa nacional establecido en el Artículo Tercero Constitucional. Este tiene un sentido amplio y profundo que incorpora el derecho de todas las niñas, niños, adolescentes y adultos a ingresar a una institución educativa, en todos sus niveles y grados, desde la educación inicial a la educación superior.

La educación básica es obligatoria en el sentido de que debe ser integradora de las niñas, los niños y adolescentes en su diversidad. En donde el mismo Estado está obligado a garantizar este derecho desde el nivel inicial hasta la educación superior, sin ninguna distinción (Dirección General de Desarrollo Curricular, 2022, pp. 60-61).

Es por ello que

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011, Artículo 3).

Lo cual fue modificado en el 2019 de acuerdo a lo establecido en el Diario Oficial de la Federación ya que la educación tenderá a fomentar lo anteriormente mencionado y además “promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje” (Unidad General de Asuntos Jurídicos,

2020). Cabe mencionar que la educación, al estar a cargo del Estado, tiende a desarrollar las facultades del ser humanos, pero hoy en día ya se percibe abiertamente el derecho a la educación como aquel que le permite

Adquirir, actualizar, completar y ampliar conocimientos, capacidades, habilidades y aptitudes que le permitan alcanzar su desarrollo personal y profesional; como consecuencia de ello, contribuir a su bienestar, a la transformación y el mejoramiento de la sociedad de la que forma parte. Con el ejercicio de este derecho, inicia un proceso permanente centrado en el aprendizaje del educando, que contribuye a su desarrollo humano integral y a la transformación de la sociedad; es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social basado en el respeto de la diversidad, y es medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria (DOF, 2019).

En función de lo ya expuesto, la población integrada por individuos transita hacia la conformación de la sociedad al mismo tiempo que la sociedad transita a la conformación de individuos, principalmente, a través de la institucionalización educativa, aunque no únicamente, puesto que la sociedad hace los individuos que hacen la sociedad (Castoriadis, 1997, p. 62). Así, la sociedad instituida y el individuo guardan una relación de ida y vuelta (pero no necesariamente dialéctica) que se fortalece desde las instituciones, cuya función es regir los modos de entender la realidad y formar parte de ella a través de las regulaciones y normatividades de una sociedad dada.

La validez de las instituciones está así asegurada de entrada y antes que nada por el proceso mismo mediante el cual el pequeño monstruo chillón se convierte en un individuo social. Y no puede convertirse en tal más que en la medida en que ha interiorizado el proceso (Castoriadis, 1997, p. 66).

Esta validez además se fortalece mediante la aplicación de normas, reglas y leyes concebidas como mecanismos de atención sobre los asuntos que, por ser de orden común, deben necesariamente ser atendidos por las figuras sociales investidas del poder necesario para diseñar las estrategias y cursos de acción pertinentes.

Entre los asuntos de orden común, la educación cumple un doble papel en la medida de que no sólo legitima la visión ideológica del Estado, sino que además produce la noción del hombre productivo en masa, exitoso, garante de la ley y del bienestar social y de la individualidad. Por tanto la educación concebida como un fenómeno político se constituye como función del Estado en la medida en que esta configura

La posibilidad de establecer un determinado orden social descansa en la forma como los ciudadanos entienden el rol de la sociedad, de sus organizaciones y de ellos mismos dentro de este sistema de relaciones; y esa forma de entendimiento sólo es posible de lograr mediante la educación de las personas. Hablamos entonces de la construcción del espacio social (Bourdieu, 2003, p. 34).

Un espacio social concebido y controlado por el Estado pues, como señala Foucault, el espacio social responde en su buen funcionamiento a

La garantía de la sujeción constante de sus fuerzas y se impone la relación de docilidad-utilidad, esto es a lo que se le puede llamar disciplina, como fórmula general de dominación.

A través de un vínculo que en el mismo mecanismo lo hace tanto más obediente cuanto más útil y viceversa. Conformándose entonces una política de las coerciones que constituye un trabajo sobre el cuerpo, una manipulación calculada de sus elementos, de sus gestos, de sus comportamientos (Foucault, 2009, p. 160).

Bajo esta lógica se conforma el cuerpo político del Estado que se constituye para la operación del poder, no sólo para la obediencia, sino también para la eficiencia y la eficacia; por lo tanto se aumenta la fuerza social en su acepción de productividad-acumulación económica y simultáneamente se disminuye esa misma fuerza en cuanto a la sumisión ideológica atañe, en una suerte de separación de los elementos más concretos y prácticos potenciándolos al máximo de la capacidad productiva, aunque conjuntamente los disminuye, somete y controla en la sujeción legal.

No obstante, no es la intención de la presente investigación enjuiciar la teoría política, cuando más desvelar algunas de las significaciones que esta

asume en su implementación dentro del terreno sobre los fenómenos educativos. Por lo que la alusión a la definición de marcos normativos y políticos, es decir, la elaboración de políticas públicas y leyes no debe circunscribirse únicamente a la conservación del poder, según confirma Majone (1989):

La hechura de las políticas públicas [no] excluye el debate y el argumento. La argumentación es el proceso clave mediante el cual los ciudadanos y los elaboradores de las políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de mucha gente y hace que concentren su atención en un conjunto limitado de cuestiones (p. 2-4).

La cita si bien puede ser contradictoria con el planteamiento de que cualquier norma, ley y regla tiende a la disciplina, en tanto sujeción del ser, esta misma cita propicia la recuperación del carácter dialógico y la búsqueda del establecimiento de acuerdos que moralmente den satisfacción a las necesidades sociales-colectivas, en torno a una problemática focalizada y definida que implica significaciones en términos de política y poder.

2.2. La política pública

Si entendemos a las políticas como el planteamiento de la operación de los actores políticos —quienes proponen intencionalmente un curso de acción, mismo que parte de una base diagnóstica obedeciendo a los principios de: planeación, organización, presupuestación y prospectiva de resultados a obtener— entonces entendemos que el proceso de diseño de una política no debe obedecer al principio de la reactividad, entendida como la capacidad para reaccionar ante grupos y actores políticos, que forman parte de una problemática definida; o bien se participa de una serie de actos y hechos que circunstancialmente pueden configurar una problemática no vislumbrada en el amplio espectro de sus propias complejidades ya que se trata de una acción con sentido que contempla una relación permanente entre intenciones–consecuencias, que se caracterizan por la inclusión de diversos grupos de actores quienes sostienen una serie de actividades, recursos y normas encaminadas al logro de resultados y a la construcción de un estado de la situación.

Esta mirada permite dilucidar que el proceso de elaboración de las políticas públicas se inscribe en el terreno de la gestión política, que generalmente incluye

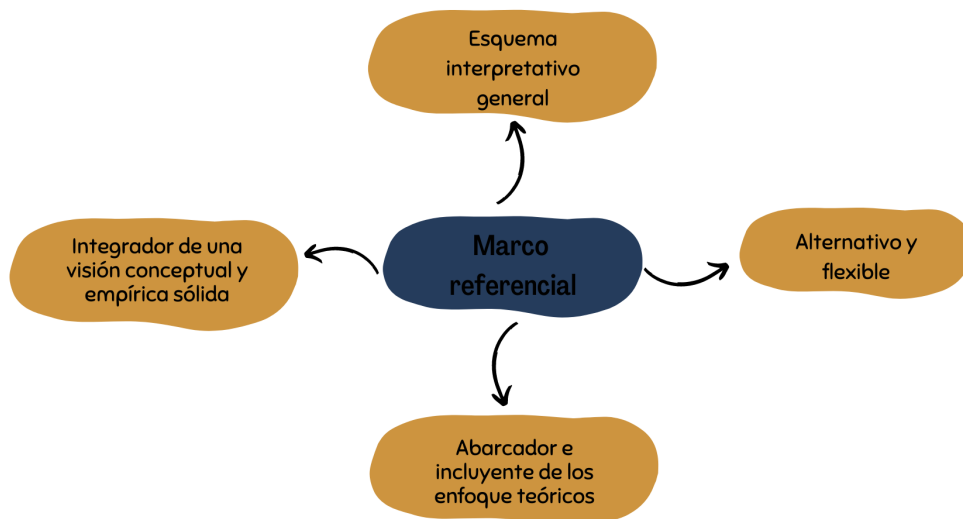
juicios de hecho y juicios de valor en la construcción y elaboración de las políticas públicas, que, a decir de Aguilar Villanueva (2014), implica un ejercicio dialéctico, es decir, el establecimiento de relaciones y discursos distintos que confluyen en una síntesis que pretende recuperar las argumentaciones sólidas y válidas, o no, en el intercambio de visiones y postulados (p.61).

El proceso de elaboración de las políticas, por lo tanto, no descansa únicamente en la revisión de amplios cuerpos teóricos y metodológicos relacionados con los planteamientos analíticos, encaminados al análisis de una situación específica, pues, como señala Aguilar (2014), “la definición de política es, entonces, en sus elementos básicos deducible de las proposiciones básicas de la teoría politológica” (p.29).

Esto implica incorporar elementos, hechos y resultados a las explicaciones teóricas sobre el porqué de las decisiones, justificar si una situación determinada o definida por las circunstancias debe, o no, ser objeto de política pública y cuáles fueron los criterios que definieron a la cuestión como estratégica o prioritaria.

A partir de estos planteamientos el proceso de elaboración de la política puede presentar solidez o vulnerabilidad desde el marco teórico en el que se sustente, por lo que Theodore Lowi (como se citó en Aguilar, 2014, p. 31) argumenta que el mismo proceso requiere de la elaboración de marcos referenciales susceptibles de responder a un esquema de interpretación que podría caracterizarse por su naturaleza de la siguiente manera:

Diagrama 1. Esquema de interpretación en la elaboración de la Política Pública



Nota. Fuente: Elaboración propia a partir de las aportaciones de Aguilar (2014, pp. 29-31).

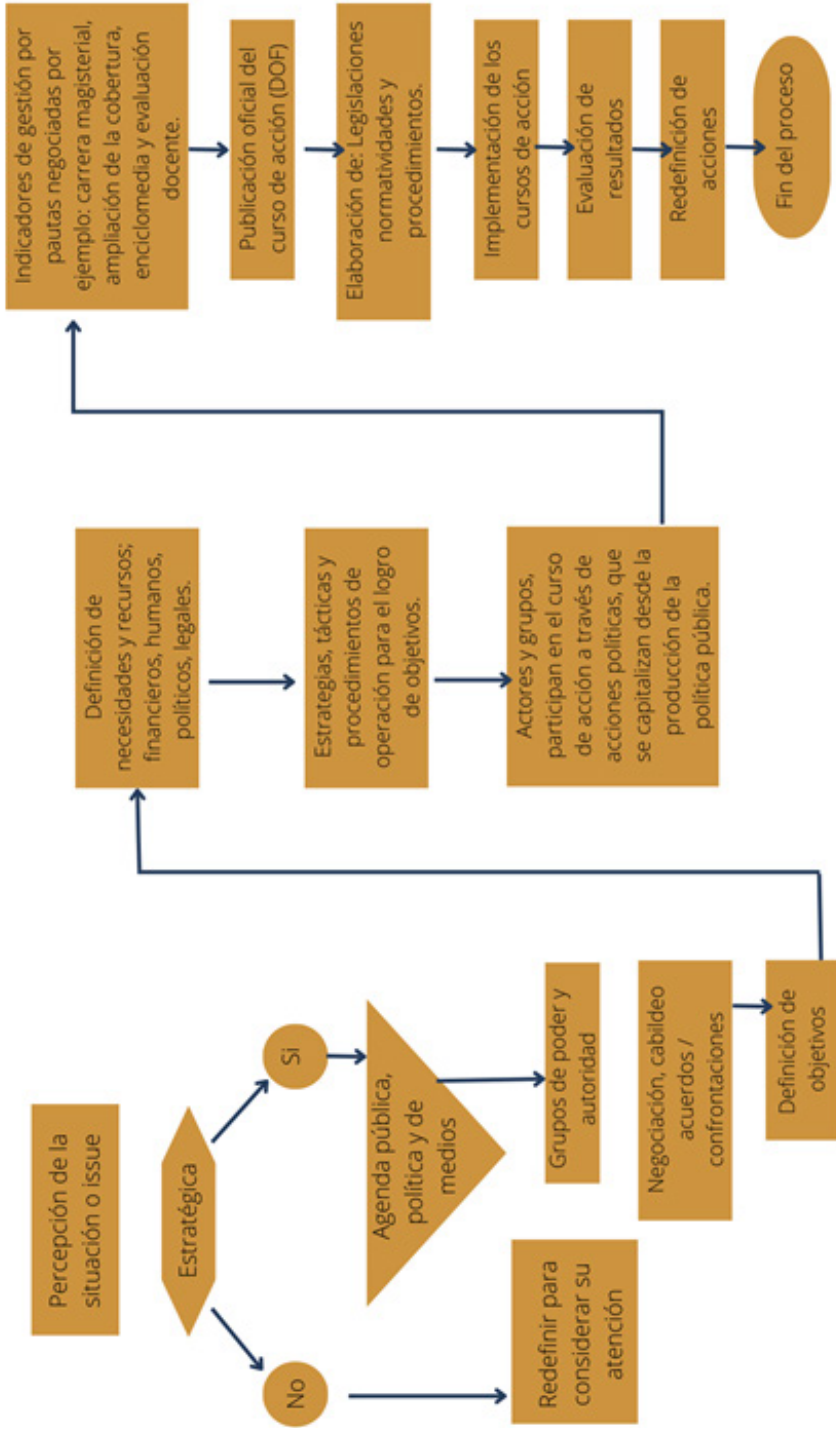
Se pretende que el marco referencial propicie el establecimiento de relaciones en un sentido amplio de la situación en las diversas problemáticas que pueda o no incluir, esto implica la previsión de escenarios ideales y catastróficos en el planteamiento de la fundamentación y justificación, lo que exige flexibilidad interpretativa de la cuestión a atender y las alternativas más adecuadas de intervención, para finalmente contar con la posibilidad de que dicho marco sea integrador de los diversos enfoques sobre el pensamiento y el procedimiento político. Se transita, por tanto, de los planes de acción política al análisis de las acciones y relaciones políticas: ¿Qué se espera obtener de las acciones que el cuerpo gubernamental desarrolla en torno a una situación social, que demanda respuestas, soluciones, intervención, regulación o beneficios de orden público?

Lo anterior implica que la política representa la posibilidad de acceder al poder, sostenerse en él y ejercerlo a fin de obtener reconocimiento social y recompensas. No obstante, este proceso de desempeño político significa el establecimiento de relaciones, negociaciones, desencuentros y la capitalización

del poder gubernamental a través de la rentabilidad política que produce la elaboración de políticas públicas en su vínculo con el poder político. En consecuencia, las políticas públicas constituyen arenas políticas en la que se producen encuentros, desencuentros, conciliaciones y construcciones en torno a la estructura de su propia organización política, sus procesos, la definición de grupos y la selección de los miembros que conforman las élites. Lo anterior explica que la estructura de poder es altamente móvil y lábil, es decir, en un mismo cuerpo social los intereses individuales y de grupo detonan o contienen el conflicto, la discusión o la concertación; condicionan los acuerdos, compromisos y alianzas, fijando posiciones para la competencia e incluso la posición de fuerza frente al otro.

Por lo anterior, el proceso de las políticas públicas se inscribe en un proceso, en términos de validez institucional, que posibilite el esclarecimiento de la intervención gubernamental desde el poder político a través de una serie de pautas y etapas que se describen a continuación, con fines meramente ilustrativos. En este sentido, es necesario señalar que la importancia del desarrollo respecto al proceso de diseño de políticas públicas no aborda únicamente los planos teórico y metodológico, pues, además de que deben establecerse las relaciones entre los planteamientos teóricos y los asuntos o cuestiones a atender, la política (politic) debe contar con respaldos en términos de *consenso*, *presupuesto* y *legislativos* con el fin de sostener la atención de las necesidades y expectativas públicas a través de un producto que representa la concreción del asunto que se atiende: las políticas públicas (policies).

Diagrama 2. Proceso de Diseño de las Políticas Públicas



Nota. Fuente: Elaboración propia.

Bajo la secuencia que se presenta resulta innegable que un curso de acción sólo se valorará para su diseño en la medida en que este se configure como un asunto estratégico para el posicionamiento político de los actores, o de los grupos de actores. Esta valoración no parte de la reflexión acerca del beneficio poblacional o el mejoramiento de una condición que ha venido desarrollándose de manera adversa, más bien se construye de la posibilidad que otorga sobre convertirse en un recurso de capitalización para el posicionamiento político de los actores que pretenden atender el asunto. Bajo esta misma lógica se da pie a todo el proceso de diseño de la política, pues como señala Aguilar (2014) “el análisis de estas cuestiones particulares es una buena posibilidad para probar la hipótesis acerca de las estructuras del poder, pero se debe llegar a las hipótesis de una manera independiente” (p.100).

Lo importante en este proceso es analizar la condición general del *issue*, su magnitud y relevancia con la finalidad de definir los tipos de intervenciones políticas que requiere, los compromisos que implica, la magnitud de la atención y la posibilidad de intervención sin confrontaciones, o bien valorar si la confrontación entre actores o grupos vale la inversión de exposición y desarrollo de un curso de acción específico y necesario.

De acuerdo con lo planteado por Aguilar Villanueva (2014), si se obedece a esta lógica de construcción del curso de acción los esquemas de política por rubro y tema quedan descalificados, pues en este enfoque la clasificación temática es subordinada a la clasificación funcional que se caracteriza por la posibilidad abarcadora de todos los tipos de políticas domésticas, por ejemplo: agropecuarias, de comunicación o educativas, incluyendo las instancias institucionales en las que se llevan a cabo, sin importar las necesidades de precisión (p. 101).

2.3. Tipología de las políticas públicas

La capacidad abarcadora del esquema funcional en el diseño de las políticas públicas permite identificar tres modalidades básicas de políticas públicas:

a) Políticas de distribución: Estas han sido a lo largo de la historia de la política, y el ejercicio gubernamental, el enfoque por excelencia de

las políticas nacionales. Este tipo de políticas obedecen a una visión de conjunto y el diseño de estrategias a largo plazo que les permiten tomar coherencia y dar sentido a la intervención del Estado. Bajo esta modalidad los diseños políticos aluden a la reconstrucción de procesos ya elaborados para su mejoramiento y permanencia.

b) Políticas regulatorias: Para su elaboración se remiten al sistema jurídico y los instrumentos que de este derivan para su uso por el Estado; tienen como finalidad definir los derechos y las obligaciones, tanto de los ciudadanos como de los actores gubernamentales, y así proteger los intereses de la comunidad, mismos que han sido legítimamente reconocidos y aprobados (Comisión Federal de Políticas Regulatorias, s.f, p. 9).

c) Políticas redistributivas: Que en palabras de Aguilar Villanueva (2014) pueden definirse como aquellas que recaudan de algunos para compensar a otros, precisamente a aquellos que se encuentran en condición de vulnerabilidad, carencia, pobreza o marginalidad y pretende abonar a los equilibrios sociales (p.101).

d) Políticas constituyentes: Son aquellas que implican la resignificación de la organización misma del Estado, quien delega o priva de atribuciones a los gobiernos locales. Probablemente el ejemplo más claro de este tipo de políticas es el proceso de descentralización (Lowi, 1964, p. 679).

Bajo esta perspectiva es posible comprender que las políticas públicas no son lineales únicas, no es posible clasificarlas como se presenta en el esquema, cuyos fines son meramente didáctico-explicativos puesto que se requiere el análisis de su estructura, configuración, fines y, particular atención, así exigir la revisión analítica de los resultados que se espera obtener.

De este modo, la naturaleza de las políticas por su tipo interviene en la focalización y estabilidad del conflicto que se pretende solucionar logrando ejercer cierto grado de influencia en las decisiones que deben ser formuladas y ejecutadas en los contextos y fuera de los ámbitos legislativos y operativos; adicionalmente, la misma tipología clarifica las interacciones entre las unidades políticas, la relación que estas guardan, la estructura en el ejercicio del poder, la estabilidad de la estructura, las sedes de toma de decisión (que contienen una enorme significación simbólica) y la implementación del curso de acción.

Tabla 2: Relaciones de producción política en las arenas.

Arena política	Unidad organizativa	Relación inter- unidades	Configuración del poder	Solidez de la configuración	Implementación de la producción
Distributiva	Secretaría de Educación Pública Subsecretaría de educación básica	Planteamiento de intereses particularizados e intercambio de favores y recursos de apoyo.	Elites que no se confrontan, organización de grupos de apoyo en orden de subordinación	Sólida y permanente	Inmediata a través de la definición de funciones que deben desarrollarse en tiempo y forma. Políticas Públicas.
Regulatoria	Grupos de élite del SNEB	Alianzas, intereses comunes, cabildeo	Diversa, por niveles, equilibrio del poder	Variable	Por delegación de responsabilidades. Programas.
Redistributiva	SINDICATO Nacional de trabajadores de la educación SNEB	Cúpulas que guardan ciertas afinidades ideológicas, de fines y de pertenencia a grupos.	Cúpulas confrontadas	Sólida y permanente	Dirección de la producción política centralizada en las cúpulas, normas y reglas permanentes. Negociación de beneficios y participación.

Nota. Fuente: Elaboración propia a partir de Aguilar Villanueva (2014, pp. 111-117).

Las arenas políticas deben entenderse como los ámbitos en los que los diferentes cursos de acción, los grupos políticos que les otorgan legitimidad y los sujetos políticos que las dinamizan interactúan, sostienen relaciones de fuerza por la dominación, llegando a acuerdos concurrentes para conciliar posturas.

La tabla pretende presentar las arenas, las organizaciones gubernamentales y gremiales, por ser este nuestro caso de estudio, las interacciones que establecen (de ordenamiento jerárquico, de subordinación, confrontación y conciliación) en una configuración de poder que obedece a los principios de organización de cada una de las unidades políticas, lo que necesariamente deriva en la producción política de cursos de acción, y las acciones de soporte que requieren para su planteamiento y su ejecución.

De este modo, la naturaleza de las políticas por su tipo, interviene en la focalización y estabilidad del conflicto que se pretende solucionar y ejerce cierto grado de influencia en las decisiones que deben ser formuladas y ejecutadas en los contextos y fuera de los ámbitos legislativos y operativos.

A manera de una primera conclusión podemos señalar que los procesos de diseño de las políticas públicas deben definirse en sus acciones y propuestas de intervención política a partir de los marcos teóricos y metodológicos, establecidos por los expertos, sin perder de vista las exigencias planteadas por la sociedad civil; adicionalmente, las rutas de ejecución de los procesos deben incluir a los actores que participan en ellas puesto que su jerarquía o posición de autoridad posibilita la ejecución de las acciones fundadas en decisiones legal y organizacionalmente autorizadas.

Asimismo, el propio proceso de diseño exige la revisión de los *issues* y su atención a través de la “tipología” planteada, lo que propiciará las condiciones y recursos necesarios para el control, del asunto, o bien su atención, solución e incluso la redefinición de funciones de las instituciones y los actores que en ellas participan.

La clasificación y explicación anterior permitirá la mejor comprensión del diseño e implementación de políticas públicas diseñadas para la educación básica mexicana, mismas que incorporan de manera simultánea los cuatro tipos de políticas, como se podrá analizar en el siguiente capítulo, pues al mismo tiempo que pretendieron ampliar la cobertura educativa se apoyó en la creación

e implementación de diversos programas compensatorios que garantizaran la continuidad educativa de las comunidades en condición de pobreza y marginalidad extrema y así conseguir respaldarse en la descentralización administrativa del Sistema Educativo Mexicano.

CAPÍTULO III

"No necesitábamos el préstamo del Banco Mundial para el programa, lo que necesitábamos era, blindar al programa para que el SNTE no entrara.

Lorenzo Gómez Morín"

LAS POLÍTICAS DEL SUBSISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN BÁSICA (SNEB) 1998-2006

Fincado tanto en la discusión como en el intercambio de ideas y reflexiones sobre un tema específico, en este caso el que se inscribe en la educación básica, el proceso de elaboración de la política pública ha obedecido a principios pragmático-políticos, lo que ha implicado la formulación y transformación paulatina de los ordenamientos jurídicos y legislativos de base política que han guiado al SNEB con el fin de beneficiar a los usuarios directos y por extensión: estudiantes y sociedad a través de la redefinición de funciones y la estandarización de logros que deben ser cumplidos por los actores educativos involucrados en los procesos formativos: maestros, directivos, burocracia y sindicato educativo.

De este modo se han trazado las trayectorias sobre los ordenamientos técnicos, metodológicos y procedimentales que rigieron el proceso de elaboración de las políticas públicas para el SNEB entre 1988 y 2012, mismas que se reconstruyeron desde la mirada y las experiencias políticas del grupo de informantes, presentado en el capítulo dos de esta misma investigación. El proceso de reconstrucción ha permitido esclarecer cómo las relaciones de fuerza han colocado a la educación básica mexicana en un continuo vaivén de decisiones y acciones, que probablemente han dado como resultado un retroceso y detrimento del subsistema, sin vislumbrarse con claridad las posibilidades de acercamiento a la mejora formativa de los estudiantes y de los profesores que participan en este nivel educativo.

Así, la tarea de diseñar las políticas públicas educativas, que propongan soluciones y alternativas a la problemática operativa y de resultados, en el SNEB implica, como ya se señaló, dos salidas que, a decir de Aguilar (2014), pueden ser consideradas como tendencias extremas ya que se radicaliza su visión a partir de las exigencias de los propios entornos políticos:

A) La intelectualización del análisis y la formulación de las políticas públicas: Constituida por la postura racional, intelectual e inflexible del análisis de políticas públicas que reconoce la presencia de sujetos distintos que focalizan su interés en un mismo objeto, aunque con intenciones distintas; a pesar de ello no se separan de la rigurosidad intelectual y metodológica, que permite analizar el objeto de la política para la producción de una política pública.

B) En el caso de la segunda vía, es decir, aquella que se inscribe en la decisión a expensas del juego y arreglo de poderes, implica en sí misma el carácter productivo de las transacciones y acuerdos o disonancias entre las fuerzas. El pacto bidireccional entre los grupos implicados guía el diseño de la política, usa el análisis (generalmente realizado por otros) y decide la política, además considera de manera incluyente las intenciones de los actores y los grupos políticos, la fuerza política e influencia en las interacciones con los gobernantes y los resultados que se producen desde las complejidades y los significados que asumen los grupos políticos así como la fuerza con la que cuentan para vincularse o enfrentar a otros grupos, por la necesidad de logro de sus intenciones (p. 81).

Esta segunda formulación es, en mucho, el planteamiento que da pie al planteamiento del Programa Nacional para la Modernización de la Educación Básica (PRONAMEB) que constituye la primera etapa de la primera política pública en materia educativa para el nivel básico, después de casi treinta años del plan de once años considerada como una política de atención a la educación primaria de finales de los años cincuenta y que pretendía conducir el rumbo de las políticas educativas al menos hasta 1970.

3.1. Antecedentes de las tres políticas modernizadoras y promotoras de la calidad en la educación básica: el Programa Nacional para la Modernización de la Educación Básica

El nacimiento del Subsistema Nacional de Educación Básica se registra en 1921 con la creación de la Secretaría de Educación Pública, el 03 de octubre,

De acuerdo con las ideas defendidas por Carranza acerca de la autonomía municipal, en la Constitución de 1917 se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, pues contraria a la aspiración de democratizar la administración educativa, sólo abarcaba al Distrito Federal y los territorios federales (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2015).

Lo que trajo como resultado la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, por mandato constitucional en 1917. Esta decisión se sustentó, por un lado, en las limitaciones regionales que enfrentaba la institución, puesto que sus límites de intervención estaban definidos entre el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y algunas regiones del Estado de México, Hidalgo y Morelos (SEP, 2015). Adicionalmente, el Estado mexicano había planteado, desde 1889, la necesidad de democratizar el proceso de administración y gestión educativa a través de una institución creada para este fin, pues se había hecho evidente, desde 1917, la incapacidad de las escuelas y la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes para atender las necesidades educativas de la población escolar y la operación de las escuelas, lo que puede corroborarse al consultar el censo de escuelas en operaciones, correspondiente a 1919, en el que se consigna que de las 344 escuelas registradas sólo 148 se encontraban prestando el servicio educativo.

Con el inicio del período presidencial de Adolfo de la Huerta se registraron procesos de transformación, que ya apuntaban a la creación de la institución rectora de un naciente sistema de educación básica, que contemplaba en la obligatoriedad sólo a la educación primaria y, en cuanto a la diversidad de servicios (no obligatorios), la educación preescolar, la educación para el trabajo y la alfabetización, mismo que va a desarrollarse en cuatro etapas sucesivas.

1. Inicialmente se delegó al Departamento Universitario la actividad educativa que realizaba el gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México),

de manera simultánea asumió la rectoría de la Universidad José Vasconcelos Calderón, quien manifestó su apoyo a la propuesta de federalización de la división al centro prevaleciendo un fuerte sentido populista y de lo que Carbajal y Fierro (2003) denominan como “la escuela de la acción”. En 1921 Vasconcelos asumió la titularidad de la Secretaría de Educación Pública realizando una obra de grandes dimensiones que se tradujo en la creación de las misiones culturales, las campañas de educación indígena y rural, la creación de las bibliotecas, la edición y distribución de los textos clásicos de la literatura, el crecimiento de la cobertura y la organización del sistema en tres departamentos:

- a) Escuelas
- b) Bibliotecas
- c) Bellas artes

A raíz de su renuncia en 1924, por motivos electorales, la obra educativa de Vasconcelos tiende a consolidarse, muestra de ello es la implementación de la segunda etapa de las misiones culturales en el período cardenista (1934-1940) caracterizado por la educación socialista. No obstante, el cambio de postura ideológica no implicó, en modo alguno, la cancelación de las iniciativas vasconcelistas, que van a sostenerse desde 1921 hasta 1941 (Moreno de los Arcos, 2002, p. 186)

1. La etapa de la unidad nacional, desarrollada durante los períodos presidenciales de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdez y Adolfo Ruiz Cortines se caracterizó por dos iniciativas distintas: una de orden instruccional referida a la unificación curricular, tanto para la educación primaria como para la educación normal, que planteaba un ideal formativo de orden nacionalista encargado de rescatar “lo valioso de la raza y la nación” (Espinosa, 2003, s.p). Por lo que toca a la segunda iniciativa, esta se ubica en el plano legislativo y corresponde a la elaboración de la primera Ley Orgánica de la Educación Pública de 1941, al mismo tiempo que se realiza la modificación al artículo 3º constitucional con la finalidad de establecer el carácter rector del gobierno federal sobre los contenidos y materiales para la enseñanza. Este período también va a caracterizarse por el crecimiento, modesto si se le

compara con el período anterior, de la educación pública en las zonas urbanas, preferentemente, y posteriormente abarcó el ámbito rural.

2. En 1959 se presenta el Plan de Once Años elaborado y promovido por Jaime Torres Bodet, quien ocupaba la cartera de educación por segunda ocasión, la primera toma del segmento educativo tuvo lugar en el período de Manuel Ávila Camacho en sustitución de Octavio Véjar Vázquez. El plan de Torres Bodet se caracterizó por el planteamiento de una tendencia ampliamente democratizadora del SEM por lo que impulsó una serie de acciones encaminadas a la expansión del sistema, en cuanto a cobertura se refiere, al mismo tiempo abordó los temas relacionados con la formación y capacitación de los profesores de educación primaria, el fortalecimiento de la educación normal y la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) con la finalidad de editar los textos, básicos para la formación de la población infantil de educación primaria. Propuesta que transitó hacia el terreno de las políticas públicas y trascendió hasta ser reconocida como una política de Estado. Se trata de un período que enfatizó los intentos por realizar una planeación integral con la finalidad de lograr la cobertura universal, objetivo que se plantea en 1959 y se interrumpe escasamente en 1964.

3. A partir de 1982 se produjeron los cambios más evidentes al interior del SEM, que después de setenta años exigía procesos de modernización y cambios al interior de su propia estructura política y organizacional. La política pública de ese período apuntó no sólo a la modernización de los planes y programas de estudio, también amplió el espectro formativo, del nivel básico educativo, al otorgar a la educación secundaria las mismas características que a la primaria, en cuanto a laicidad, gratuidad y obligatoriedad se refiere, adicionalmente abordó nuevas formas de relación entre el órgano sindical y el gubernamental, pues avanzó en el proceso de federalización y delegación de atribuciones a los gobiernos de los estados.

La evolución política, organizativa y sindical de la educación básica, desde su configuración en 1921, dotó a este nivel de un nuevo papel en términos de protagonismo, puesto que el Estado Mexicano se incorporó a los proyectos de desarrollo económico a través del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Norteamérica y Canadá, en 1988, lo que obligó al gobierno federal a acatar las recomendaciones que en materia educativa emitió la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como una condición para la formalización de los acuerdos comerciales.

Bajo esta circunstancia el Subsistema Nacional de Educación Básica transitó de una condición política gubernamental a su posicionamiento estratégico en el ámbito político gubernamental, puesto que se configuró como un medio que propiciaría la viabilidad para la formalización del acuerdo comercial, la consolidación del proyecto económico nacional y la entrada de México a los mercados internacionales en un engarce de acciones y planteamientos de largo alcance, que se articulan con los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas en la educación básica en los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari, Vicente Fox y Felipe Calderón.

A partir de 1988, y hasta 2012, en los distintos períodos sexenales se diseñaron e implementaron una serie de tres acciones políticas encaminadas al mejoramiento del Subsistema Nacional de Educación Básica, fundamentalmente en lo que se refiere a la modernización y logro de la calidad educativa, como mecanismo de recuperación de los estragos que el atraso institucional, pedagógico y presupuestal ha provocado en la formación e instrucción de la población infantil mexicana que forma parte del SNEB.

En la declaración de intenciones de cada una de estas acciones políticas —el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación y la Alianza por la Calidad de la Educación— respectivamente, se establece la necesidad de contribuir al desarrollo nacional, al bienestar social y a la justicia social a través del mejoramiento de la educación básica (DOF, 1992, p.4) (Gobierno del Estado de Yucatán, 2002) (SEP y SNTE, s.f.). Del mismo modo los tres procesos políticos abordan la necesidad de acortar las brechas educativas, la inequidad y la ineficiencia educativa por lo que centran su atención en el mejoramiento de la calidad de la educación y la articulación entre cada uno de los niveles que conforman el SNEB, para lo que se implementaron distintas reformas: curriculares, legislativas de programas y apoyos compensatorios así como de gestión; mismas que, a la luz de los resultados observables, han dado como resultado transitar de cuatro recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 1989, a quince en el año 2010, lo que finalmente constituye una clara muestra de la ineficiencia

e insuficiencia de las acciones, que se ven constantemente mediadas por el enfrentamiento entre los grupos de actores políticos.

3.2. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

En un escenario político sexenal caracterizado por la caída de los precios del petróleo, el incremento de las tasas de interés y de los pagos de la deuda externa, las solicitudes de reestructuración de las deudas externas y la redefinición de cartas de intención, inspeccionadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), fueron algunas de las características más peculiares del período gubernamental de Miguel de la Madrid Hurtado, quien además de enfrentar los embates económicos internacionales tuvo que hacer frente a uno de los desastres naturales más graves que habría sufrido el país al menos en cincuenta años, los sismos de 1985, el accidente de grandes proporciones de San Juanico y los altos índices de corrupción.

Ante esta serie de circunstancias que contribuyeron a la definición del período de los ochenta, como la década perdida en América Latina y México (Alcántara, 2008 p. 153), los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo Educativo (PND) planteados por el gobierno federal en 1984 se limitaron a enumerar las distintas debilidades del SNEB y a declarar una serie de intenciones que por el escenario descrito no fue posible desarrollar; sin embargo, al menos dos de los objetivos planteados en el Programa Sectorial de Educación: Programa Nacional de Educación, Cultura Recreación y Deporte 1983-1988, derivado del PND, fueron retomados en el siguiente sexenio puesto que aludían, por un lado, a la descentralización educativa como una medida que pretendía ser incluyente de los tres órdenes de gobierno, y perseguía como fin último la reorganización administrativa y operativa de las escuelas de nivel básico, incluyendo los procesos de administración y gestión pública institucional; por su parte, el segundo propósito remitía al análisis sobre la marginalidad, las malas condiciones del servicio educativo y la falta de cobertura escolar (Fierro, 2009 p. 3). Con estos dos objetivos recuperados del período presidencial de Miguel de la Madrid y un proyecto económico vanguardista se inicia el período salinista que dará pie a la creación de una de las políticas educativas que han sustentado los programas de continuidad de los sexenios posteriores.

3.2.1. Salinas – Bartlett, del Programa Federal al Acuerdo Sindical

El gobierno federal encabezado por Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por promover el proceso de modernización nacional y la inclusión de la economía mexicana en las esferas comerciales y productivas del primer mundo, teniendo como estrategia eje para el logro de dichas intenciones la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte y Canadá, lo que significó también el ingreso de México a la OCDE (Alcántara, 2008, p. 153).

Al frente de la Secretaría de Educación Pública el presidente Salinas nombró al Dr. Manuel Bartlett Díaz, quien había fungido como Secretario de Gobernación en el sexenio de Miguel de la Madrid y había contendido como precandidato a la presidencia de la república por el PRI. Al inicio del período se solicitó al Secretario realizar el diagnóstico sobre el estado que guardaba la educación básica en lo referente a infraestructura, calidad, cobertura y el tema laboral de los maestros vía el SNTE, estos puntos constituyeron los ejes del diagnóstico, en la medida en que al mismo tiempo constituían las temáticas estratégicas para el impulso al proyecto de desarrollo nacional.

El diagnóstico, a decir de Manuel Bartlett en la entrevista realizada para esta investigación, arrojó “resultados desastrosos”.

Contando con un Programa de Modernización Educativa en todos los niveles y subsistemas elaborado en el período presidencial anterior (1982-1988), encabezado por el entonces Secretario de Educación Pública Fernando Solana (mismo que no fue posible implementar debido a las problemáticas señaladas en los antecedentes) Manuel Bartlett señala que inicialmente sólo contaban con dicha propuesta como referente de necesidades y acciones por lo que, tomándola como un conducto de problematización, definió las siguientes líneas de análisis para el período en el que encabezaba a la SEP:

1. Análisis cuantitativo de ingreso-egreso, movilidad a los siguientes niveles, con el fin de detectar causas de deserción y fracaso escolar y elaborar las propuestas de mejora, recuperando la información estadística por regiones: en cuanto al binomio progreso-permanencia y el fenómeno rezago-deserción.

2. Participación de los docentes en el diseño de los programas de estudio, tanto para la educación básica, como para lo que entonces se denominaba educación media básica (el nivel secundaria que hoy constituye el tercer nivel del SNEB) “luego el trabajo de los maestros, que descansamos muchísimo en ellos, se organizaron pruebas operativas en escuelas con la libertad absoluta de los maestros para que diseñaran cuáles debían ser los programas educativos para cada año” (Bartlett, entrevista personal 2015).

3. Creación de los modelos de consejo de participación escolar dando “un fuerte impulso a la participación-incorporación de los padres de familia a través de la participación social, ahora siempre ha habido un conflicto social en todas las sociedades de padres de familia, hay conservadores católicos y liberales poco religiosos o no creyentes, [sin embargo] la constante era y creo que sigue siendo el rechazo al Sindicato y ya empiezas a tocar muchos problemas ahí pero la línea era todo ese trabajo que hicieron los maestros con los papás” (Bartlett, entrevista personal, 2015).

4. Perfiles de desempeño y objetivos de los niveles educativos dirigidos a la educación para la vida, que desde la perspectiva teórica se sustenta en los principios de la formación para la autonomía y el humanismo educativo (Torroella, G., 2001 p. 73), y que desde la mirada del político que hace la política y las políticas significó “una educación vinculada a la vida misma, a lo útil a lo necesario, de ahí que los padres de familia estuvieran vinculados” (Bartlett, entrevista personal, 2015).

3.2.2. La hechura de las políticas públicas

Recuperando los elementos sobre la hechura de las políticas públicas, una vez que se han definido las intenciones iniciales para la atención de un tema, necesidad o problemática, se hace necesario recuperar dos puntos medulares en torno a la atención de asuntos estratégicos que deben ser atendidos desde los escenarios políticos:

a) Las intenciones que promueven la atención a asuntos del orden público no constituyen un asunto irrelevante, pues es necesario considerar que el diseño e implementación de las políticas públicas no implica la toma de decisiones unilaterales, jerárquicas o por ordenamiento jurídico ya que

naturalmente promueven la participación de los actores involucrados directa o indirectamente en los asuntos que forman parte de la agenda política.

b) Las acciones a implementar, atendiendo las relaciones entre los actores, la relación esfuerzo-beneficio, social, políticos y personales. Lo que origina la estabilización o transformación de la propia estructura del poder gubernamental, a través de las relaciones de fuerza en las arenas políticas, lo que se explica por la necesidad de acceder al poder gubernamental de las esferas cupulares.

En el caso que nos ocupa, las intenciones eran de carácter reformador al interior de la organización para consolidar un proceso articulado al proyecto económico nacional, es decir, la firma del TLC con América del Norte y Canadá⁵,

Al final la tendencia es la privatización, y la intervención de los Organismos Internacionales (OI) es cada vez mayor en este proceso. Estando yo en la Secretaría (de Educación) un día recibo un fax de la presidencia y en este mismo estaba escrito a mano junto a la rúbrica del Presidente Salinas: "Manuel hazte cargo" (Barlett, entrevista personal, 2015),

en ese fax estaban las cuatro recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, mismas que eran el resultado del diagnóstico que se había hecho en la educación mexicana, y que debían atenderse prioritariamente para seguir con las negociaciones del TLC:

a) El incremento del gasto en educación básica por parte de los gobiernos federal y estatales, con el fin de incrementar la cobertura, ampliando la obligatoriedad hasta la educación secundaria.

b) La reorganización del SNEB a partir de dos ejes prioritarios:

I. La federalización educativa del centro a la periferia: Proceso que se delegaba en los gobiernos estatales la administración

⁵ *Asunto que si bien es dirimido por el ex secretario de educación Manuel Bartlett en la entrevista concedida, en realidad, es poco probable su esclarecimiento debido a que el acceso a la información de primera mano es frecuentemente negado, puesto que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos no es un organismo gubernamental y no opera con recursos públicos argumenta Adriana Montejano responsable del área de asuntos públicos. Por lo anterior, es necesario señalar que las fuentes informantes constituyen un recurso sólido para tratar de recrear las modalidades de relaciones que se establecen entre los funcionarios y las instituciones que representan y dirigen, con la OCDE.*

y operación escolar, manteniendo el gobierno federal la normatividad general del subsistema.

II. Participación Social: Involucra a los padres de familia, las autoridades educativas y la representación social con el fin de vincular la escuela con las comunidades quienes estarían a cargo de apoyar el buen funcionamiento de las mismas escuelas.

c) Modernización de materiales y contenidos: Entendida como un proceso de reformulación de contenidos y materiales educativos, incluyendo de la reforma curricular en Educación Preescolar, la actualización de planes y programas de estudio y libros de texto para la Educación Primaria, y la re-implementation del currículum por asignaturas en Educación Secundaria.⁶

d) La profesionalización de los profesores a través de los distintos programas implementados por los gobiernos en turno⁷, la revaloración y aprecio a la actividad magisterial a través del incremento salarial, la revisión de prestaciones, la revisión del contrato colectivo de trabajo y el reconocimiento público a la labor del maestro

Como puedes ver, había intenciones educativas, pero la orientación del estudio [refiriéndose al diagnóstico] era definir la viabilidad del TLC y el resultado era que la educación básica era un caos. Por lo que, a lo que ya se había hecho se le tuvo que agregar lo que faltaba, aunque [en ese momento] no se tocó el punto de la federalización por instrucciones del presidente, este habría de retomarse en muy poco tiempo de manera urgente.

Yo tengo varios acuerdos con Salinas, en una de esas me plantea la descentralización educativa, cuyo antecedente era una recomendación de Solana, correcta sin duda, que después aparece en este fax que te digo. [Ante esa petición] le digo al presidente que estamos terminando el programa de modernización y él me contesta que urge el de la descentralización (Bartlett, entrevista personal, 2015).

⁶ "Se restablecerá el estudio sistemático de la historia, tanto universal como de México, la geografía y el civismo" (Diario Oficial de la Federación [DOF], 1992).

⁷ Hasta 2018 y desde 1989 el programa oficial se denominó Carrera Magisterial y tuvo continuidad hasta la conclusión del sexenio de Enrique Peña Nieto. Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador al poder el programa fue llamado Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación en Octubre de 2019.

A este respecto señala Luis Aguilar Villanueva:

Las políticas determinan la política en el sentido de que las relaciones de poder, los cacicazgos y las autoridades formales decisorias son definidas por la naturaleza de las cuestiones en disputa, y en consecuencia, por el tipo de respuestas (benéficas o nocivas) previsibles por parte del gobierno. Lo que ahora se añade de manera clara y preponderante es que el tipo de política esperable está a su vez y en el fondo determinado por el tipo de coacción que el gobierno podría razonablemente emplear en el tratamiento de las cuestiones (Aguilar, 2014, p. 33).

La exigencia de la federalización, si bien constituyó un proceso reactivo ante las exigencias del diagnóstico y posteriores recomendaciones de la OCDE sobre la necesidad de reorganizar al SNEB, también se configuró como una estrategia de coacción sobre el poder y la autoridad del Secretario vista desde el poder presidencial como una necesidad de control.

3.2.3. Las tensiones entre grupos de negociación política

Por otro lado, además de los procesos reactivos, de control y de ostentación del poder, el ex secretario Manuel Bartlett señala una serie de tensiones⁸ como la descalificación y negativa del Sindicato para reconocer los nombramientos administrativos y operativos otorgados por el Secretario de Educación, en virtud de que fueron considerados anti-sindicalistas, lo que se corresponde ampliamente con el condicionamiento de las decisiones tomadas por el órgano de gobierno de máxima o mediana jerarquía como una constante que apunta a la acción política mediada por el cabildeo y la tensión entre grupos, mismos que pueden incluso condicionar la decisión última emitida por la figura gubernamental, con la posibilidad de que “los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales” (Aguilar, 2014 p. 25). Lo que condujo a que un programa federal concluyera en un acuerdo gubernamental-sindical.

Aunque Manuel Bartlett señala que el PNMEB es autoría de él y sus colaboradores no asume ninguna responsabilidad sobre el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, elaborado por Ernesto Zedillo,

⁸ *Mismas que serán tratadas con amplitud en el capítulo cinco de esta misma investigación.*

quien lo sucedió en el cargo en 1992, tras presentar su renuncia por las fuertes tensiones sindicales en las que, a decir del mismo entrevistado,

Elba Esther pidió mi cabeza y yo se la dí. El presidente me pide que entregue la Secretaría, yo lo leí como un problema de perfil, él sentía que yo le hacía mucha sombra porque acuérdate que yo había sido precandidato a la presidencia por el PRI, después Miguel de la Madrid decidió que fuera Salinas el candidato; se nombra a Zedillo (en 1992) en mi lugar, quien se equivocó en todo. Zedillo negoció y cedió con el SNTE.

De la declaración dada por Manuel Bartlett es posible interpretar que los avances obtenidos con el diseño del programa, al negociarse con el SNTE, se transformaron en un retroceso para el SNEB: cambia su nombre y se denomina, de ahí en adelante, como Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. “Así pues el SNTE se apoderó de carrera magisterial (que nosotros habíamos creado), y la transformó, se repartieron todos los recursos del Programa, de manera acordada con el SNTE” (Bartlett, entrevista personal, 2015).

Las políticas públicas se caracterizan por su cualidad dinámica que conduce al desarrollo de acciones diversas, planeadas y reflexionadas, en términos de costo beneficio, no sólo atendiendo la tendencia del análisis político de la política pública. Se trata de una cualidad que al mismo tiempo implica la complejidad, en cuanto a la interacción que establecen los grupos de tomadores de decisiones y ejecutores de las acciones políticas, cuyos objetivos pueden ser distintos a las intenciones manifestadas inicialmente, lo que se define desde la visión de pesos y contrapesos⁹ en la relación de fuerza que establecen los grupos entre

9 La idea del sistema de pesos y contrapesos plantea que el poder de decisión en el diseño de las políticas debe equilibrarse entre los cuerpos y órdenes gubernamentales, con el fin de evitar que uno de los poderes cuente con prerrogativas decisorias por encima del resto de dichos órdenes. Desde esta perspectiva, los poderes legislativo y judicial de gobierno pueden impugnar o mantener el control de una decisión, legítima y legalmente, en los asuntos del poder ejecutivo por ejemplo, para equilibrar el poder, lo que implica que hay una estricta división de poderes constitucionales como intervención para el sostenimiento del ordenamiento político y legislativo. En este sentido Jorge Carpizo estableció la diferencia entre los poderes constitucionales del ejecutivo federal y el estatus de poder político ejercido por este mismo orden de gobierno. En su obra *El presidencialismo mexicano*, el autor distingue los poderes constitucionales de los meta-constitucionales y señala cómo el poder ejecutivo se encuentra lo suficientemente acotado para desempeñarse en un régimen democrático y como los otros poderes (legislativo y judicial, cuentan con las atribuciones necesarias para producir los equilibrios necesarios en el ejercicio del poder (Carpizo, 1990, p. 76). No obstante, en el Sistema Político Mexicano es posible abordar al cuerpo sindical del magisterio mexicano como una figura que tiende a consolidarse no sólo como fuerza condicionante de la acción política y gubernamental, sino que además ha adquirido actualmente las condiciones constitucionales para asumir una posición de contrapeso al contar

sí en virtud de que, como ya se indicó, la acción política conduce a la lucha y la competencia que se establece entre actores definidos y visibles por la mediación o participación de actores emergentes, quienes generalmente no participan del problema inicial (en este caso representados por las recomendaciones para la firma del TLC) pero se incluyen en este para dar solución a otro (el posicionamiento sindical).

El escenario¹⁰ configurado a través del diagnóstico sobre el SNEB, encabezado por Manuel Bartlett Díaz y el diseño del PNMEB, se caracterizó por las desinencias y tensiones manifiestas entre el grupo gubernamental y el sindical, más allá de la simple ejemplificación, haciendo evidente la relación de fuerza que ambos grupos han establecido históricamente como una constante.

Paradójicamente, el PNMEB transformado en el ANMEB constituye la política pública más importante en la educación básica afirmación que se sustenta en los procesos que se realizaron:

La federalización educativa: Que implicó una reorganización profunda del sistema educativo mexicano, pues se modificaron las facultades del gobierno federal y los estatales “el Gobierno Federal traspasa y los gobiernos estatales reciben los establecimientos escolares” (DOF, 1992, p.7).

Ya se habían creado delegaciones (de la SEP), eso fue con Solana para agrupar los servicios educativos que andaban sueltos [...] Yo tengo varios acuerdos con Salinas, en una de esas me plantea Salinas la descentralización educativa en un acuerdo que tengo yo con él, que era una recomendación de Solana, correcta ¿eh?, sin duda; yo le dije que estábamos terminando el programa de modernización educativa que era muy importante terminarlo porque, sino que íbamos a descentralizar,

con la organización de su propio partido político (Muñoz, 2008). Lo anterior supone la participación del órgano sindical en las cámaras de diputados y senadores respectivamente, acotando el poder ejecutivo, puesto que asume la cuota de poder legislativo aunada a la fuerza gremial lo que los posiciona en una franca ventaja de intervención y participación, en el diseño e implementación de las políticas públicas en el terreno educativo, principalmente aunque no únicamente.

¹⁰ *Escenario que puede considerarse como un acuerdo político y pragmático de lo educativo, en este caso lo referente a la educación básica en el que se ha priorizado la colaboración táctica de los dos grupos de actores de la política educativa, privilegiando la concertación de intereses en plazos medianamente breves con miras a operar la institucionalidad social de la educación básica, para su posterior capitalización y reparto de cuotas de poder, dejando de lado la prospectiva de desarrollo de las políticas educativas.*

él me insiste que ya le había gustado el otro programa (el referido a la descentralización) ahí nos encontramos con dos temas gigantes.

En una de esas platico con su asesor estrella, era el francés, José María Córdoba Montoya y me dice, mira Manuel este... avanza en el programa de descentralización educativa porque cree el presidente que tú no quieres descentralizar por el ánimo de quedarte con el poder.

Mientras terminamos el PNMEB seguimos con el de descentralización, cuyo aspecto fundamental eran los recursos. Uno de los objetivos era balancear los recursos de los estados de la República y este proceso se convirtió en un caos, algunos estados sí balancearon el presupuesto, otros no, eran amigos del presidente los gobernadores, esto no permitía que hubiera equilibrios por lo que era Hacienda (la Secretaría de Hacienda) quien debía equilibrar, pero los Gobernadores se resistían porque el costo económico y político era muy alto; ellos ya sabían que iban a tener que enfrentarse al sindicato y negociar con él constantemente, y por otro lado el gasto educativo era alto porque significaba hacerse cargo de todo el sostenimiento de la Educación Nacional: los edificios, los sueldos, los materiales de mantenimiento, y además negociar permanentemente con las representaciones del SNTE (Bartlett, entrevista 2015).

□ La modernización de contenidos, materiales y recursos educativos fue un proceso en el que el protagonismo federal quedó de manifiesto como lo establece el ANMEB (DOF, 1992, pp. 10-11). En la educación preescolar sí es posible implantar una reforma casi completa desde el próximo año escolar. De acuerdo con los resultados de un diagnóstico pertinente sobre la consulta nacional y las opiniones del magisterio —elaborado por Manuel Bartlett, a decir de este mismo entre 1988 y 1989— se ha elaborado un nuevo programa cuyas características se pueden resumir en que ofrece una mejor articulación de los ciclos subsecuentes.

En cuanto a la primaria y la secundaria la mejora de su calidad no puede esperar a la reforma integral. Existe la urgencia compartida por el gobierno, maestros, padres de familia y la sociedad en su conjunto de actuar con celeridad para obtener resultados satisfactorios lo antes posible. Se trata de emprender programas y acciones que, con realismo y sencillez pero con claridad de

objetivos, comiencen a atender con eficacia aquellos problemas que más obstruyen la calidad de la educación. La obtención de buenos resultados en tales programas y acciones permitirá avanzar con rapidez y comprobar la pertinencia de la estrategia adoptada.

A decir de Manuel Bartlett (entrevista personal, 2015), los avances en esta materia fueron más que importantes

Aparece en el cuadro una persona que es muy importante, fue muy importante Luis Benavides, había entonces un Consejo Educativo Nacional, no sé cómo se llamaba, encargado pues como consejo, de analizar las políticas de educación, yo hice una encuesta para buscar a la persona adecuada para presidir este Consejo, con rectores, aquí y allá, y la persona que más me recomendaron fue a Luis Benavides un pedagogo que había estado en la CREFAL (Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe) y muy vinculado a la UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). Con él, lo que hacemos es organizar grupos de trabajo siguiendo toda la estructura desde la educación inicial, educación preescolar, ¿quiénes son las mejores educadoras del país? (porque eran puras mujeres) y formamos un grupo de trabajo seleccionado, y así nos vamos a primarias, yo encontré gente de primera, [cuyo valor] se oculta por el peso político del SNTE. ¿Qué hicimos? Habilitar un edificio de la SEP para trabajar en el Programa para la Modernización Educativa. Nos sentamos meses y meses a trabajar en el programa... ese programa lo hicieron los maestros [quienes] tuvieron el entusiasmo e interés por revisar y proponer cosas.

La profesionalización docente, y la revaloración salarial: El programa emergente de Actualización fortalecerá en el corto plazo los conocimientos de los maestros para el mejor desempeño de su función a fin de dar un impulso decidido al arraigo y motivación del maestro y respuesta a la demanda del SNTE; el Gobierno Federal y los gobiernos estatales adoptarán una medida de especial trascendencia: la creación de la Carrera Magisterial que dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente, es decir, estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de condición social del maestro. Se crea un mecanismo de promoción

horizontal para el personal docente frente al grupo que enseña en los ciclos de la educación básica (DOF, 1992, p. 13).

En relación con este punto, el documento oficial señala como objetivo que el maestro pueda 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” (DOF, 1992, pp. 13-14).

Por su parte, Manuel Bartlett (entrevista personal, 2015) indica:

El objetivo de Carrera Magisterial era fundamentalmente cambiar la tradición de la SEP, romperla, porque la estructura tradicional definía los sueldos por antigüedad, a mi vez, yo presento una propuesta en la que planteó que ganen más los que saben más. Es decir, profesionalizando al profesor y es aceptada. Esta visión de la Carrera Magisterial empataba muy bien con PNMEB.

Como señala Luis Aguilar Villanueva, las políticas públicas pueden nacer de una intención clara y terminar en un planteamiento completamente distinto. La renuncia de Bartlett (solicitada por el Presidente Salinas) el 2 de enero de 1993 y el nombramiento de Ernesto Zedillo Ponce de León implicó la negociación de todos y cada uno de los puntos del PNMEB, que cambia su nombre oficial al de Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en función de que “el producto final representó el resumen de las negociaciones con el SNTE y las modificaciones pertinentes desde la nueva mirada de la SEP” (Juan Carlos Romero Hicks entrevista personal, 2015), por lo que se reincorpora a Carrera Magisterial (CM) la antigüedad como uno de los elementos clave para la revaloración salarial y escalafonaria de los maestros, en una suerte de toma y daca. A cambio de reincorporar el rubro de la antigüedad el SNTE obtiene la administración de la CM, y cuenta con facultades para proponer a los maestros que participarían en el programa a partir de sus méritos (Josefina González Luna, entrevista 2015). Por lo que un programa que promovía ampliamente la profesionalización, definida por el Consejo de Especialistas para la Educación (CEPE) (2006) como “la capacidad, la facultad, la responsabilidad y el compromiso que deberán tener todos los profesores para tomar decisiones altamente calificadas sobre los aspectos cotidianos y de

política general que formen la esencia de su desempeño laboral” (p. 83), transitó a un terreno de coalición político sindical y se instaló como uno de los capitales políticos del SNTE que permitía garantizar lealtades entre sus agremiados a partir de su inclusión en los cuadros de elegibles para participar en este esquema de movilidad salarial, dando como resultado el cierre de participación libre del magisterio y el fortalecimiento de la cúpula sindical.

Ampliación de la cobertura:

Los retos de la cobertura educativa subsisten. Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, relativos al año 1990, permiten apreciar limitaciones muy serias a la cobertura educacional en lo que se refiere a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, y esto acentuado con disparidades regionales muy marcadas” (DOF, 1992, p. 5).

La participación social: Se propicia una mayor atención a la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario, el material didáctico del cual disponen sus maestros y el cumplimiento de planes y programas de estudio. “Una mayor cercanía de la comunidad con la escuela fomenta formas de apoyo horizontal entre las familias que coadyuva a reducir los índices de reprobación y deserción de los niños de la propia comunidad” (DOF, 1992, p. 9).

Incorporamos a los padres de familia a través de la participación social, ahora ahí siempre ha habido un conflicto social (sic). En todas las sociedades de padres de familia hay conservadores, católicos, liberales y no creyentes [sin embargo] la constante es y sigue siendo el rechazo al SNTE.” (Manuel Bartlett, entrevista personal, 2015)

Se incorpora a través de la participación social a los padres que son los policías que denuncian a los narcomenudistas. El Programa escuelas de Calidad es el único espacio de participación social (2000-2006) (Lorenzo Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

3.2.4. El ANMEB: De política pública a política de Estado

Uno de los aspectos que debe destacarse con respecto al ANMEB es

el relacionado con su permanencia en el tiempo, lo que lo ha convertido en una Política de Estado, pues ha sido retomado en sus ejes sustantivos por los gobiernos subsecuentes, a pesar de que dos de ellos pertenecían a una fracción partidista distinta.

Aunque el análisis de los especialistas sobre el ANMEB destaca las enormes ventajas en la organización y operación de la educación básica —como lo señalan Margarita Zorrilla (2002), Armando Alcántara (2008), Carlos Ornelas (1996), Pedro Flores Crespo (2012)— es necesario recordar que la presencia de cuatro Secretarios de Educación en seis años provocó trastocamientos en la operación y el fortalecimiento del sistema educativo, alianzas y coaliciones políticas que lejos de beneficiar al SNEB, produjeron posicionamientos personales y de grupos, interrupción o cancelación de proyectos.

Tabla 3. Secretarios de Educación 1988-1994

Titular	Período
Dr. Manuel Bartlett Díaz	Diciembre 1988- Enero 1992
Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León	Enero 1992- Noviembre 1993
Lic. Fernando Solana Morales	Diciembre 1993- Mayo 1994
Mtro. José Ángel Pescador Osuna	Mayo 1994- Diciembre 1994

Nota: Fuente. Elaboración propia a partir de Vázquez, Josefina Z (1996, p. 931).

Tabla 3.1. Secretarios de Educación 1994 - actualmente

Titular	período
Dr. Fausto Alzati Araiza	Diciembre 1994 - Enero 1995
Dr. Miguel Limon Rojas	Enero 1995 - Noviembre 2000
Dr. Reyes Tamez Guerra	Diciembre 2000- Noviembre 2006
Lic. Josefina Vázquez Mota	Diciembre 2006 - Abril 2009
Mtro. Alonso Lujambio	Abril 2009 - Marzo 2012
Mtro. José Ángel Córdova Villalobos	Marzo 2012 - Noviembre 2012

Lic. Emilio Chuayffet Chemor	Diciembre 2012 - Agosto 2015
Lic. Aurelio Nuño Mayer	Agosto 2015 - Diciembre 2017
Mtro. Otto Granados Roldán	Diciembre 2017 - Noviembre 2018
Mtro. Esteban Moctezuma Barragán	Diciembre 2018 - Febrero 2021
Mtra. Delfina Gómez Álvarez	Febrero 2021 - Agosto 2022
Mtra. Leticia Ramírez Amaya	Agosto 2022 - Actualmente

Si bien la declaración en el Diario Oficial de la Federación enuncia la necesidad de crear una reforma profunda del sistema educativo mexicano para la modernización y el desarrollo nacional, que se concretó a través del ANMEB, la experiencia narrada por el Dr. Manuel Bartlett plantea la necesidad de crear las condiciones que permitieran desplazar la intervención del SNTE de los asuntos educativos, tanto en la dimensión política como operativa.

Uno de los puntos eje de la discusión y enfrentamiento político, entre los grupos de actores, era el referido a la Federalización educativa, proceso que implicaba nuevas formas de interlocución para la toma de decisiones.

El principal punto de discusión estaba constituido por el probable desmembramiento sindical provocado por el planteamiento descentralizador que en un primer momento planteó la posibilidad de crear una Federación de Sindicatos del Magisterio, es decir, independientes, propuesta planteada por Manuel Bartlett en los siguientes términos: “Creo que los maestros tomaron la decisión que consideraron pertinente, por eso hoy subsiste el SNTE” (entrevista personal, 2015).

No obstante, el planteamiento original del entonces Secretario de Educación era el siguiente:

Si van a ser trabajadores de los estados tendrá que haber un Sindicato Estatal y una Federación no es una agresión, sino un modelo. Este modelo forma parte de una visión general (ABC del SNTE, octubre de 1999, p.8 como se citó en Díaz de la Torre, Montaño, Cepeda y Calvillo, 2013, p.178). “Ustedes aceptan la federalización del sistema pero no el modelo

de federación sindical, por lo que debemos continuar estos encuentros” (Manuel Bartlett, entrevista personal, 2015).

A decir de González Rubio (2011, p.141) esta respuesta provocó una serie de acciones emprendidas por el Comité Ejecutivo Nacional para la preservación de la estructura, vertical descendente que garantizaba la unidad cupular y el sostenimiento del control sobre las bases de profesores en todo el país (como se citó en Díaz de la Torre, Montaño, Cepeda y Calvillo, 2013, p.178).

Como medidas de presión, el SNTE exigió al Secretario de Educación: incremento salarial del diez por ciento a los subsistemas homologados, de educación media superior y superior; creación de un sistema nacional de remuneraciones encaminado a la profesionalización salarial, instalándose dos comisiones de negociación salarial (SEP-SNTE) y una encargada de las prestaciones (SNTE-ISSSTE). De acuerdo con las declaraciones de Manuel Bartlett las negociaciones eran sumamente tensas pues no se trataba sólo de un tema salarial, ya que aunado a este se presentaba la demanda de democracia y transparencia en los procesos de elección interna de los representantes del gremio magisterial con el fin de erradicar la imposición de líderes en cada una de las cincuenta y dos secciones sindicales.

Finalmente, el secretario accedió a negociar todas y cada una de las peticiones planteadas por el sindicato, a cambio de la renuncia del entonces líder nacional Carlos Jonguitud Barrios en cuyo lugar se nombró a Elba Esther Gordillo.

Yo pido que salga Jonguitud, pero también pido que les den el aumento a los maestros, entonces proponen a Elba Esther, yo no la propuse ni quiero decir quien, pero a la pregunta del Presidente fue: entonces ¿quién? [la respuesta] es la propuesta de Elba Esther Gordillo, cuando me preguntan a mí yo digo me da lo mismo cualquiera, y les platico la historia del fracaso de Reyes Heróles y mío¹¹, y comentó que es toda la estructura que llega

¹¹ En este apartado Manuel Bartlett se refiere a su participación, como Secretario de Gobernación, en compañía de Jesús Reyes Heróles como Secretario de Educación, en el XIII Congreso Nacional ordinario del SNTE, realizado del 31 de enero al 4 de febrero de 1989, en el que ambos funcionarios pretenden participar en la renovación de la cúpula magisterial, proponiendo a un candidato a Secretario General del CEN del SNTE “de nivel, autónomo y no un achichinle de Jonguitud”. Esta propuesta inicialmente fue impugnada por el propio Carlos Jonguitud B. por su significado pues constituía una “invasión a la autonomía sindical”, pero finalmente se acepta la propuesta y se elige a dicho candidato. Este, que se había caracterizado por su postura crítica y autónoma, al tomar

hasta el último pueblo, [por lo que] el lograr que se vaya Jonguitud [de la dirigencia sindical] es bastante (Bartlett, entrevista personal, 2015).

Bajo estas condiciones de confrontación, que provocaron fuertes tensiones entre ambos grupos, se desarrolló la política pública que dio origen a los actos gubernamentales de continuidad más representativos de la modernización educativa: el compromiso por la calidad de la educación, propuesto por Vicente Fox (2000-2006) y la Alianza por la Calidad de la Educación (2006-2012). Ambos procesos se fundamentaron en lo que inicialmente se había configurado como una política gubernamental, para un período de gobierno, misma que se ha sostenido en una larga trayectoria de configuraciones de reformas educativas, lo que le ha atribuido su configuración como una política de Estado.

En este sentido, es pertinente rescatar la mirada que la cúpula empresarial mexicana configura de esta reforma, a través de David Calderón Martín del Campo Director General de la Organización Civil Mexicanos Primero.

Yo creo que sobre todo [el ANMEB] debe rescatarse desde su ejemplaridad, de lo que sirve y de lo que no sirve, no es decir el valor que tiene, es que sentó las bases para considerar, aunque sí vale la pena hacer la apuesta de que la responsabilidad del SEM está en los estados [entidades federativas] es decir, ese es el valor que tiene hoy que sigue siendo el referente de la diversidad, que es necesaria, [que] no puede y no debe abandonarse [por parte del Estado] (Calderón, entrevista personal, 2015).

Reducir una política de Estado a su valor de ejemplaridad y de punto de partida para el proceso de redefinición y mejora del SNEB implica su reducción al plano del deber ser y el no deber ser.

3.3. La política en las políticas: El Compromiso social por la Calidad de la Educación

En el año 2000 el país atravesó por lo que fue llamado “la transformación del sistema político mexicano” (Crespo, 2004) puesto que después de casi setenta años de permanencia en el poder el Partido Revolucionario Institucional

posesión del cargo en el mismo congreso: “expreso con toda claridad que su jefe, su amo, su mentor y todo era Jonguitud, y que haría todo lo que éste indicara, por lo tanto queda claro que eso era un tema de estructura del sindicato del magisterio. Eso era estructura” (Bartlett, M. 2015, entrevista en el Senado de la República)

no solo perdía la contienda electoral, sino que además reconocía el triunfo de la oposición. Instalándose así el primer período de la alternancia político-partidista encabezado por Vicente Fox Quesada en el sexenio 2000-2006¹².

Con una alianza franca y abierta, entre el SNTE y el gobierno federal, el período presidencial va a presentar características muy distintivas, mismas que derivaron de las negociaciones previas a la elección presidencial: la apertura de espacios para el órgano sindical al interior de la Secretaría de Educación Pública; lo que beneficiaba ampliamente a la cúpula sindical en términos de interlocución con el ejecutivo federal.

Por otro lado, los planteamientos del pliego petitorio elaborado por el órgano representativo del magisterio en la XII sesión Extraordinaria del Consejo Nacional del SNTE fueron autorizados satisfactoriamente por el Gobierno federal en los siguientes puntos:

- a) Incremento salarial del 12% y 3% en prestaciones.
- b) Incremento del 1.7% a la compensación provisional compactable que, en términos reales, representaba un incremento de 25%.
- c) Asignación de 550 millones de pesos para el programa de Carrera magisterial (Díaz de la Torre, Montaño, Cepeda y Calvillo, 2013, pp. 217).
- d) Creación de la comisión SEP-SNTE.

Bajo estas condiciones se dieron los primeros pasos que apuntaban al planteamiento del programa de acciones para la intervención del gobierno

¹² *El sexenio de Vicente Fox siempre será analizado como el período en el que se configuró la alternancia en México. En la primera parte de su sexenio a Fox le correspondió convivir con un Congreso con mayoría panista relativa no absoluta, sin contar por supuesto con el rompimiento con el Partido Verde casi al principio de la administración que terminó por restar espacios en las cámaras del Congreso. Las reformas legales que en un principio se esperaban ciertamente no se concretaron en función de la imposibilidad numérica en el Congreso de impulsar las iniciativas que eran deseables para la presidencia. Sin embargo, en el sexenio de Fox puede destacarse la promulgación de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley del Servicio Civil de Carrera. Todas ellas se erigen como ordenamientos jurídicos de nueva generación que, en el marco de la transición a la democracia, han contribuido a liberalizar el sistema y a democratizarlo –liberalización y democratización son las dos etapas inescindibles de cualquier transición política–.*

federal en el Sistema Educativo Mexicano (SEM) específicamente en educación básica (SNEB).

3.3.1. Los antecedentes del Compromiso Social por la Calidad de la Educación

El Programa Nacional de Educación partió de los planteamientos eje del ANMEB, puesto que recuperaba los planteamientos sobre los principios de Calidad Educativa. En este se reconocen los avances que en materia educativa se habían alcanzado en las administraciones anteriores¹³, tales como el Programa de Carrera Magisterial, la ampliación de la cobertura y la actualización de recursos y materiales.

Si bien se reconocieron los logros en el gobierno foxista, este también planteó su insuficiencia en los siguientes aspectos: crecimiento demográfico y necesidades de desarrollo cultural —considerados requerimientos básicos para la formación de la población infantil— por lo que se plantearon los siguientes ejes para la mejora del SNEB: cobertura con equidad; calidad del proceso y el logro educativo e integración; y gestión del Sistema Educativo (DOF, 2003). Es necesario contemplar que, si bien el PNE formaba parte del Plan Nacional de Desarrollo, su integración a este fue considerada como un rubro de desarrollo, por lo que era necesario realizar un diseño de la estructura política y financiera para su posterior implementación, obedeciendo al principio de diagnóstico previo.

No obstante, como señala Lorenzo Gómez Morín (entrevista personal, 2015), el principio básico que guió el rumbo de la política educativa fue el referido a la negociación sindical, lo que posteriormente dio paso a la discusión del PNE y el diseño correspondiente para su implementación.

En este sentido, el Subsecretario de Educación Básica de dicho período sexenal asume en la entrevista otorgada una postura políticamente correcta al declarar que el área a su cargo se caracterizaba por la tendencia técnico-pedagógica, pretendiendo una separación directa de la institución política:

¹³ *El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica nació como un programa diseñado y desarrollado por Manuel Bartlett, quien fue sucedido en el cargo por Ernesto Zedillo Ponce de León en 1992, lo que implicó que a lo largo de su gestión este se transformara en un acuerdo con el sindicato; mismo que en su mandato presidencial no sufrió cambio alguno. Por lo anterior, no se considera pertinente realizar un desarrollo específico sobre este período sexenal, puesto que no se produjo ningún movimiento de orden político-gubernamental, jurídico u operativo en el terreno de la educación básica.*

La Subsecretaría de Educación Básica es una Subsecretaría técnica, no era una subsecretaría política, la subsecretaría principal está en la subsecretaría técnica con funciones técnicas, entonces era una subsecretaría técnica, con funciones técnicas, con un cuerpo técnico. Después tuve la oportunidad de constatarlo, [la subsecretaría era una] de las más fuertes en América Latina y en el mundo, una de las Secretarías de Educación, más grandes y fuertes del mundo (Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

Precisa Gómez Morín (entrevista personal, 2015) que en su gestión la subsecretaría era un órgano carente de articulaciones y procesos políticos; no obstante, la institucionalización de la educación es, durante 1921, un acto de orden político que en primera instancia pretende promover la modernización del país a través del combate al analfabetismo gracias a la fundación de innumerables escuelas de nivel elemental y técnico. Bajo el gobierno de Álvaro Obregón la creación de la SEP obedeció a la necesidad de atender los graves problemas sociales que aquejaban al país. En este período la intervención de José Vasconcelos como Secretario de Educación asume rasgos de relevancia histórica en la medida en que crea la institución educativa del Estado, regula la operación escolar y gestiona los procesos formativos del ciudadano mexicano del siglo veinte.

El proceso de institucionalización educativa se consolida desde las acciones del Estado creando una secretaría encargada de este rubro, desde la que el quehacer escolar es el encargado de transmitir y consolidar la ideología posrevolucionaria.

En sus inicios la actividad de la Secretaría de Educación Pública se caracterizó por su amplitud e intensidad: organización de cursos, apertura de escuelas, edición de libros y fundación de bibliotecas; medidas éstas que, en su conjunto, fortalecieron un proyecto educativo nacionalista que recuperaba también las mejores tradiciones de la cultura universal (como se citó en SEP, 2015).

“Todas las acciones que se llevaron a cabo durante el proceso de creación de la Secretaría de Educación Pública buscaron fortalecer un proyecto educativo de carácter nacionalista que cubriera las necesidades de México” (SEP, 2015).

Entonces, la institucionalización educativa es un acto político que ha trascendido al siglo XXI.

El sistema institucional está allí, entre nosotros, aquí y ahora. En el taller y el aula está presente el poder del Estado. En este sistema se encuentra el nivel de la organización, grupo de grupos regidos asimismo por nuevas formas, se lleva a cabo la mediación entre la base (la sociedad civil) y el Estado. El tercer nivel es el de la *institución*, siempre que al término se le reserve su significación habitual que restringe su empleo al nivel jurídico y político. El tercer nivel es en realidad del Estado que da a las instituciones fuerza de ley. De donde se infiere que en esta sociedad que todavía es la nuestra, lo instituyente se halla del lado del Estado, en la cumbre del sistema (Lapassade, 2008, p. 20).

Por lo tanto es posible entender a la subsecretaría de educación básica como un ente político encargado de la formación del sujeto "tipo" a través de la reproducción de los sistemas de dominación ideológica. Así, la institucionalización de la educación se configura desde la institución dominante, que se difunde en la propia instancia ideológica que de acuerdo con Lapassade (2008, pp. 21-22) significa que:

[La institución] es la ley, el código, la regla escrita. Es la Constitución. Se admitirá que el sistema de las instituciones políticas, del juego político, de los partidos, no se limita a su aspecto institucionalizado, registrado en leyes escritas. También está aquello que ha sido instituido, que no es visible de un modo inmediato y que forma parte de la institución.

De lo anterior es posible establecer que la institución educativa, en este caso la subsecretaría de educación básica, no se limita a la formación social de los individuos pues se relaciona en forma espiral con las instancias económica, política e ideológica produciendo un efecto de interacción política, que se inscribe en la asignación de gasto público presupuestal, a fin de lograr la formación del hombre "deseable". Este producto da cuenta de la mediación del Estado en el proceso educativo. Por lo anterior, es ingenuo, por decir lo menos, pensar que al ser una unidad técnica, la subsecretaría de educación básica carece de representaciones e interacciones políticas.

3.3.2. El cabildeo entre grupos: encuentros y desencuentros con la cúpula sindical

El afán de búsqueda de mejora del SEM en el SNEB hizo notoria la posición de los grupos, el sindical y el gubernamental poniendo en evidencia la pérdida de posiciones políticas en las que la fuerza sindical logró, incluso, el sometimiento de la voluntad gubernamental representada por el Secretario de educación Reyes S. Tamez Guerra, como lo señala Lorenzo Gómez Morín:

Entonces le quiero decir que en esa subsecretaría no entró el SNTE, no entró en toda la administración en todo el sexenio, en la subsecretaría no tuvo influencia el SNTE. No quiero decir en la Secretaría [pues ahí] tenían una oficina, vaya la maestra Elba Esther tenía al Secretario en la bolsa, lo que eso signifique. Yo no tengo evidencias más allá de lo que veía; y entre ellas estaba la evidencia de, en algunos casos, la subordinación del Secretario a Elba Esther (Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

La fuerza sindical, por lo tanto, ha estado presente en los procesos políticos de negociación para la implementación de las políticas públicas de la educación básica. Desde luego se han producido al menos tres movimientos jurídicos y políticos en torno al subsistema y la subsecretaría, pero no dejan de ser fachadas de modernidad cuyos procesos han provocado un detrimento importante en torno a la educación básica. Lo anterior se comprueba con la acción gubernamental de Vicente Fox en el ámbito de la educación a través del Compromiso Social por la Calidad de la Educación:

El compromiso Social por la Calidad de la Educación surge de una conversación que tuvieron ellos [el Secretario de Educación y la lideresa sindical]. Me llama el Secretario a su oficina y platicamos. Discutimos algunos temas educativos y me comentó que estaba construyendo una [...] Un espacio de relación con el sindicato [en el que] se iban a discutir y debatir temas educativos, en donde el SNTE se sumara a la propuesta [del PNE] que se había hecho ¿no?, en [cuanto a] los programas de calidad y por la evaluación de la educación. Un compromiso, asumir un compromiso, construir un compromiso en el que incluyéramos a las entidades federativas yo le dije que me parecía un compromiso político

y que era una buena idea (Lorenzo Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

Un compromiso que avasalló a la clase política al instalar la comisión SEP-SNTE, con fines de intervención en el proceso educativo, para la mejora de este derivó en, a decir del Dr. Jorge Santibáñez Romellón (entrevista personal, 2015)¹⁴ en entrevista concedida para este estudio,

un documento que no tiene ningún valor, el compromiso es un documento de un grupo, que ni siquiera se convierte en factor de opinión, vaya no tienen ninguna relevancia, ni siquiera sé si exista todavía, vaya era un grupo de representantes de distintos sectores, creo que todavía se reúnen mensualmente, ni siquiera sé [con certeza], si exista todavía; pero de este no se deriva nada, yo reto a quienquiera a que me enseñe una sola acción que se haya derivado del compromiso.

No se deriva nada del compromiso, en los documentos básicos. Cuando lo presenta Elba Esther, creo que alrededor de 2002¹⁵, ella menciona: que los maestros estemos dispuestos a entrar [al SEM] por méritos, o sea, algo que ya apunta hacia lo que después sería el compromiso. Entonces yo creo que el compromiso se ahogó en la nada, le concedo mucho más al Acuerdo [ANMEB] y a lo mejor no soy muy objetivo, pero le concedo más a la Alianza. Yo creo que la Alianza estableció las bases para que suceda lo que hoy esperamos que suceda (refiriéndose a la Reforma 2013), porque todavía no estamos seguros de que va a suceder.

3.3.3. Lo que sí se deriva del compromiso

Probablemente Santibáñez Romellón alude específicamente, no sólo a las acciones que derivaron del Compromiso Social por la Calidad de la Educación — que evidentemente se definieron como cursos de intervención para la mejora de los procesos formativos en la educación básica— sino más bien a la significación y permanencia de dichas acciones: “El desarrollo integral de los niños como fin de la educación y centro de la escuela” (Gómez Morín, entrevista personal, 2015). Bajo este planteamiento el propio subsecretario de Educación, Lorenzo

¹⁴ El Dr. Jorge Santibáñez Romellón fungió como Director de políticas públicas educativas de la SEP en el período presidencial de Felipe Calderón, sin embargo, cuenta con la información suficiente sobre el sexenio de Vicente Fox en el ámbito de la educación básica.

¹⁵ Su presentación se llevó a cabo el 08 de agosto de 2002, en la Ciudad de México.

Gómez Morín, va a realizar un amplio despliegue de propuestas encaminadas a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes de educación básica en los tres niveles que conforman al subsistema de educación básica mexicana:

**Tabla 4. Programas derivados del Compromiso Social
por la Calidad de la Educación**

Acción	Objetivo	Permanencia
Programa Nacional de Lectura	1. El Programa Nacional de Lectura (PNL) tiene como objetivo contribuir a elevar el logro educativo de los estudiantes de educación básica mediante el acceso a Bibliotecas Escolares y de Aula para el fortalecimiento de las habilidades comunicativas y de lectura de los estudiantes. La cobertura del programa es nacional y las actividades que apoya incluyen la formación de figuras educativas (docentes, directivos, maestros bibliotecarios, asesores acompañantes y técnicos pedagógicos) para que éstas, a su vez, realicen la selección del acervo de libros de las bibliotecas, la promoción de instalación de las bibliotecas escolares y de aula y fomenten su uso. La operación del Programa depende principalmente de las coordinaciones estatales del mismo.	2012- 2018 Fue el 6º objetivo del plan Nacional de educación, no se registraron cambios en la redacción del objetivo. 2019-2020 Fue la segunda línea estratégica del Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa, bajo el nombre Estrategia Nacional de Lectura.

Enciclomedia	Contribuir a la mejora de la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación primaria del país e impactar en el proceso educativo y de aprendizaje por medio de la experimentación y la interacción de los contenidos educativos incorporados al Programa Enciclomedia convirtiéndolo en una herramienta de apoyo a la labor docente que estimula nuevas prácticas pedagógicas en el aula para el tratamiento de los temas y contenidos de los Libros de Texto.	Reformulado en 2006 Desmantelado en 2012
Escuelas de tiempo completo	Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal ETC con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos	Inicia de manera incipiente en el sexenio, 2000-2006. En 2006 recibe un fuerte impulso pues crece el número de escuelas en esta modalidad. En 2012

	del alumnado. Con lo cual se coadyuva a mejorar la calidad de los aprendizajes en educación básica.	se fortalece el programa y tiende a estabilizarse. Para 2021 el presupuesto que se asignaba dejó de aparecer en los Egresos de la Federación, así, forma parte del presupuesto correspondiente al Programa La Escuela es Nuestra (LEEN). Esta última se diferencia de las Escuelas de Tiempo Completo por su inversión en materiales y recursos (México, ¿Cómo vamos?, 2022)
Escuelas de calidad	Contribuir a mejorar el logro educativo en los alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el Programa mediante la transformación de la gestión educativa.	2001-2006 2006-2012 2012-2018

Nota: Fuente. Elaboración propia.¹⁶

¹⁶ A partir de datos obtenidos de SEP disponible en

1. https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S128/11_S128_Completo.pdf;

2. http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_de_escuela_de_tiempo_completo

3. <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/4/images/LB%20Enciclopedia.pdf>

4. <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programas-escuelas-de-calidad>

El nacimiento de los programas de innovación, compensatorios, regulares y de apoyo en el SNEB se hizo más visible a partir de la importación del Programa Escuelas de Calidad¹⁷. Un programa de innovación educativa cuya duración debía mantenerse por un período de cinco años pasó a ser un programa permanente.

Piloteado inicialmente con 14 escuelas en 2001, a lo largo del período sexenal 2000-2006 el PEC, llegó a incorporar 45 mil escuelas, según lo plantea Lorenzo Gómez Morín (entrevista personal, 2015).

[El Programa Escuelas de Calidad] era un proyecto pequeño que se venía trabajando con el apoyo de la cooperación española. Era un proyecto de la gestión en la escuela, contaba con pocos recursos, bueno, recursos importantes de la cooperación española, pero pequeño. Decidimos tomarlo y evidentemente el presidente quería un proyecto inicial fuerte, que estuviera basado en la escuela. Un proyecto de política, entonces de entrada le diseñamos el PEC, ya como subsecretario, y dedicamos los primeros meses al diseño bajo el principio de fortalecer la autonomía de gestión en la escuela, la transferencia de recursos y las estrategias para fortalecer la participación social en las escuelas. En cierta forma, lo que buscábamos era democratizar las decisiones escolares y abrir la ventana para que los maestros asumieran la autoridad sobre lo que ocurre en la escuela.

Actualmente el programa Escuelas de Calidad sigue implementándose en educación básica para los tres niveles que lo integran, aunque es paradójico subsiste debido a que constituye el único recurso de innovación educativa en el nivel básico puesto que parte de proyectos contextuales que se desarrollan a partir de las necesidades de la comunidad, y se opera con la participación de los Consejos Escolares de Participación Social quienes garantizan que se lleve a cabo un proyecto sólido y representativo y se cumpla con las etapas de desarrollo para la obtención de resultados.

El financiamiento del proyecto, por cada escuela, se establece a partir de la fórmula de la ecuación de aportación de recursos que indica que por cada peso aportado por las Autoridades Educativas Locales (AEL) la Federación aportará

¹⁷ Programa único que hoy subsiste debido a que es el único que atiende la gestión para la autonomía de la institución escolar, el desarrollo de proyectos escolares y promueve la interacción con los Consejos Escolares de Participación Social. Finalmente, fue removido en 2019.

tres pesos, especificando que el 100% de los recursos federales se usarán como aportación directa a la escuela; mientras que las aportaciones de las AEL se usarán en un 75% como aportación directa a la escuela y el 25% restante deberá usarse en los gastos de operación del propio proyecto (SEP, 2015). Bajo esta norma, todo el proyecto, programado para cinco años, contaba con presupuesto regular. No obstante, la asignación presupuestal y el inicio de la implementación del PEC provocó algunas diferencias en el terreno de la administración del programa, lo que consolidó la decisión de solicitar un préstamo al Banco Mundial (BM) por 215 millones de dólares, con la finalidad de proteger el programa.

No necesitábamos el crédito porque yo tenía el recurso, yo hablé con el presidente y al presidente le pedí permiso de que pudiéramos contratar el crédito, lo único que hice fue etiquetar el recurso que yo tenía bajo un principio del crédito del BM, entonces eso hacía que el banco hiciera una evaluación del programa muy seria, y es uno de los programas que el BM trae como ejemplo del programa de gestión escolar, pero el crédito se pagó con el recurso de la SEP. Fernando¹⁸ quiso [acabar] con escuelas de calidad, pero no pudo porque ya se había armado el crédito, se trataba de acabar con todo lo que [tuviera relación con] Gómez Morín y [el] equipo: Alba Martínez Olivé, Francisco Medina y Rodolfo Martínez Raymundo (Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

La afirmación sobre el pago del crédito no se correspondía con la información que la página de transparencia de la SEP consignaba con respecto al crédito puesto que este vencía en 2015, y a pregunta expresa sobre este punto, el ex subsecretario respondió: “Bueno, el crédito vence el próximo año y lo renovaron ya después. El crédito se contrató como una protección del PEC, fue una estrategia de protección, absolutamente, porque contábamos con presupuesto regular ” (Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

Se trata de un crédito que al estado mexicano le costó 215 millones de dólares, cuyo cálculo de intereses se realiza a partir de los criterios de tasas activas para el financiamiento de proyectos sociales y educativos. Un endeudamiento que no se requería para sufragar el programa, pero que se configuró como una

18 *El ex subsecretario de educación básica se refiere a Fernando González Sánchez Director General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) en el periodo comprendido entre 2003 y 2006, y ampliamente conocido en el ámbito institucional por ser el yerno de Elba Esther Gordillo Morales Líder del SNTE.*

estrategia que permitiera mantener el control del Subsecretario en el SNEB evitando la participación del SNTE sus agremiados, dirigentes e interlocutores en lo que el exfuncionario denomina como asuntos de orden técnico.

El programa deriva de una investigación realizada en España, el financiamiento se blindó con el préstamo de un Organismo Internacional (OI) y se solicitó la evaluación de resultados por parte de una entidad autónoma y ajena a la SEP, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), es decir, se diseñaron estrategias de control para proteger un programa de innovación educativa de la intervención sindical.

Estas fracturas entre el órgano sindical y el gobierno federal derivan en la necesidad de diseñar estrategias de orden político, más que de mejoramiento de los procesos educativos, de infraestructura, de modernización de recursos y materiales. Es decir, los problemas se definen a partir de quién elabora las propuestas, quién las implementa y cómo estas propuestas afectan los intereses de los grupos que deben participar del mejoramiento de la educación inserta en el Sistema Político Mexicano (SPM); lo anterior implica que el sostenimiento de un buen programa o una buena propuesta pedagógica, debía ser protegida por un OI como el Banco Mundial, con la finalidad de que hubiese vigilancia y resguardo de su eficiencia y eficacia. Pareciera que fue el único recurso que quedó a la autoridad educativa para defenderse del SNTE.

De hecho quiero decirle que contra lo que todo mundo piensa, la realidad es que quien más me protegía a mí del ataque del sindicato, en la subsecretaría, era el Presidente de la República. Todos los proyectos que armábamos empezamos con el proyecto de Escuelas de Calidad: pregunta el Presidente en una gira que estábamos haciendo a algún lado, no me acuerdo a dónde, a algún lado que iba yo acompañando al Presidente, me pregunta: ¿oye ya viste el Programa Escuelas de Calidad con el sindicato? y yo le decía: no señor presidente. Bueno pues ni lo veas ¿eh? Hasta que no esté listo [respondió el Presidente Fox].

El programa Enciclomedia¹⁹: ¿ya vieron Enciclomedia los del SNTE? no

19 Un ensayo completo sobre el Programa Enciclomedia puede consultarse en: Gutiérrez, Rosa Martha. "La intención pedagógica en las dimensiones del libro de texto gratuito" en Cuéllar G. (coordinador, 2011): "Los libros de texto gratuitos: una política de Estado en México. Perspectiva de medio siglo. México. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

Presidente, no lo han visto. Ah ¿no? pues ni se los enseñes ¿eh? Porque si no van a querer meter mano, y yo no quiero que metan mano, señaló el Presidente Fox, y yo le contesté: bueno pues es que la maestra está presionando al Secretario, [y el Presidente replicó] déjame a mí a la maestra, a mí o a Martha [Martha Sahagún, esposa del Presidente Fox], yo le mando a Martha y ahí entre ellas se arreglan, pero no les llames (Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

No obstante, parecería que la fórmula de protección representada por la figura presidencial tendió a debilitarse, así que la mejor opción de defensa y resguardo del PEC se configuró como el recurso de apoyo logístico, financiero, jurídico y procedimental que representaba el Banco Mundial. Probablemente el alcance de las aportaciones sindicales al partido en el poder (PAN) lograron magnificar la intervención del SNTE hasta el punto de condicionar las acciones técnicas y pedagógicas de los funcionarios del SNEB en el ámbito educativo.

3.3.4. La Comisión SEP-SNTE. El umbral del poder

El proceso de implementación de la política pública requiere del desarrollo de los cursos de acción encaminados a la intervención gubernamental para la resolución de un problema o bien para la capitalización y posicionamiento de un grupo en el poder político.

Sin embargo, las políticas operan a corto plazo y en ese período se toman ciertas clases de decisiones gubernamentales sin considerar la limitación de recursos. Todo esto es de la mayor importancia para las relaciones entre los participantes, y por ende para la configuración de la estructura del poder (Aguilar, 2014, p.104).

Si en dichas estructuras del poder, como las denomina Aguilar, se requiere el establecimiento de coaliciones con la finalidad de dar salida y viabilidad a una decisión legislativa u operativa que coadyuve a la toma de una o varias decisiones, estas deberán establecerse atendiendo a la obtención de beneficios por cada uno de los grupos que conforman dicha coalición, mediando los apoyos entre grupos a través de “votos” y *logrolling*²⁰.

²⁰ Intercambio de votos. Cambridge Dictionary.
 Disponible en: <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles-espanol/logrolling>

“Una coalición basada en el intercambio de votos para el apoyo recíproco no se caracteriza por el conflicto o por intereses tangenciales” (Aguilar, 2014, p. 106). Se trata en todo momento de reconocer y ejercer liderazgos representativos de una postura, mismos que pueden ser capitalizados por los miembros de la misma coalición, para su posicionamiento en el poder como grupos, lo que permite entender a la arena distributiva como una cooptación.

En este sentido, es sorprendente y paradójico que los miembros de los grupos de acuerdos, compromisos y alianzas participen en la elaboración de las políticas públicas tuviesen claros los intercambios y negociaciones políticas, no obstante, carecían de una idea clara sobre el fundamento de las acciones educativas que debieran sustentar a la política pública.

El Secretario de Educación me dijo que yo era el responsable, por parte de la SEP en la elaboración [del Compromiso Social por la Calidad de la Educación], en el equipo de la SEP que iba a relacionarse con el SNTE, entonces que trabajara yo en una comisión con el sindicato para establecer la estrategia que nos condujera a la elaboración del documento y a la firma del compromiso. [Este debía presentarse] unas semanas después, entonces nos sentamos a trabajar con esta comisión del SNTE y después de discusiones y demás, acordamos y firmamos en un documento, todos los de la comisión que íbamos a desarrollar lo que llamamos diálogos regionales de política educativa.

La intención fue que el sindicato y la secretaría armáramos unos espacios de discusión y debate de maestros y autoridades educativas sobre una temática definida con anterioridad, con preguntas muy claras y construyéramos espacios de debate y de acuerdo por regiones; asumiendo [ambas partes] el compromiso ético de respetar lo que se discutiera y con eso se construyera parte del proyecto y que entonces eso era un asunto que se construiría desde la discusión y el debate con los maestros (Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

De este modo se reunieron los involucrados, algunos de ellos especialistas en el ámbito educativo como Alba Martínez Olivé, Alberto Curie y Javier Treviño por la SEP, aunque se desconoce a los especialistas del sindicato se elabora

el bosquejo y se avanza en su concreción para finalmente presentarlo a las autoridades educativas y a la líder sindical.

Cuando llegamos a esa reunión y presentamos el resultado de la comisión, Elba Esther se voltea con el Secretario y le dice: no, Secretario, esto no es lo que necesitamos. Mire, no, no, no, así no Secretario. Usted y yo nos vamos a sentar con los gobernadores, vamos a hacer un acuerdo cupular, esto es un asunto cupular. Esto de construir no, esto no, no, no. En ese momento yo intervine y le dije a Elba: bueno nos delegaron la autoridad para intervenir y esto está acordado y firmado. Elba Esther me contestó: no me importa que esté firmado, eso no lo vamos a hacer. En ese momento Reyes Tamez (el Secretario de Educación) me dijo: qué lástima lo que ustedes hicieron. En ese momento para efectos prácticos yo ya no tenía autoridad ¿no? el Secretario de Educación me había descalificado, que me haya descalificado la maestra no me importa, que haya descalificado a su comisión, a las personas que trabajan en el sindicato, es lo que ella siempre ha hecho. Pero que el Secretario me haya descalificado, a mí, sin siquiera haber pateado tantito.

Obviamente me sacaron. Fue el primer paso de Elba Esther sacarme del modelo y de la construcción del documento, y resulta que ya no supe qué pasó hasta que un par de semanas después, un mes después, iba a haber una reunión con el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, con todos los Secretarios de educación, en ella se iba a presentar el documento del Compromiso Social, para su revisión y discusión. Yo lo conseguí por debajo de la mesa, porque era un documento interno, pero yo ya no tuve nada que ver. En esa reunión Elba Esther decidió excluir a la Subsecretaría, como yo no dejaba entrar al SNTE a la SEB, ella decidió excluir a la SEB, de la construcción del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, que fundamentalmente tenía que ver con educación básica (Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

En este sentido, el Senador Juan Carlos Romero Hicks señala:

Es necesario considerar que los derechos laborales deben armonizarse con los derechos sociales. No es posible que el sindicato tenga un control tan amplio en el que tiene injerencia: desde la operación escolar, la

definición presupuestal, el diseño de las políticas públicas, hasta el ámbito de las normales y las disposiciones gubernamentales (entrevista personal, 2014).

Aunque el tropiezo se produjo en una larga trayectoria, aproximadamente trece años después del inicio de la administración foxista, el tránsito y estancia del SNTE, a través de su presidenta vitalicia Elba Esther Gordillo, en la Secretaría de Educación Pública produjo efectos devastadores, iguales a los de una fuerza arrolladora, que Maquiavelo explica como

En primer lugar, me parece que es más fácil conservar un Estado hereditario, acostumbrado a una dinastía, que uno nuevo, ya que basta con no alterar el orden establecido por los príncipes anteriores, y contemporizar después con los cambios que puedan producirse. De tal modo que, si el príncipe es de mediana inteligencia, se mantendrá siempre en su Estado, a menos que una fuerza arrolladora lo arroje de él; y aunque así sucediese, sólo tendría que esperar para reconquistarlo, a que el usurpador sufriera el primer tropiezo (Maquiavelo, 2004, p. 7).

Lorenzo Gómez Morín nos los explica de la siguiente manera:

Cuando yo conseguí el documento, por debajo de la mesa, veo que todos, todos se comprometían. Todos menos el sindicato, los Gobiernos de los estados, se comprometían las universidades, se comprometían los académicos, los empresarios, los medios de comunicación y había compromisos específicos para todos, menos un compromiso específico para el sindicato, no había ni un compromiso para el sindicato ni uno sólo, ni uno sólo. En ese momento hable a la oficina de la Presidencia de la República y les dije [...] Esto no lo puede firmar el presidente porque al presidente le van a cobrar.

Yo en ese momento tenía amigos que estaban trabajando en la construcción del acuerdo [Compromiso Social por la Calidad de la Educación] una de las personas claves que estaba metido en este asunto era Alfonso Romo el empresario de Nuevo León, hablé con él y le dije que yo no estaba de acuerdo con que el presidente firmara ese documento porque el sindicato no se comprometía a nada, y entonces me dice ¿cuál es para ti?, ¿en qué debería comprometerse el sindicato? Y en ese momento usted lo puede

ver, hay un artículo que dice: el sindicato se compromete a fortalecer la democracia al interior del sindicato, ¿no? como si eso nos interesara a nosotros; el otro era, no me acuerdo como lo escribimos, pero era la puerta para los procesos de la formación y la evaluación de los maestros; y el acceso a la plaza por méritos académicos de las personas, no por las relaciones y no por los trueques y la compra de plazas con el sindicato.

Estuvo a punto de caerse el compromiso social porque yo dije, si no hay un compromiso claro, explícito y real por parte del SNTE, yo voy a pelear porque el compromiso no lo firme el presidente. Al final de cuentas se incluyó en este espacio el tema de la evaluación y de la formación de los profesores (Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

Lo anterior se puede verificar en el documento, como se publicó, dentro de la página electrónica oficial del Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2002)²¹, misma que consigna lo siguiente:

El SNTE convencido de la necesidad de llevar a cabo una profunda transformación en el sistema educativo, asume el compromiso de impulsar una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad, de las formas de organización y gestión escolar; así como de fomentar una actitud responsable y comprometida entre los trabajadores de la educación con su materia de trabajo y con el derecho de los mexicanos a contar con una educación de buena calidad y equitativa.

Comparte, además, con las organizaciones sociales interesadas en la educación, el principio de corresponsabilidad para mejorar el funcionamiento de los servicios y las tareas inherentes. Se compromete a impulsar acciones para alentar la capacitación permanente del magisterio; a fomentar la innovación desde la comunidad educativa e incidir en el fortalecimiento de los perfiles de los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector, impulsando medidas para que el acceso a estos cargos sea mediante exámenes de ingreso al servicio y las promociones de los docentes y los directivos, se lleven a cabo por medio de concursos de oposición.

²¹ Disponible en: http://transparencia.yucatan.gob.mx/datos/2008/sep/marco_Juridico/Compr_Soc_Cal_Educ.pdf

El SNTE tiene la clara convicción de que es necesario cambiar para estar en condiciones de impulsar la transformación educativa que demandan los mexicanos. Para ello entre los agremiados una cultura sindical democrática, participativa, propositiva y respetuosa de los derechos individuales y colectivos. Nuestra relación con las autoridades educativas será respetuosa, clara, transparente y propositiva, privilegiando la construcción de acuerdos (p. 9).

Paradójico y sintomático es el hecho de que el acto de gobierno más publicitado del foxismo, en materia educativa no se haya publicado en las páginas oficiales de la propia Secretaría de Educación Pública, o en el Diario Oficial de la Federación, y sólo se haya difundido en la página que diseñaron los diversos grupos²² firmantes del Compromiso, lo que permite sostener los planteamientos de Santibañez Romellón, González Morín, Castrejón y Romero Hicks en el sentido de que fueron meros actos gubernamentales, encaminados al posicionamiento de los grupos y del sindicato.

Un compromiso que no llegó en modo alguno a ser una política pública, del que no emanaron leyes y con el que se logró el fin de la coalición política; el posicionamiento, visible, de la cúpula sindical en el poder.

3.3.5. El Compromiso Social por la Calidad de la Educación y sus significados

Un acto gubernamental que inicia con una intención de mejora en el SNEB deriva en una exigencia de posicionamiento del órgano sindical en términos de intervención en la gestión institucional y en el diseño de la política pública de educación primaria, por un lado; por el otro, es decir, por el grupo gubernamental se exige la implementación de programas políticamente vendibles, como lo consigna Lorenzo Gómez Morín (entrevista personal, 2015):

El proyecto de Enciclomedia consistía en el desarrollo de un nuevo modelo didáctico en el aula usando tecnología educativa, pero en Enciclomedia el problema [fue] que ahí sí hubo una diferencia en [la] comunicación, entre lo

²² El documento consigna la firma de los siguientes grupos: Autoridades Federales; Autoridades Estatales, Poder Judicial, Poder Legislativo, SNTE, Padres de Familia, Instituciones de Educación Media Superior y Superior; Empresarios y Productores De Bienes y Servicios; Asociaciones Científicas y Culturales; Asociaciones de Comunicación Social; Asociaciones Religiosas; Asociaciones e Instituciones que Suscriben Convenios Particulares.

que el presidente quería comunicar y lo que realmente era Enciclomedia. Al presidente yo le insistía: Enciclomedia es el modelo pedagógico, es el modelo didáctico, es cómo enseñar con tecnología, es un organizador de contenidos, te organiza contenidos digitales alrededor del libro de texto; te vincula con el libro de texto con diferentes contenidos para enriquecer y para ampliar la capacidad de explicación de un tema con video, con ejercicios con interactivos y demás pero alrededor del programa. Le dije que es un nuevo modelo de enseñanza en el aula.

El Presidente me decía: eso está muy bien, que bueno, eso tú sabes cómo se hace y tú lo sigues haciendo y que bueno que es eso. Pero eso no, eso no lo voy a anunciar, o sea eso no me sirve de nada, eso no es políticamente vendible yo lo que voy a decir es que vamos a poner computadoras [en las escuelas].

Lo que se traduce en que los cursos de acción deben tener como fin último el posicionamiento de los actores políticos, a través de las arenas y las definiciones de intervención de los grupos políticos, en el cauce de acceso al poder, mediante definiciones “políticamente vendibles”.

La contienda por ocupar el puesto más alto en el sistema gubernamental tiene como objetivo incrementar las posibilidades de injerencia, decisión e influencia. Acceder al poder de intervención en las regulaciones, la definición presupuestal y la participación en la solución de problemas no sólo otorga legitimación, pues además promueve formas de consolidación de los grupos para su estancia en el poder, esto se traduce en la obtención de rentabilidad política, electoral y de credibilidad. Es probable que al hablar de proyectos y definiciones políticamente vendibles el presidente Fox no sólo pretendiera la credibilidad que de sus decisiones pudiese producirse puesto que como sujeto de una organización política debía atender el fortalecimiento de la propia organización partidista, garantizando la sucesión en el poder para el período 2006- 2012, como efectivamente ocurrió.

3.4. La Alianza por la Calidad de la Educación

El 15 de mayo de 2008 se firmó un nuevo pacto para la elaboración e implementación de una nueva reforma educativa nacional, entre el SNTE y el

gobierno federal, encabezado por Felipe Calderón, presidente de la República, y Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Educación Pública.

El evento para la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) se distinguió, como en el caso de la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, por la presencia de las cúpulas empresariales, eclesiásticas, de los medios de comunicación, sindical, los representantes del poder legislativo, gobiernos estatales, autoridades educativas, nacionales y estatales y algunos miembros de la comunidad académica.

Los responsables del Sistema Educativo Mexicano (SEM) hicieron énfasis en la convicción mutua (Gobierno Federal-SNTE) sobre impulsar la transformación de la educación básica para el logro de la calidad a través de la movilización de las escuelas para que desde la participación social se de paso a los principios de equidad y justicia en el acceso a la educación.

Se presentaba la ACE como el resultado final de una serie de procesos de investigación-innovación en el ámbito educativo de carácter eminentemente pedagógico, mismos que posteriormente habrían sido sometidos a la rigurosidad del análisis político de la reforma educativa.

No obstante, la política sexenal fue desarrollada bajo una misma línea de continuidad, enmarcada en el enfoque del ANMEB y el Compromiso, que exigían el planteamiento de reformas acordes con una fórmula ya probada desde el salinismo, el período de Zedillo y el correspondiente a Vicente Fox, proceso del que el presidente Felipe Calderón no quedaría exento. Se trataba de establecer la línea de continuidad de los programas, los acuerdos, los compromisos y las alianzas que se negociaban en los niveles cupulares de gobierno y del SNTE que produjeron la rentabilidad política entre los cuerpos políticos, pero al mismo tiempo profundizaron la inequidad educativa y la desigualdad social.

Desde los planteamientos esenciales de la teoría del Capital Humano, un mayor nivel educativo debiera producir un mayor desarrollo de habilidades para la productividad, por lo que el resultado de la ecuación, debiera tender a la obtención de mayores y mejores resultados en el sistema productivo nacional y en la mejor recompensa por los servicios que prestan las personas al realizar su trabajo, lo que debiera mejorar la subsistencia de la población educada, o al menos más instruida. Bajo esta lógica, bastaría con proporcionar mayor

educación a las poblaciones con menores ingresos, para disminuir las tasas de desigualdad e inequidad.

No obstante, uno de los problemas que puede señalarse en este sentido es el referido a la diferenciación de condiciones educativas y de educabilidad pues, como señala Bazdresch (2001, p. 68), las prácticas docentes y los contenidos curriculares no son los mismos para la diversidad de grupos sociales que se incorporan a la educación básica, “lo cual reproduce la desigualdad y más aún, la legítima. La teoría hace de la igualdad de oportunidades el centro de la política educativa para superar la pobreza”. Probablemente, el punto central radica en la imposibilidad de ofrecer a las minorías las mismas condiciones de desarrollo que se ofrecen a grupos no marginales, con capitales culturales y económicos superiores a los de las poblaciones marginadas.

Paradójicamente, es este tipo de diseño sobre la política pública el de la continuidad concertada para el ejercicio del poder; el que enfrenta dificultades importantes para explicar las causas diversas de la desigualdad; dichas dificultades se evidencian a través de las resistencias de los grupos pues en la medida en que la dominación nunca es completa unos grupos se enfrentan a otros en una constante relación de fuerza. En la arena de la distribución la ACE se configuró como un ordenamiento constante de las relaciones de fuerza. A través de ella se pretendían cambios institucionales ponderados con la finalidad de evitar modificaciones profundas al SNEB, pero obteniendo la legitimidad gubernamental a través de una estructura racional. “Así especialmente en la elección racional, una institución puede permanecer “bien institucionalizada”, pero mediante el cambio de incentivos puede alterar su naturaleza y su efecto en los individuos con los que interactúa” (Peters, G. como se citó en Ornelas 2012, p. 124).

De este modo, el concurso nacional de plazas y la evaluación de los saberes y desempeños docentes se configuraron como los incentivos que el SNEB debía incorporar a su desarrollo procedimental con la finalidad de transformar las percepciones de los docentes, “dejando de lado las relaciones clientelares ancladas a la inercia institucional” (Ornelas, 2012, p. 124).

3.4.1. La Alianza, una mera presentación ejecutiva

En el terreno de la negociación política lo que se atiende es la prevalencia de los actores en el poder y en el escenario de reparto de responsabilidades que aluden a la ocupación de posiciones estratégicas en el complejo mundo de la organización gubernamental. De este modo se declina la obligación constitucional y la responsabilidad social, de frente a los derechos y procesos educativos de los niños y jóvenes que acceden al SNEB.

En educación básica todos los modelos exitosos hablan del éxito en la calidad educativa ¿eh?, no en la cobertura, sino en la calidad, tiene que ver con que los actores locales se hagan cargo de la educación. Y por locales entiendo escuelas, es decir que las comunidades escolares tomen en sus manos el proceso educativo. En algunas comunidades, en algunos países las comunidades escolares contratan al director, al profesor o lo despiden y han tenido mucho éxito. El ANMEB estaba alineado en esa dirección porque iniciaba este proceso pero se quedó trunco en los estados. Lo que hizo el ANMEB fue transferir a los estados (la responsabilidad), yo diría, a las escuelas y los maestros. Y los maestros de una manera muy curiosa porque a ellos los transfirió a los estados (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015).

El ANMEB se formalizó llegando, incluso, a trascender como Política de Estado en sus planteamientos medulares, no obstante, con el Compromiso y con la Alianza no ocurrió lo mismo. En el caso del Compromiso se pretendía consolidar el modelo de alianza corporativa que legitimaba al poder gubernamental y al mismo tiempo consolidaba a la cúpula sindical, que llegó a obtener una presidencia vitalicia en su dirigencia. La ACE por su parte se configuró desde el conflicto permanente, por la educación y por el control del SNEB.

En este último caso se entablaron una serie de interacciones que podían caracterizarse como una carrera de relevos, en la que el tema más importante no era atender los temas educativos, sino llegar primero a la mesa de discusión con algo.

Yo creo que Elba Esther [Gordillo] se comía a la clase política panista, probablemente no haya sucedido lo mismo con la clase política priista

porque la conocían más [...] vendía todas estas solidaridades políticas locales y nacionales. Toda esta fuerza política, el presidente Fox se la compró completa y el presidente Calderón se la compró completa. El compromiso fue un poco una gestión de ella (Elba Esther) con Reyes Tamez [Secretario de Educación en el período presidencial de Vicente Fox] para de alguna manera pintar al sindicato, lavarle la cara. Para de alguna manera proyectarle a la sociedad que se estaba haciendo algo por la calidad de la educación.

El compromiso no menciona algo que sea importante, en los documentos básicos no tiene ningún nivel de formalidad, ninguno, no traducen en la formalidad los acuerdos, para poder violentarlos en cualquier momento. Elba no permitía que nada se formalizara, todo quedaba en el nivel de discursos. La ACE es un power point, no hay un documento, no existe, [incluso] para firmarla se tardaron meses, y no la firmó Elba, la firmó Ochoa. No existió ningún documento, nunca se formalizó, no hay nada, existen documentos que intercambiamos, que negociamos, pero no hay una ley, cero no hay nada. [A pesar] de que se le planteó en repetidas ocasiones [al sindicato] este se negó implícitamente; es decir, pedía modificaciones, reflexiones, y hacía comentarios sin sentido a la presentación.

No hay un documento que fundamente [la acción gubernamental]. No se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el presidente Calderón nunca quiso, eso no es público, pero es cierto, se le propuso muchas veces que era necesario darle una formalidad, y, o él no se sintió con la capacidad política, o no le dio la importancia que le debía dar. Cabe mencionar que Elba tenía una relación directa con él [Calderón] y eso es un cambio. Yo platiqué mucho con ex secretarios de educación y me dijeron, mira el gran cambio es que Salinas y Zedillo se reunían con ella y tenían algún tipo de relación, pero nunca acordaban con ella, los acuerdos se tomaban con la Secretaría de Educación Pública, [en este caso] el presidente Calderón acordaba con ella, el presidente Fox, supongo, que también. En ese sentido es en el que digo que Elba se comió a los gobiernos panistas y les vendió cosas de las que ella podía retractarse muy fácilmente, y se retractaba. En este sentido le concedo mucho más al Acuerdo y quizá no soy muy objetivo, pero le concedo más a la Alianza,

yo creo que la Alianza estableció las bases para que suceda lo que hoy esperamos que suceda, porque todavía no estamos seguros de lo que puede [ocurrir] (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015).

Lo paradójico es que a una propuesta encaminada a promover la calidad de la educación, que nunca se formalizó y nació con fuertes tintes de negociación política, se le otorgue la posibilidad de configurarse como la base modernizadora del SNEB por el simple hecho de poner sobre el escenario político algunos temas cuyo origen se remonta a períodos incluso anteriores al ANMEB como la profesionalización del Magisterio, propuesta por Jesús Reyes Heróles durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado en el período 1982-1988.

De la conversación sostenida con el ex Director General de Políticas Públicas Educativa es posible configurar un escenario en el que dos grupos en pugna por el poder, a costa del erario público, discuten conceptos, procesos y fenómenos que no guardan relación alguna con los procesos educativos esencialmente, y al mismo tiempo desvelan un fuerte trasfondo político.

Cuando me refiero a la reforma (educativa), no estoy haciendo un juicio normativo acerca de la conveniencia o la bondad de la propuesta de cambio específico, sino simplemente señalar el esfuerzo deliberado de hacer cambios en la política sobre la educación. Empezar reformas puede o no mejorar la calidad de los servicios; dejo esta determinación a los especialistas en educación. Mi atención se centra en la política que rodea las iniciativas para lograr un cambio (Grindle, como se citó en Ornelas, 2012, p. 126).

Cuando se propuso el PETC²³ la principal dificultad no radicaba en las modificaciones curriculares, las implicaciones formativas y la definición de objetivos, sino que de 13 millones 507 mil 167 alumnos que presentaron la

23 *Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo planteada por el SNTE a los gobernadores. "La autoridad educativa fue cediendo la operación real del sistema, la autoridad educativa no llega a las escuelas y el sindicato sí, por los acuerdos político sindicales"* (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015). El objeto de la política se diluyó en las negociaciones, la educación en el nivel básico del SEM, no constituía una prioridad ni un objeto de análisis; esta podía entenderse como un objeto de control para el ejercicio del poder y la autoridad, lo que explica que la condición de mejora no cambie, más bien todo lo contrario, pues los deterioros en los procesos formativos de los estudiantes no sólo saltan a la vista, sino que se consignan en los estudios y evaluaciones realizadas por la propia SEP.

Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)²⁴ aproximadamente el 50% no fue capaz de relacionar la información que lee con tablas y esquemas. El informe 2012 indica que seis de cada diez alumnos de tercero a sexto grado tienen calificación insuficiente y elemental; ese resultado es más crítico en los niveles de secundaria y bachillerato pues ocho de cada diez y seis de cada diez, respectivamente, alcanzan elemental e insuficiente, lo que significa que tienen poca capacidad para comprender la lectura según su edad y grado académico (Martínez, 2012).

Los resultados del proceso educativo fueron obteniendo cada vez menos puntaje y menos niveles de logro mientras que las negociaciones y diferencias políticas tampoco presentaban una mejoría significativa, aunque siguieron siendo el punto central de la operación institucional. Lo que en palabras de Grindle implica no sólo que no hubo mejoría alguna, sino que además las condiciones políticas tampoco favorecieron los cambios.

La Alianza por la Calidad Educativa, yo creo que es la más desafortunada de todas [las políticas públicas en educación básica] porque en ella se estaba sancionando simbólicamente, a nuestro juicio, el co-gobierno entre la cúpula sindical y el equipo del gobierno federal. Entonces la ACE nos pareció lamentable en su planteamiento y lamentable en su proceso y tuvo una muerte pues rápida y anónima.

Pero al menos, ciertamente, sirvió para demostrar que la conseja popular de que la mejor manera de llevar el SEM era hacerlo con los que saben, y considerar que esos [que saben] eran las cúpulas sindicales y [gubernamentales]. Pero lo que se demostró [fue que el proceso], era un proceso fallido, encabezado por las personas equivocadas.

Se demostró que es mucho más complejo que eso, que el magisterio no es igual a las cúpulas sindicales, y que era pésima idea poner en manos de esa cúpula sindical, en concreto, digamos de ese equipo concreto de personas, muchas de las decisiones fundamentales. Entonces digamos que hemos sido bastante críticos de esas tres, no bueno de la cuarta [que

²⁴ El Programa Nacional para la Evaluación de los aprendizajes (Planea) se implementó por primera vez en 2015 recupera las fortalezas conceptuales y operacionales de la prueba ENLACE y supera sus limitaciones para informar a la sociedad sobre el logro de aprendizaje de los estudiantes en las áreas de competencia: Lenguaje y Comunicación y Matemáticas (SEP, s.f.).

es la] actual, pero en todo caso sentimos que esas tres fueron netamente políticas (Calderón Martín del Campo, entrevista 2015).

3.4.2. Política educativa. La regulación negociada

El diseño de las políticas públicas apunta necesariamente a la configuración de los cursos de acción que permitirían dirimir la problemática educativa, en el nivel básico, con las complejidades que esta misma implica en el terreno político. Lo anterior significa que las arenas regulatorias son el ámbito en el que se elaboran las políticas educativas en la medida en que estas

Se caracterizan por la multiplicidad de grupos organizados alrededor de relaciones tangenciales o, en palabras de Truman de actitudes compartidas. Dentro de este contexto más reducido de decisiones regulatorias es posible llegar a aceptar el planteamiento pluralista más extremo, según el cual la política tiende a ser el resultado de la interacción conflictiva entre los grupos (Aguilar, 2014, p. 107).

No obstante, el planteamiento pluralista es frágil por la diversidad de grupos e intereses que participan en él, esto implica que este desarrollo teórico debe ser analizado desde su propia configuración y su viabilidad para implementarse en el diseño de las políticas públicas de la educación básica ya que sus implicaciones son abarcadoras en la medida en que las decisiones regulatorias tenderían a obtener un carácter universalizante —que se acotó a través de las negociaciones y los desencuentros entre los grupos, estas tensiones fueron provocadas fundamentalmente por las afectaciones que dichas regulaciones, decisiones normativas o leyes podrían producir al interior de los dos grupos de actores, en tanto que afectaban a los intereses planteados y el ejercicio del poder de uno por encima del otro—.

Con la Alianza se posicionaron temas, como por ejemplo el concurso para que los maestros entraran [al sistema a través de la obtención de una plaza] eso era fundamental para nosotros, nos enfrentamos a una disyuntiva o varias. Una de ellas era la convicción de hacer algo, yo me acuerdo muy bien que la Secretaria de Educación —Josefina Vázquez Mota— nos reunía los primeros días del sexenio, y nos decía: bueno a ver ¿qué vamos a hacer por la educación? Entonces, bueno, cada una de las áreas puso en la mesa lo que quería hacer: media superior una reforma;

superior [ampliar] la cobertura [incluyendo las modalidades del] sistema abierto y a distancia, lo que se acabó haciendo.

Pero la subsecretaría de educación básica era un problema, un problema porque no teníamos [proyecto]. En el balance que yo hago de esa etapa, probablemente es quizá uno de los errores que cometimos como equipo. A la subsecretaría nunca la pudimos incorporar al equipo, al barco de la Secretaría, ni tampoco pudimos hacerla a un lado. Entonces teníamos ahí al 80% de la Secretaría en términos de presupuesto, cobertura, y matrícula atendida; [pero] ni estaba adentro ni estaba afuera (entrevista personal, 2014).

Las limitaciones para no incorporarse al equipo político completo se relacionan específicamente con lo planteado por Aguilar Villanueva en párrafos anteriores: la pluralidad y confrontación entre los grupos. Probablemente, la limitación más importante estaba representada por la figura del Subsecretario de Educación Básica, Fernando González Sánchez, quien mantenía una estrecha relación de subordinación con el SNTE, al mismo tiempo que ocupaba la máxima jerarquía en el SNEB, lo que lo ubicaba en una posición de subordinación frente a la cúpula sindical y, adicional a esto, se configuraba gubernamentalmente como el encargado de la definición y dirección del SNEB.

A pesar de la opinión del Dr. Jorge Santibañez Romellón, encargado de la Dirección General de Políticas Educativas, quien indica que la posición del encargado de la Subsecretaría de Educación Básica era difícil, es pertinente recuperar de Gaetano Mosca la aseveración en torno a la inestabilidad y heterogeneidad de la clase política provocada, en buena medida, por las diferencias de jerarquía, rango e importancia de su participación en el grupo político. “En todo organismo político hay siempre una persona que está por encima de la jerarquía de toda la clase política y que dirige lo que se llama el timón del Estado” (p. 23). De este modo, ningún grupo político guarda una posición absolutamente compacta que le permita mantenerse aislado de las presiones e influencias que pueden ejercer los diversos cuerpos políticos y sociales.

Al frente de cualquier ordenamiento gubernamental, en este caso el SNEB, es posible encontrar que quien encabezaba la jerarquía máxima de la organización política no era precisamente el gobernante.

Esta persona no siempre es aquella que empuña legalmente el poder supremo; a veces junto del rey o del emperador hereditarios, hay un primer ministro o mayordomo más poderoso, otras veces en lugar del presidente electo gobernará el hombre político más fuerte e influyente que procuró su elección. Bajo circunstancias especiales puede haber en lugar de una sola persona, dos o tres que desempeñen las funciones de suprema dirección (Mosca, 1896, p.1).

De este modo se hace visible y se constata la subordinación y poder de decisión de la cúpula sindical y los miembros, que de ella salieron, para incorporarse a la Subsecretaría de Educación Básica, tomar las decisiones y definir el tono y modalidad de las negociaciones.

Bajo esta premisa el Subsecretario guardaba lealtad a la organización sindical, particularmente a la lideresa, y al mismo tiempo ponderaba y ejercía la cartera de educación básica sin lesionar los intereses y las necesidades sindicales, aunque no es posible afirmar que esto mismo ocurriera con el SNEB.

Hubo reuniones en donde en broma le decíamos, nos sentábamos las autoridades de la Secretaría de un lado y las autoridades del SNTE del otro, llegaba él [Fernando González] se sentaba junto a mí y yo le decía: Te equivocaste de lado, pásate del otro y bueno nos reíamos un poco. Era muy difícil, era muy complicado porque además a la hora de hacer las cosas todo pasaba por la Subsecretaría de Educación Básica, yo creo que debimos de haberlo aprovechado más, yo creo que debimos haberlo usado más y hacerlo institucional, decirle: tú vienes del sindicato estás subordinado al SNTE y a Elba, más que del sindicato estaba subordinado a Elba, era un instrumento de [ella], [también debimos comentarle] aquí lo importante es la educación básica, aunque no lo hicimos.

En términos del conflicto, político-operativo y de información, que se producía con el subsecretario el ex Director General de Políticas Educativas indica "Lo puso el presidente por un acuerdo con Elba, discutimos mucho el tema "Fernando", había [algunos] puntos de vista que decían: hay que incorporarlo y hacerlo trabajar como subsecretario que es. Otros opinaban: hay que ocultarle todo, hay que hacerlo a un lado. Nunca resolvimos esa disyuntiva, como equipo, entonces creo que eso terminó convirtiéndose

en un obstáculo para lo que queríamos hacer, porque ni lo incorporamos ni lo hicimos a un lado, entonces muchos de los procesos se detenían o no avanzaban lo suficientemente rápido (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015).

En cada uno de los programas y procesos involucrados con la educación básica el subsecretario centraba su atención en las negociaciones entre la SEP y el SNTE y perdía la percepción de su propia investidura como funcionario gubernamental para asumirse como miembro de la cúpula sindical. Para las escuelas de tiempo completo, por ejemplo, se requerían redes políticas para instrumentarlas puesto que el programa requería de acondicionamiento de las instalaciones, ampliación de horarios, definición de actividades a realizar, organización del comedor escolar y las modalidades de contratación de los profesores que debían incorporarse a la atención de los estudiantes, lo que implicaba el planteamiento del concurso de plazas, entre muchos otros requerimientos. No obstante, los funcionarios encabezados por el Dr. Santibáñez Romellón carecían de esta herramienta:

Nosotros no teníamos ni compromisos ni redes en el SEN, no éramos amigos de la gente del sindicato, no habíamos trabajado [antes en la SEP], y no íbamos a permanecer en el SEM entonces queríamos hacer algo y decíamos vamos a hacerlo (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015).

Lo anterior implicó que con la finalidad de desarrollar e implementar los programas de escuelas de tiempo completo, el ingreso al SNEB y la propuesta de concurso para la obtención de plazas, el subsecretario realizara las gestiones con los gobernadores y los secretarios locales, mismas que eran mediadas constantemente por los representantes sindicales locales, por lo que invariablemente fuese necesario llegar a establecimiento de compromisos que desgastaban la autoridad institucional, cambiaban el rumbo de los propósitos operativos y organizacionales, minando el valor de las propuestas de cambio que se diseñaban en la Dirección General de Políticas Educativas, así como en otras áreas, pero fortalecían la presencia sindical.

Por ejemplo el secretario estatal decía: está bien que haya un concurso para que entren los profesores a dar clases, nada más que mira, la mitad

de las plazas yo si las doy por herencia, yo no puedo no hacerlo así porque se me levantan los maestros (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015).

Se argumentaba la gobernabilidad, la gobernanza, la estabilidad y el ganar posicionamientos políticos puesto que los beneficios sindicales permanecerían al término de la gestión del subsecretario, obteniendo, este último, el amplio reconocimiento por su capacidad de negociación encaminada a la consolidación de los beneficios necesarios para el bienestar y legitimidad de la cúpula sindical. Las propuestas derivadas de las reuniones de planeación para la gestión giraban en torno a los siguientes puntos, esencialmente, aunque no únicamente:

- a) Concurso de plazas.
- b) La evaluación de los aprendizajes a través del diseño y aplicación de pruebas de amplio espectro y largo alcance predictivo.
- c) La evaluación de los desempeños docentes.
- d) La participación de la sociedad civil.

Los temas se dispusieron por parte de los funcionarios gubernamentales quienes, además de la discusión para abordarlos, enfrentaban la problemática para el desarrollo de los procesos y su implementación, es decir, el cómo:

¿Con el SNTE?, ¿sin el SNTE?, o ¿golpeando al SNTE?

Yo creo que el presidente tenía muy claro que se hacía con el SNTE o nosotros salíamos, y nosotros salimos. Finalmente, la secretaria estuvo dos años, muy poquito tiempo, yo no me arrepiento [de haber participado en la SEB]. Hay quien dice, incluso con muy buena intención, que acabamos fortaleciendo al SNTE con la ACE, porque de ahí salió aún más fuerte; yo creo que no, sinceramente nosotros posicionamos temas: los papás se metieron más a las escuelas, la sociedad civil se metió más. Todo esto que vemos [ahora] Mexicanos Primero, todo eso no existía. Surge porque hay condiciones políticas” (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015).

Pero las condiciones políticas no representaron el reordenamiento institucional, ni el cambio de incentivos provocó una transformación de la cultura magisterial, puesto que transitaron a su propia configuración como botines de posicionamiento político.

3.4.3. Actores emergentes y legitimación de los cursos de acción en la interacción política

En el período presidencial de Felipe Calderón 2006-2012, la primer Secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota, asumió la postura de no escuchar ni negociar las propuestas del SNTE. Desde su nombramiento y toma de posesión se hizo evidente la existencia de una contienda permanente entre la titular del órgano educativo y la lideresa sindical.

De acuerdo con lo planteado por Jorge Santibáñez Romellón, la posibilidad de establecer acuerdos entre la SEP y el SNTE constituía un rasgo de debilidad del órgano gubernamental frente al sindical, lo que impidió, incluso, que el diseño de la ACE obedeciera a una lógica institucional y plural.

De este modo, los dos años que Vázquez Mota estuvo al frente de la SEP se caracterizaron por la confrontación: “Cuando uno quería entrar a una escuela, para aplicar ENLACE, la autorización importante era la del sindicato, no la del Secretario de Educación. A pesar de que nosotros éramos el patrón” (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015). Estas confrontaciones, descalificaciones y disminución del poder institucional condujeron a los funcionarios a dudar incluso de su autoridad y poder en la toma de decisiones, no había posibilidades de plantear acciones para mejorar y tampoco a creer en el espejismo de la pluralidad. Bajo estas nociones se propició la renuncia de la titular de la cartera de educación pública federal, lo que hizo evidente la fuerza del SNTE, incluso para solicitar la renuncia de la Secretaria.

Por su parte, Alonso Lujambio Irazábal, al acceder al puesto, asumió de manera muy clara la posición de sometimiento al poder del espejismo y el hechizo del SNTE lo que permitió que el grupo de encargados, de políticas públicas y operación del SNEB, concluyeran que las condiciones necesarias para sostener a ambos grupos (el sindical y el gubernamental) en una posición de fuerza, con ánimo de conciliación, radicaba en la posibilidad de establecer acuerdos

incorporando a los grupos nuevos actores políticos y sociales con la finalidad de conformar un grupo de interlocución y operación basado en la pluralidad. Con este grupo sería posible plantear las interpelaciones y cuestionamientos que permitieran legitimar las alianzas y desempeños procedimentales, para lograr los impulsos necesarios en el SNEB.

Hay quien dice que acabamos fortaleciendo al sindicato, porque de la ACE salió más fuerte, aunque yo creo que no [porque] posicionamos temas, [pero también creo] que no había condiciones políticas para hacer más yo creo que los papás se metieron más a las escuelas; la sociedad civil se metió más. Todo esto que vemos hoy de Mexicanos Primero, todo eso no existía. Entonces no surgen como parte de un pacto, surgen porque hay condiciones [de conciliación] y esas condiciones se crearon en esos dos años, porque fueron invitados. Nosotros veíamos muy claro que necesitábamos a otro tipo de actores, no podíamos reducirnos al sindicato y a la secretaría. Necesitábamos otros actores y la sociedad civil era el actor ideal. En esa lógica la secretaría desarrolló una serie de estrategias, pues para hablar con Elba y hacer cosas con Elba y Elba designó a un grupo de gente; y [por su parte] la Secretaría designó a un grupo de gente que se sentó a construir lo que después sería la Alianza (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015).

En otras palabras, hay una idea de que la incorporación de nuevos actores en un proceso de interlocución no sólo legitimaría las acciones gubernamentales que apuntaban a la consolidación de la calidad educativa, categoría sumamente lábil y multi-significacional, además se esperaba que la estrategia de sumar nuevos actores de orden emergente contrarrestase la fuerza sindical en términos de acciones y acuerdos. Sin embargo, el resultado visto y analizado es el fortalecimiento de la comisión SEP-SNTE encargada del diseño, validación y aplicación de la prueba ENLACE, entre otras actividades como la regulación del proyecto "Escuelas de tiempo completo". En esta comisión inicialmente (2004) la presencia sindical no estaba cargada de un protagonismo definido lo que, no obstante, en 2008 se hizo más que evidente, al igual que las tensiones políticas, anímicas y organizacionales del propio sindicato provocadas parcialmente por el desencuentro entre Rafael Ochoa, entonces Secretario General del SNTE, y la Presidenta Vitalicia del mismo organismo, pues mientras el primero se ostentaba

como garante de las reivindicaciones del sindicalismo magisterial, la segunda se ostentaba como la dueña del poder político y el control del SNEB.

En esta posición las opciones de la Secretaría de Educación, Josefina Vázquez Mota, así como de su posterior relevo, Alonso Lujambio Irazabal, y sus equipos de trabajo eran muy limitadas: desarrollar procesos y acciones con el SNTE, no hacer nada o retirarse de la administración. Como señalan Lorenzo Gómez Morín y Jorge Santibáñez Romellón (2015), en entrevistas distintas, no fue posible tratar de disminuir el poder sindical, ni su intervención en la gestión gubernamental:

Cuando algo se salía de control Elba iba a ver al presidente y le decía lo que se estaba saliendo de control, es decir de su control, como un punto que no concordaba con los acuerdos tomados entre el Presidente de la República y la Presidenta del SNTE, y el presidente pasaba línea y decía: tú no puedes hacer esto, o metía a alguien al orden, en fin hubo muchos movimientos (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015).

Aún con la incorporación de los actores emergentes los actores gubernamentales se aventuraron a un rumbo sin sentido, como el de Odiseo tratando de volver a Ítaca, no lograron sustraerse de la fantasía de fuerza que podían obtener con Mexicanos Primero y la Asociación Nacional de Padres de Familia. Fundamentalmente no pudieron refrenar al sindicato ni disminuir su poder de intervención, negociación y toma de decisiones pues las nuevas formas de acordar no lo propiciaban, en virtud de que la cúpula sindical acordaba directamente con el presidente de la República.

En este mismo sentido, la incorporación de Mexicanos Primero provocó la polarización de sentidos y significados sobre el propio proceso de elaboración de las políticas públicas, pues como ya se explicó los grupos en tensión habían centrado su atención en el proceso político para mantenerse en el ejercicio del poder, lo que la asociación de empresarios considero como la posibilidad de intervenir en la orientación institucional de la reforma siendo necesario recuperar los planteamientos centrales del ANMEB.

La parte reglamentaria que siguió al ANMEB [contenía] atisbos de ideas y de procesos en los que la escuela se empieza a hacer cargo de sí misma, los reglamentos que en su momento se generaron ya consideran

la participación de los alumnos. Bueno, es la primera vez en la historia [de las últimas reformas educativas] que alguien menciona a los alumnos en la organización de la escuela. Esos méritos del ANMEB, creo que no hay que olvidarlos (Calderón Martín del Campo, entrevista personal, 2015).

En este sentido, la asociación de empresarios plantea e interviene en la autonomía de las instituciones escolares poniendo en riesgo su funcionalidad por la distribución del gasto educativo debido a que esta se realiza a partir de sus relaciones con el Producto Interno Bruto (PIB), la capacidad instalada para la operación escolar en las entidades federativas, la atención a la cobertura y la viabilidad de dicha autonomía. Adicionalmente, la autonomía escolar implica una visión distinta del quehacer institucional, lo que exige una nueva conformación de la cultura magisterial, que desde la institución sindical no necesariamente es la más adecuada, pues implica el ejercicio del saber a través del qué hacer y el cómo hacer en los procesos instruccionales, quedando lejos la posibilidad de controlar a los docentes en funciones, en la perspectiva en que estos estarán en constante comunicación con los miembros de la escuela.

Desde esta postura, Mexicanos Primero, a través de su Director General afirma:

Lo que nos toca es hacer instrumentos, incluso así está parafraseado en nuestra misión, instrumentos para la exigencia y participación de los ciudadanos. Nos parece que igualmente importante como es cambiar la lógica del logro educativo actual, que es un sector digamos de la vida pública, nos parece que un cambio urgente, igualmente, es cambiar la cultura cívica. Se trata de que la sociedad civil pruebe distintos [...] esos instrumentos, ejercicios, atribuciones que ya tiene, que cree nuevas alternativas en cuanto a las formas de hacer saber sus preocupaciones, sus deseos, sus inquietudes y su voluntad de participar.

Nosotros queremos estar delante de las autoridades, en el sentido de que ellas tienen un trabajo derivado y secundario con respecto de la voluntad de los gobernados, en este sentido hemos criticado y repudiado el otorgamiento de recompensas a cambio de los buenos resultados en la evaluación de los maestros.

La evaluación debe ser la fuente de información para saber quién sabe lo que está haciendo y quien no, a quien vale la pena capacitar y a quien hay que darle las gracias. Es necesario cambiar muy profundamente la dinámica de la formación docente y que esta dé soluciones. A ver el alcance posterior de los grados académicos resuelve temas personales del maestro, temas que tienen que ver con su natural necesidad de movilidad social, en términos de ingresos [del propio maestro], pero no está beneficiando el proceso educativo, el desarrollo de competencias y habilidades en los niños. Debemos ser conscientes de que el grueso de la población no va a ingresar a los niveles de educación superior, o va a entrar con muchas deficiencias, por eso es necesario que en educación básica se le dé a los niños las herramientas que van a necesitar para incorporarse a un trabajo y obtener un salario decente por lo que sepan hacer (Calderón Martín del Campo, 2014).

Una de las características que ha tomado “la no representación de la sociedad civil”, pero sí la “toma de conciencia” de esta misma, es la de promover la intervención de Mexicanos Primero en algunos desencuentros que en la historia más reciente se han propiciado entre las autoridades educativas, las comunidades de padres de familia y los miembros del magisterio.

Probablemente, la participación más reciente y evidente es aquella que se tradujo en los movimientos civiles de los padres de familia y los comerciantes de Morelos, quienes reaccionaron al movimiento de huelga iniciado por los profesores de este mismo estado, estos exigían que continuara la venta y la herencia de plazas. Ante cierta inquietud de algunos supervisores cercanos al retiro, en sus visitas esporádicas a Cuernavaca, el nuevo secretario seccional (del SNTE Luis Manuel Rodríguez Olvera) comentaba con los profesores próximos a la jubilación que las prácticas de herencia y venta de plazas continuarían como antes (Ornelas, 2012, p. 171).

El planteamiento dio como resultado una crisis que puso en juego la legitimidad gubernamental y el poder de la cúpula sindical frente a las exigencias de la sociedad civil, representada por tres organizaciones específicas: Mexicanos Primero, Suma por la educación y la Asociación Nacional de Padres de familia, de este modo los reclamos de la sociedad civil, respaldados por dichas

organizaciones, provocaron un rechazo a la configuración institucional y cultural del SNEB trascendiendo, incluso, el plano formal de la autoridad.

El fenómeno también enfrentó a los actores tradicionales (SNTE- SEP) con un nuevo cuerpo de actores, quienes en sus propios ámbitos ocupaban y ocupan posiciones de poder que se constituyen como un medio de acceso y participación en los ámbitos políticos, adquiriendo visibilidad y relevancia, aunque al mismo tiempo se mantienen vinculados a la sociedad civil²⁵. Este cuerpo se distingue por su heterogeneidad ideológica, social, económica, cultural y educativa.

Así, Mexicanos Primero participó en el debate del movimiento que enfrentaba al gremio magisterial, al SNEB, al SNTE y a las organizaciones civiles, proporcionando Información y haciendo análisis. Un informe de 2008 documentó que una gran parte de los alumnos de Morelos y Quintana Roo (lugares en los que los maestros opositores a la ACE habían realizado acciones más radicales) tenían graves deficiencias de aprendizaje, definidos por los resultados en diversas pruebas nacionales [Enlace y EXCALE]. En promedio, uno de cada cinco en español y uno de cada tres en matemáticas, no adquirieron las habilidades básicas de su grado de estudio (Ornelas 2012, p. 191).

Por su parte, los periódicos y medios de información también confirmaban estos datos, pues cita Carlos Ornelas (2012, p. 129) “Las evaluaciones internacionales indican también que la mitad y más de los alumnos en ambos Estados tienen resultados que están por debajo del nivel elemental de desempeño” (Reforma 19 de septiembre de 2008).

Por su parte, Claudio X González, presidente de la asociación, declaró:

Ante la manifestación de rechazo de un grupo de maestros a la Alianza por la Calidad de la Educación, les hacemos un exhorto a ellos, a las autoridades educativas, al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y a toda la sociedad para no dar ni un paso atrás en la alianza, en los concursos de oposición para la asignación de plazas y decimos ‘nunca más una plaza vendida’, porque ello atenta contra el derecho

²⁵ Realizar una aproximación teórico-conceptual sobre la sociedad civil constituye una tarea ardua, bien por la naturaleza del término, por ser multívoco, por su relación con otros conceptos con los cuales está interconectado, o por su carácter: como construcción social y categoría de análisis que se vincula a diferentes concepciones teóricas del campo de las ciencias sociales y a distintas posiciones político- ideológica (Anzola, 2005, p. 50).

fundamental de los niños a la educación de calidad (González, como se citó en Ornelas, 2012, p. 192).

De este modo la pluralidad se tradujo en complejidad y desencuentros cada vez más graves, pues los maestros paristas se enfrentaron a los que deseaban regresar a las escuelas, el SNTE acusaba a la SEP de ser parcial y de no abonar a las soluciones, la SEP por su parte hacía declaraciones cada vez más desconcertantes para el SNTE en la medida en que endurecían y truncaban las posibilidades de acuerdos definitivos a favor del sindicato lo que provocó que Rafael Ochoa Guzmán llegara a señalar que la SEP “había perdido la brújula y que la rectoría de la educación también estaba extraviada” (s.f).

Por lo que la esperanza de la diversidad no hizo más que evidenciar la erosión del diálogo y la carencia de argumentos sólidos para dirimir el conflicto; cada grupo de actores defendía su poder de decisión, de intervención y de opinión, las posturas radicales profundizaron la distancia entre los miembros de las cúpulas durante los 86 días que duró el conflicto desde el 11 de septiembre hasta el 6 de diciembre. Finalmente, el conflicto se dirimió haciendo visibles las distintas acciones emprendidas por cada uno de los grupos de actores:

e) El gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) reprimió el movimiento con el apoyo de la policía estatal y federal, quienes no sólo reprimieron a los profesores, sino que además dirigieron sus acciones a la población que los apoyaba, lo que produjo duras críticas por parte de algunos especialistas y periodistas como Miguel Ángel Granados Chapa.

f) El gobierno del estado de Morelos dejó de pagar los salarios como una estrategia que podía disminuir el ánimo de los profesores, puesto que al ver disminuidos sus ingresos decidirían regresar a clases, lo que produjo un conflicto importante entre los profesores, pero finalmente se cumplió con el planteamiento de que una vez dividido el movimiento este estaría vencido.

g) El sindicato negoció el pago completo de sueldos a los maestros en paro. De este modo todos los maestros del estado de Morelos recibirían el pago de las seis quincenas completo, lo mismo ocurriría con el aguinaldo y las prestaciones.

h) La Secretaría de Educación declaró: “Nadie tiene una propiedad patrimonialista sobre las plazas magisteriales porque estas pertenecen al Estado mexicano” (Secretaría de Educación Pública, como se citó en Ornelas, 2012, p. 194). Esta declaración tuvo múltiples interpretaciones, aunque en ese momento la más importante fue la del Presidente de la República, quien atribuyó el control del movimiento al entonces Secretario de Gobernación Juan Camilo Mourinho, dando a la representante de la SEP un sentido de operación y gestión.

i) Los padres de familia promovieron las clases extramuros y lanzaron fuertes críticas al SNTE a quien acusó de corrupto; la Secretaría de Educación que fue acusada de ineficiente y de mentir; al gobierno del estado de Morelos porque retuvo el pago de salarios para posteriormente retractarse de esta acción y pagar, incluso, el aguinaldo; la Secretaría de Gobernación por no encontrar otro mecanismo distinto a la represión.

Este evento, tomado de manera deliberada, pone bajo la mirada de los especialistas y de la sociedad la falta de preparación para establecer las diversas contiendas políticas que debían sostener los actores políticos para la implementación de un acuerdo gubernamental. Lo anterior comprueba que los pactos entre las élites no necesariamente producen credibilidad, validez ni confianza, más bien producen el efecto contrario al debilitar la estructura del SNEB que se muestra vulnerable, aunque continúa operando.

Si bien es cierto que el movimiento de maestros en Morelos no rompió la dominación de la cúpula sindical, tampoco logró la derogación de la ACE y aún menos consiguió la prohibición de venta y herencia de plazas, lo que sí logró fue promover la disminución, por paradójica que parezca la construcción, de credibilidad en las propuestas gubernamentales, educativas y laborales. Uno de los resultados más contradictorios del movimiento es aquel en el que el gobierno federal debilita la estructura de su propio Sistema Educativo al atribuir el control de la situación a una instancia ajena, la Secretaría de Gobernación, y adicionalmente fortaleció los acuerdos con la élite sindical para finalmente concluir que la ACE demostró su debilidad pedagógica, laboral y política al no lograr sostener una propuesta de reordenamiento o mejora de la calidad de la educación básica.

3.5. La cultura política del Subsistema Nacional de Educación Básica

El análisis pertinente sobre los fenómenos y procesos que enfrentaban de manera cotidiana el grupo sindical y el gubernamental, la resistencia, la negociación y la relación de fuerza pueden abordarse desde la mirada de Almond y Verba (2001, p. 172) quienes señalan que en los estados modernos la participación política de los sujetos asume los elementos de un modelo totalitario, bastante alejado de un modelo conservador, que por excelencia apunta a la democracia.

Este modelo brinda al hombre medio <<el papel de súbdito participante>>, lo que se traduce en un problema: el aprendizaje y conocimiento de la compleja infraestructura de la política democrática –partidos políticos, agrupaciones con intereses comunes y particulares y medios de comunicación masiva-, así como la comprensión de sus móviles internos, normas operativas y precondiciones psicosociales que penetran, actualmente, en la conciencia occidental, dando a los dirigentes una imagen oscura e incompleta de una política [que pretende inscribirse] en el régimen democrático, deformando gravemente la ideología y las normas legales (Almond y Verba, 2001, pp.172-173).

Esto implica el desarrollo de actitudes en la interacción política, que son mucho más difíciles de aprender y requieren del desarrollo de habilidades para manejarlas, leerlas e interpretarlas. La actitud de subordinación de uno frente al posicionamiento en el poder de otro provoca una nueva forma de organización política denominada por Almond y Verba (2001) como “la nueva cultura política mundial²⁶” (pp. 171-172) caracterizada por la difusión de los adelantos y la modernización de los sistemas políticos, desarrollando exitosamente la tecnología y la burocracia eficientes llegando al punto de institucionalizarlas sin haberlas comprendido del todo.

Por lo anterior, la cultura política se carga de contenidos objetivos como el progreso tecnológico y la racionalidad organizacional de las instituciones, en

²⁶ El término, en palabras de Almond y Verba (2001), remite a “orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema. Hablamos de una cultura política del mismo modo que podríamos hablar de una cultura económica o religiosa. Es un conjunto de orientaciones relacionadas con un sistema especial de objetos y procesos sociales” (p. 179).

una tendencia altamente tecnocrática, llegando al punto de crear comisiones mixtas de participación política en las que la presencia de organizaciones con objetivos contrarios, y algunas veces contradictorios, participan ampliamente de los asuntos que deberían corresponder de manera preferencial, o exclusiva, a la autoridad. Estas participaciones, que se producen por el lobbying para ganar o mantener posiciones a cambio de las negociaciones y los intercambios, tienen costos muy altos, como se ha visto en los distintos planteamientos de los entrevistados.

De este modo, la cultura política producida en el SNEB se configuró a partir de una distribución muy particular de roles en torno al diseño e implementación de las políticas públicas, es decir, los objetos políticos, cargados de las orientaciones políticas que Parsons y Shils plantean.

a) La orientación cognitiva: Referida a los conocimientos y las creencias que se configuran sobre el sistema político acerca de los papeles que desempeñan los actores políticos y los temas que concurren en el desempeño de dichos papeles. En el caso que se discurre en esta investigación, los papeles fueron definidos desde la voz de los actores entrevistados, quienes se auto definen como académicos con escasa experiencia en el quehacer político, en algunos casos y en otros, como políticos de amplia trayectoria, con una fuerte carga formativa; en ambos casos se presenta la confrontación con el grupo sindical carente de amplias credenciales académicas, aunque reconociendo que cuentan con algunos miembros académicamente capaces de participar en el análisis del fenómeno educativo. Sin embargo, el poder del SNTE era y sigue siendo tal que son ellos quienes sostienen la “propiedad sobre la tierra educativa”. En este sentido, el que unos fuesen transitorios (los funcionarios) en el SNEB y los otros se ostentaran como permanentes produjo una sensación de pérdida aún antes de tomar posesión y desempeñarse en los cargos, desde las funciones netamente políticas y las administrativas.

b) Orientación afectiva: Que se define desde la emocionalidad de los sujetos en torno al propio sistema político, la sensación de haber llegado a ser actores fundamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas que debían funcionar como líneas definitorias de la operación del SNEB; lo que no pudo concretarse del todo pues la condición de tensión entre los grupos

participantes del proceso centraba la energía, los saberes y las emociones en la relación de fuerza.

c) Orientación evaluativa: Que define juicios y puntos de vista sobre las políticas públicas, como objetos políticos, cargados de los dos elementos mencionados: conocimiento y emociones; en una combinación que no siempre permitía mantener el rigor académico ni la postura de la *realpolitik*, con las complejidades que ambas configuraban, pues los intereses prácticos e inmediatos no podían ni debían anteponerse a las propias necesidades del SNEB, desde los marcos formativos. No obstante, esta ha sido la constante en la cultura política institucional del SNEB.

Una cúpula sindical fortalecida por su proximidad al poder presidencial, frente a una estructura gubernamental, debilitada por la proximidad de los otros, inscrita en un sistema político en el que la figura presidencial, seguía y sigue siendo el eje de control, como uno de los efectos más visibles de la ACE.

Aun contando con una estructura legislativa diversa, pero no plural, que atiende y da curso a las demandas sociales, la posibilidad de asumir los roles (patrón y trabajadores) entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación fue cada vez más difícil de asumir por los intereses particulares de algunos miembros de los grupos: el posicionamiento del partido de la alternancia y el empoderamiento de la cultura sindical que logró supeditar, hasta la subordinación a los funcionarios gubernamentales.

Como subordinados sindicales los funcionarios estaban conscientes de la existencia de la autoridad superior del sistema (el Secretario y el Presidente de la República). En este sentido, señalan Almond y Verba (2001), “la relación con el sistema se da en un nivel general y respecto al elemento administrativo o «corriente inferior»” (p.184), afirmación que se constata cuando se observa la actitud sumisa de los representantes gubernamentales al interior de la Subsecretaría, “ya sabíamos qué opciones teníamos: hacer cosas con el sindicato y quedarnos, o hacer cosas sin el sindicato e irnos, decidimos hacer las cosas con el sindicato” (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015), lo que produjo una forma muy limitada de acción idónea para una cultura de subordinación en una relación de fuerza.

El análisis de los tres procesos de diseño e implementación de las políticas públicas, aquí abordadas, conduce al tránsito necesario del terreno teórico al de la *real politik*. Como se puede observar, los planteamientos a lo largo del capítulo, expresados por los actores entrevistados, aluden en un primer momento a la preservación de los intereses y necesidades de los grupos, al margen de las necesidades que el propio SNEB exigía y sigue exigiendo, para su mejoramiento operativo y para la obtención de mejores resultados formativos entre sus estudiantes.

En un segundo momento —y habiendo obtenido el conocimiento necesario acerca de las condiciones, posiciones y orientación de los nuevos equipos de funcionarios gubernamentales y de la representación sindical (nacional y locales)— posibilitó el diseño de las estrategias que permitieran no sólo la negociación de las condiciones laborales pues la intención inicial de reconocimiento y sumisión a la autoridad, en una franca postura corporativa, permitió la escalada sindical a posiciones de autoridad gubernamental, lo que agregó al poder de la representación laboral el ejercicio del cogobierno del subsistema más grande y con mayor cantidad de recursos de la estructura educativa mexicana.

Para entender un fenómeno tan complejo es necesario abordar la configuración del SNTE desde su creación y los procesos políticos gubernamentales y educativos que propiciaron su posicionamiento como órgano de representación laboral y, de manera simultánea, su participación en la toma de decisiones y diseño de cursos de acción que de facto le otorgaron las facultades necesarias para empoderarse y controlar el SNEB, desde su propia definición como un órgano corporativo, a partir de la unificación de veinticinco distintas organizaciones y representaciones laborales del gremio magisterial, temas que se abordarán en el siguiente capítulo.

El desarrollo del mismo se sustenta en el análisis de la bibliografía especializada en el tema, así como en la información obtenida a través de las entrevistas realizadas a la dirigencia sindical, como a los representantes de las instancias gubernamentales y operativas del SNEB, por considerarse fuentes de primera mano que posibilitan el análisis del empoderamiento del SNTE en la educación básica mexicana.

CAPÍTULO IV

*Aquí tenemos la pluralidad del país, este es un espacio de democracia.
Aquí tenemos compañeros que son del PRI, del PRD, del PAN,
de Nueva Alianza, pero compañeros nada más les recuerdo que primero está la casa.
Ustedes pueden pertenecer al PRI, al PAN al PRD. Pero primero, está el SNTE.
Elba Esther Gordillo Morales en Lorenzo Gómez Morín 2015*

LA INSTITUCIONALIZACIÓN SINDICAL. DE LAS AGUAS MANSAS, AL TORBELLINO INCONTROLABLE

Del poder individual para la toma de decisiones se transita a un poder de representación, de uno, sobre otros que desean ser representados como vía de solución a los conflictos que enfrentan en solitud, mismos que sólo pueden ser comprendidos y resueltos por quien los escucha, por lo tanto es él quien debe representarlos.

De este modo el que representa escucha a los demás, pero alude a su propia interpretación de las necesidades que viven los otros a partir de cómo las vive él mismo. Es decir, habla centrado en su beneficio y en su necesidad, que, al mismo tiempo, se convierte en la de los otros. “Creo que el gran fantasma es la idea de un cuerpo social que estaría constituido por la universalidad de las voluntades. Ahora bien, no es el «consensus» el que hace aparecer al cuerpo social, es la materialidad del poder sobre los cuerpos mismos de los individuos” (Foucault, como se citó en Sánchez Sandoval y Páez Díaz, 2012, p. 115).

La representación que asume un individuo para plantear las demandas de los otros puede concebirse como un acto de usurpación consentida en el que se conviene, a fin de obtener un beneficio mayor al que se podría aspirar al emitir

cada quien su necesidad o demanda, lo que se confirma cuando además de que el poder sea la palabra, de ese uno como representante, de tal forma que incluso la autoridad la tome como verdad y disposición.

4.1. La configuración del Subsistema Nacional de Educación Básica (SNEB) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)

Este proceso fue el que permitió unificar al gremio magisterial en una sola representación laboral, denominada desde 1943 como “Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación” (SNTE).

La organización y configuración corporativa de esta organización de representación laboral es el resultado de un largo proceso histórico, en el que podemos identificar claramente los mecanismos que produjeron la unificación de la representación laboral del magisterio mexicano en 1943, durante el período presidencial de Manuel Ávila Camacho. Estos procesos han permitido interpretar la línea de acción política que ha ejercido la organización sindical magisterial en el Subsistema Nacional de Educación Básica y en la institución educativa en general.

Lo anterior nos obliga a realizar el análisis sobre la conformación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el más grande de América Latina, que en el período comprendido entre 1988 y 2012 dio muestras claras del poder que fue construyendo para acceder al control del Sistema Educativo Mexicano.

4.1.1. Las primeras agrupaciones magisteriales: mutualistas y representativas

La revisión histórica de la organización magisterial implica el reconocimiento de la creación de las primeras agrupaciones de obreros, artesanos y campesinos, puesto que el sindicalismo mexicano, en general, y el magisterial, en particular, son fruto de dichas estructuras que promueven el asociacionismo, la posibilidad de defender el derecho a la producción y consumo y la libertad de trabajo.

El resultado de esas relaciones e interacciones entre trabajadores de iguales o diferentes ramos en la industria, constituidas para la autodefensa de intereses y necesidades particulares, fueron las llamadas sociedades de

socorros mutuos que se instituirían en la década de 1850. Posteriormente, a la llegada de Plotino Rhodakanaty²⁷ a México, éstas comenzarían a proliferar en diversos campos de la producción industrial y agraria mexicana. Al mismo tiempo se produjo un importante proceso ideológico que motivaría la difusión de las ideas socialistas²⁸, que ofrecían las significaciones necesarias, para alentar las manifestaciones de organización social y laboral en defensa de las necesidades de los sectores obrero y campesino.

Con el nacimiento de estas sociedades se establecieron con claridad, también, sus finalidades:

Proveer auxilio mutuo de sus miembros en las necesidades cotidianas y, también, en caso de enfermedad o muerte. Esta meta aparece en todas las sociedades, aunque en forma particular podían tener otras finalidades secundarias como formar una caja de ahorros, fomentar la creación de una biblioteca o escuela, mejorar física y moralmente a la clase artesanal, promover las artes y la industria, establecer bancos de avío, conseguir trabajo para sus asociados y proteger a los obreros en caso de huelga (Sordo, 1983, p. 80).

En 1872 el nacimiento del Gran Círculo de Obreros de México (GCOM) representó el primer intento serio de unificación y organización laboral bajo la bandera del cooperativismo, aunque sus estatutos lo definían como una sociedad de ayuda mutua desde el principio, aun cuando contenía ya la incipiente visión del moderno sindicato obrero. Paulatinamente, irían fundándose sucursales del GCOM en todo el país (Olvera, 1988, p. 4).

Durante el período pre-revolucionario se crearon importantes organizaciones sindicales como la Unión Liberal Humanidad y el Gran Círculo de Obreros Libres —ambas agrupaciones, mostraban gran simpatía por la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano— al mismo tiempo que participaron en movimientos como las huelgas de Cananea (1906) y Río Blanco (1907), respectivamente. En este sentido, John Hart afirma que “solo en la problemática posterior a 1900, fue posible, que los radicales estuvieran otra vez en posibilidad

²⁷ *Inmigrante de origen griego, partidario de las ideas socialistas de Charles Fourier y Pierre-Joseph Proudhon. Luchador social que dedicó buena parte de su pensamiento a la organización social de los trabajadores mexicanos (Pérez Montfort, 1999, p. 205).*

²⁸ *Ejemplo de ello es “Cartilla Socialista” que se constituye como “la primera obra anarquista escrita en México” en palabras de Soledad Olvera (1988, p. 4).*

de adelantarse a los moderados y a las políticas de control obrero del régimen de Díaz” (Hart, 1981).

Es precisamente por la influencia de los radicales de la izquierda mexicana, española e italiana entre otras visiones, que las formas de asociación laboral que ejercían los trabajadores como un derecho, se vio fortalecida y, en algunos casos, las acciones se posicionaron de manera extrema.

Adoptando estas posturas algunos izquierdistas-radicales como Francisco Moncaleano (inmigrante colombiano) y Eloy Armenta (sindicalista español) fundaron la Casa del Obrero Mundial (COM), en 1912, que no sólo fungiría como una central organizadora del movimiento obrero, puesto que también se configuraba como un centro cultural preocupado por educar a sus agremiados, “allí se impartían clases gratuitas de modelado, higiene personal, historia, física, aritmética y otras asignaturas, [al mismo tiempo que se impartían] conferencias sobre temas relacionados con la ideología anarquista” (Morales, 1960, p. 79).

No obstante, la COM fue perdiendo relevancia entre las dirigencias de las organizaciones obreras y los propios trabajadores en virtud de que su intervención en los distintos conflictos sindicales era parcial y no siempre exitosa, lo que produjo la inquietud porque se fundara una organización sindical que representara al mayor número de sindicatos del país. Tanto el fracaso de la Casa del Obrero Mundial como el de la Confederación de Obreros de la Región Mexicana, revelan la división existente entre el proletariado mexicano (Rivera, 1996, p. 17).

Estas divisiones constituyeron la coyuntura necesaria para la creación de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) en 1918 como un organismo que representaría a los distintos sindicatos y actuaría como órgano mediador de los conflictos que dichas organizaciones enfrentaban, por las líneas ideológicas de militancia o por las reivindicaciones que promovían. Su creación se interpretará, posteriormente, como el punto más importante en el orden del día en

Los Congresos de Veracruz y Tampico, puesto que el planteamiento giraba en torno a la necesidad de establecer una central obrera de carácter nacional, que se hiciera cargo de: la organización sindical; la colectivización de los medios

de producción y de consumo; la abolición de las cuotas, la generalización de la contribución económica con un carácter solidario, así como la ampliación sindical para obtener las reivindicaciones económicas y laborales (Rivera 1996, p. 18).

Estos escenarios de efervescencia política, ideológica y laboral representaron no sólo el espacio sino la forma de agremiar a los profesores de la educación básica mexicana quienes exigían reivindicaciones, que si bien se inscribían en el grueso de las peticiones de los trabajadores también requerían tratamientos específicos en torno a la regularidad de los pagos y el pago de salarios no devengados por falta de presupuesto.

4.1.2. Las incipientes organizaciones laborales del magisterio mexicano

Estos referentes sobre organización sindical y política de los trabajadores, aunado a la creciente intervención del Estado en la educación básica mexicana, aceleraron la configuración de la actividad magisterial como una profesión de Estado, en la medida en que éste último actualmente “cuenta con la facultades necesarias, como empleador y regulador de la educación, para autorizar licencias o títulos, que permitieran ejercer la profesión, aumentando la intervención reguladora de los gobiernos federal y estatal” (Arnaut, 1998, p. 3). Bajo esta visión, en 1917, los profesores confiaban en las transformaciones que se realizarían en el ámbito educativo, tanto en el plano pedagógico como en el económico y de protección laboral, pues Venustiano Carranza declaró que se consideraba al Magisterio Mexicano (con mayúsculas) y su actividad como una fortaleza del proyecto educativo mexicano y “la labor magisterial como un apostolado de enseñanza agrícola, mercantil e industrial. El ideal carrancista era crear «Robinsones»” (Galván, 1981, p. 226). No obstante, la Revolución acarrió a los profesores con mayor inestabilidad laboral, política y económica de la que ya habían vivido hasta ese momento; en lo laboral se presentaron suspensiones y despidos, fundamentalmente por razones de orden político o económico, por éstas mismas causas los sueldos se pagaban irregularmente y los procesos de reclutamiento y movilidad entre los profesores en activo dependían de los intereses que planteaban los grupos políticos.

La municipalización educativa y la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes promovida por Venustiano Carranza, en

1917, fue probablemente uno de los aspectos que provocaron el inicio de un movimiento simultáneo de huelgas, paros y suspensiones de actividades en el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), Nuevo León y otros estados de la República ampliamente apoyados por las organizaciones obreras, la Facultad de Leyes y la Escuela Nacional Preparatoria cuyos integrantes suspendieron sus actividades (Llinás, como se citó en Galván, 1981, p. 60).

Los movimientos organizados dieron como resultado la conformación de las primeras agrupaciones de maestros con un carácter eminentemente sindicalista y de protección laboral, dejando de lado los aspectos pedagógicos propios del gremio. En este sentido Arnaut (1998) señala que la Revolución misma estimuló la organización de estas agrupaciones debido a la inestabilidad política y social en el territorio nacional; por otro lado, el surgimiento de otras agrupaciones en sectores productivos diversos, y el amplio ambiente pro sindicalista que se refrendaba en las legislaciones y acciones políticas revolucionarias, alentaron la conformación inicial de grupos localistas con objetivos inmediatos y de corto alcance centrados en la exigencia del pago regular (p.52-53).

Estas agrupaciones contaron con la aprobación de algunos grupos políticos revolucionarios, por lo que los profesores de primaria desplegaron una amplia actividad política propagandística y proselitista, a favor del movimiento constitucionalista (Espinosa, 2003, p. 96). Cabe destacar que dichas agrupaciones, si bien exigían la reivindicación salarial al gobierno federal su lucha se limitaba exclusivamente a la regularidad en los pagos y al establecimiento de salarios justos, careciendo de la visión y planteamientos que atendieran otros asuntos como la mejora y homologación salarial, protección social, la incorporación de las profesoras de párvulos al sistema, la regularización laboral de los profesores rurales y la movilidad que se podía obtener en el naciente Sistema Educativo Mexicano.

A este respecto, es pertinente señalar que para entender el surgimiento de los grupos de maestros en las distintas regiones del país es necesario analizarlos a partir de sus demandas pues, como lo señala Laclau (2006):

El grupo en cuanto a su unidad e identidad se configura sólo a partir de la articulación de sus demandas. No obstante, esta articulación no corresponde a una configuración estable ni positiva [que podría

considerarse como] una totalidad unificada. Esta inestabilidad en torno a las demandas es explicable cuando podemos dimensionar que las mismas se circunscriben dentro de un orden establecido, dicha demanda está dentro y fuera del orden (p.11).

Siguiendo la lógica del mismo autor, como ese orden es incapaz de incorporar totalmente a la demanda en su interior no es capaz de constituirse como una entidad coherente y total. Así la demanda requiere su propia conformación a través de algo que permita su concreción al interior del sistema. De este modo es posible ensayar el siguiente razonamiento: si los grupos magisteriales en el país se constituyeron y unificaron sólo a partir de sus demandas dichas demandas eran diversas en cuanto a la representación y manifestación de prioridades y necesidades pues en algunos casos se exigía el pago puntual de salarios; en otros casos, a este mismo reclamo, se sumaba el aumento de sueldos; y en otros grupos el tema central era sólo el relacionado con los aumentos. Por lo tanto estas demandas estaban dentro del orden pues obedecían a una lógica de normas y regulaciones de pago mientras al mismo tiempo estaban fuera de dicho orden ya que rompían la tendencia de postergación y precariedad en torno a la dinámica del tema magisterial desde la operación gubernamental, lo que explica la concreción de las demandas de los grupos a través de la figura de la organización sindical como la configuración del grupo articulado por la naturaleza de las demandas comunes aunque desiguales, que le otorgan sentido en cuanto a la centralidad del “lazo social que se establece a través de un fenómeno político” (Laclau, 2006, p.11).

La concreción de los maestros como grupo resulta, de este modo, en la unificación de las organizaciones representantes del magisterio mexicano, que a lo largo de casi veinticinco años fueron aglutinándose en distintos tipos de modalidades como ligas, federaciones, uniones y confederaciones que derivarían en la conformación posterior de grupos sindicales diversos, caracterizados por la diversidad de líneas ideológicas, intenciones de representación y finalidades políticas.

Este es el caso de la Gran Asociación Nacional de Maestros (GANM), creada en 1930, cuya intención fundamental estaba dirigida a analizar las condiciones académicas de la instrucción pública elemental y sus posibilidades de logro. En el mismo período la Unión de inspectores y directores federales

buscaba la permanencia, de quienes se desempeñaban en estos puestos, en el escalafón de la Secretaría de Educación Pública pues la mayoría de ellos carecían del título profesional que les acreditaba y autorizaba ejercer funciones, no sólo directivas, sino educativas en cualquier nivel y modalidad puesto que eran considerados como profesores habilitados.

Las diferencias como las ya ejemplificadas no sólo enfrentarían a los profesores con el gobierno federal y los secretarios de educación, pues al estar presentes las diferencias ideológicas y de intereses los grupos de representación laboral llegaron a la confrontación entre ellos; adicionalmente, las distintas filiaciones ideológicas también abonaban al desconocimiento de los líderes y los grupos a los que representaban, pues mientras algunos de ellos se autodenominaban marxistas, otros tantos reconocían su origen puramente sinarquista.

De este modo las representaciones del gremio transitaron rápidamente a procesos de desaparición por la falta de acuerdos, a la fusión con organizaciones más grandes o representativas de los intereses y las ideas políticas, o a su consolidación por pertenecer a un grupo, pequeño, de organizaciones que paulatinamente se fortalecieron y obtuvieron legitimidad y confianza entre sus agremiados, lo que provocó que durante un período aproximado de cinco años coexistieran las cuatro organizaciones, ya mencionadas, y pugnarán por obtener mejores posicionamientos en la lucha magisterial, así como en los procesos de representación del gremio, obteniendo pequeños logros pero al fin representativos, tales como

- a) La regularización contractual de los profesores de escuelas rurales.
- b) La definición de períodos quincenales de pago.
- c) El reconocimiento de las profesoras de párvulos como trabajadoras de la educación en 1939 y su posterior incorporación al escalafón de la SEP y a la base magisterial del SNTE.

Estos logros dieron como resultado la fusión de veinticinco organizaciones representativas, en cuatro representaciones sindicales como se consigna a continuación:

Tabla 5. Organizaciones sindicales del magisterio mexicano 1919-1940.

Año	Organización Gremial
1919	Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la Delegación Milpa Alta
1925	Sociedad de profesores de Educación Primaria de Puebla
1925	Unión de Maestros Fronterizos
1927	Confederación Nacional de Maestros
1929	Sindicato de Profesores de la Zona Escolar de Xochimilco
1929	Sociedad de Profesores de las Escuelas Nocturnas del Distrito Federal
1929	Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales
1929	Unión de Maestros Cordobeses
1930	Unión de Directores e Inspectores Federales
1930	Gran Asociación Nacional de Maestros
1931	Confederación Mexicana del Magisterio
1931	Unión de Profesores de Materias Especiales del Distrito Federal
1931	Sindicato de Maestros de Sabinas Coahuila
1931	Confederación de Trabajadores de la Enseñanza
1932	Liga de Maestros del Estado de México
1932	Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza Superior Campesina
1934	Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana
1935	Internacional de Trabajadores de la Educación
1935	Frente Único Nacional de Trabajadores de la Educación
1937	Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza
1937	Sindicato de maestros de Aguascalientes
1938	Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza
1938	Sindicato Mexicano del Magisterio y Trabajadores de la Educación
1940	Frente Revolucionario de Maestros Mexicanos
1940	Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación

Nota. Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de información en Arteaga, B. (1994, pp.39-46). La institucionalización del Magisterio; Peláez, R (2000, pp.175-179). Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; Espinosa M. E. (2003, pp.36-40). Diccionario de la historia de la educación en México.

Como producto de los enfrentamientos provocados por las distintas tendencias ideológicas, la disparidad de objetivos que perseguían las organizaciones representativas del magisterio y la obtención de beneficios para los miembros de la cúpula de la organización²⁹, entre otros fenómenos y procesos, los grupos fueron atomizándose o desapareciendo de tal forma que en 1941 sólo se mantenían cuatro organizaciones sindicales del magisterio: El Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Educación (SUNTE), el Sindicato de Trabajadores de la República Mexicana (STERM), el Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación (SNATE) y el Sindicato Mexicano del Magisterio y Trabajadores de la Educación (SMMTE). Es pertinente señalar que pese a su existencia las organizaciones se encontraban en condición de vulnerabilidad debido al fuerte control que el Estado ejercía sobre los maestros, por ejemplo, a través del escalafón, las persecuciones y posterior encarcelamiento de algunos líderes de franca filiación izquierdista. La condición de vulnerabilidad de estas organizaciones se agudizó cuando el presidente Manuel Ávila Camacho nombró a Octavio Véjar Vázquez secretario de educación pública en lugar de Luis Sánchez Pontón “por sus posiciones izquierdistas y por no haber logrado la unificación del sindicalismo magisterial” (Peláez, 1994, p. 78).

4.2. La institucionalización sindical (1920)

Partiendo de la hipótesis de Mary Kay Vaughan quien considera a los maestros como “el principal instrumento a través del cual el gobierno federal pretendió lograr la instauración de un proyecto político, económico y social” (Vaughan, 1990, pp. 839-840) es posible explicar el debilitamiento de las distintas asociaciones y representaciones de los trabajadores de la educación, y al mismo tiempo la consolidación del proyecto de unificación de las organizaciones sindicales en una sola.

En estas condiciones, durante un período de tiempo muy breve, el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana (STERM) constituyó el único sindicato representativo de los maestros ante la SEP, aunque es evidente que su conformación obedeció, más bien, a las maniobras de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) contra el Partido Comunista Mexicano (PCM).

²⁹ *Que generalmente constituían el resultado de las negociaciones entre algunos representantes de los maestros y la contraparte gubernamental, fenómeno del que da cuenta Peláez en la Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (p. 175-180).*

Aunque las pugnas entre los grupos no se resolvieron de manera inmediata, ni en todo el país, la configuración del nuevo sindicato constituyó la coyuntura que puso en evidencia el poder del gobierno federal para controlar la posición de los miembros del PCM y al mismo tiempo sentó la base para la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en 1943, bajo el planteamiento de la Unidad Nacional en el período presidencial de Manuel Ávila Camacho (Peláez, 2000, p. 179).

Por lo anterior el titular de la Secretaría de Educación Pública Jaime Torres Bodet tendría la encomienda de negociar con los representantes de las organizaciones sindicales que aún subsistían: SUNTE, STERM, SNATE y el SMMTE, lo que derivó en la organización del congreso sindical para la unificación del gremio cuyos trabajos, realizados entre el 24 y el 28 de diciembre del mismo año, dieron como resultado la creación del SNTE y el nombramiento de la mesa directiva encabezada por Luis Chávez Orozco y un grupo de profesores de distintas filiaciones políticas.

De este modo el SNTE se conformó como la única representación de los trabajadores de la educación a partir de una amalgama de posiciones ideológicas, laborales y políticas, contrarias y contradictorias, además de las interacciones y disposiciones gubernamentales que apuntaron de manera contundente a la creación de un sindicato corporativo³⁰. De este modo se nombró al Comité Ejecutivo Nacional correspondiente, que no compartía la visión gubernamental, por lo que al tratar de desarrollar su propia línea de organización y operación, que lo confrontaba con la estructura federal, tuvo que nombrar un nuevo líder en lugar de Luis Chávez Orozco, quien sólo se mantuvo en el cargo dieciocho meses. De este modo quedó clara la tendencia y subordinación del sindicato a las distintas instancias gubernamentales educativas:

30 El corporativismo mexicano ha sido definido por Philippe C. Schmitter como “un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un limitado número de categorías singulares, compulsorias, no concurrentes, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (algunas veces creadas) por el Estado, y a las que se les concede un exclusivo monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos” (Schmitter, 1992, p. 618).

Tabla 6. Primer Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. (1943).

Cargo	Representante	Procedencia
Secretario general	Luis Chávez Orozco	Universidad Obrera
Secretario de trabajo y conflictos	Valente Lozano Ceniceros	SUNTE
Secretario de propaganda	José Fernández Zamora	STERM
Secretario de educación	Arcadio Noguera Vergara	SUNTE
Secretario de relaciones	Juan Negrete López	SUNTE
Secretario de previsión social	José Cerón Cardona	SMMTE
Secretario de finanzas	Diódoro Antúnez E.	Universidad Obrera
Secretario de acción deportiva	Joaquín Guerra García	STERM
Secretario de control de actas y acuerdos	Armando Ortega Barrios	SMMTE
Secretario de estadística y archivos	Manuel Villasana Jiménez	STERM

Fuente: Elaboración propia a partir de Díaz de la Torre (2013, pp. 113-135).

Es a partir de la operación sindical mediada por esta estructura y de los liderazgos subsecuentes de Gaudencio Peraza Esquiliano (1945-1949), y el de Jesús Robles Martínez (1949-1952), que se consolida la organización y operación corporativa del SNTE. Ambos liderazgos se caracterizaron por “poner orden” al interior de la organización sindical, orden entendido como la neutralización de los grupos y las fracciones ideológico-políticas que integraban la base laboral del propio sindicato. Por su parte la *charrificación*³¹ del sindicato y la aplicación de la mano dura, para controlar la disidencia, dieron paso al empoderamiento sindical creciente.

Durante el proceso de consolidación sindical las diferencias y pugnas

³¹ *Proceso caracterizado por la estrecha relación -incluso alianza- que existe en la institución de gobierno y el sindicato: en tanto que este último no se mantiene autónomo en norma, acción y decisión al interior del mismo; y los líderes sindicales, además de establecer acuerdos y pactos, muestran posturas favorables para con las disposiciones que dicta la institución, aun cuando representen una amenaza directa contra su propia base sindical.*

entre grupos abonaron en favor de la depuración de los miembros no afiliados al gobierno, lo que constituía un factor determinante en el proceso de configuración de un nuevo estilo de liderazgo al interior del gremio. Es decir, aquel que se construye en los niveles no visibles de la propia estructura sindical, caracterizado por una premisa: el control de la base magisterial como apoyo fundamental de la naciente carrera política de los líderes subsecuentes, quienes en la mayoría de los casos, a través de las alianzas, compromisos y acuerdos necesarios, consolidaron trayectorias destacadas en diversos ámbitos y niveles de la estructura política nacional.

4.3. El empoderamiento sindical

Así el desarrollo y fortalecimiento del sindicato de los maestros obedecen a la dinámica de crecimiento de la SEP, las condiciones de trabajo generales y específicas, las necesidades comunes, la experiencia y el conocimiento de la vida sindical de los propios maestros; factores a los que se suma la actividad políticamente organizada de los líderes con el fin de garantizar la participación magisterial en los procesos electorales, la unidad ideológica y la compactación de los movimientos en un sólo sentido (el marcado por el gobierno federal).

En cualquier caso la estructura, organización y mecanismos operativos del SNTE constituyen un reflejo muy característico de la propia organización política del país y el estilo de la organización política mexicana, en la que la influencia del sindicalismo magisterial fue fortaleciéndose en la misma medida en que contribuía a la consolidación del poder político de los regímenes posrevolucionarios.

Lo anterior se explica por el carácter único y obligatorio de afiliación de sus miembros, fenómenos reconocidos por el gobierno federal. Al ser el único representante de los trabajadores, en los niveles estatal y nacional, el SNTE ha definido su fuerza e intervención en el SNEB, llegando incluso a convertirse en vigilante del cumplimiento de los mandatos constitucionales y actor activo en el diseño e implementación de las políticas educativas, de los últimos veinticinco años (SNTE, entrevista personal, 2015).

La centralización del sistema educativo y la creación de un sólo sindicato nacional, que obligatoriamente incorpora a los profesores de la educación básica, fueron factores que contribuyeron al desarrollo de algunos problemas: el atraso educativo; la distribución desigual e ineficiente del presupuesto educativo; la

acumulación de cargas burocráticas a la administración central; y una operación confusa entre las atribuciones federales (educativo-pedagógicas, operativas y de gestión) y las estatales que realizaban las mismas funciones, con excepción de las educativas por la coexistencia territorial de escuelas estatales y federales (Pescador como se citó en Muñoz, 2005, p. 64).

Particularmente, la federalización educativa, como un planteamiento del PNMEB y el ANMEB, en el marco de las líneas que abrían nuevas sobre interpretación del intercambio político, produjo distintos beneficios al SNTE. El más importante de ellos se refiere al reconocimiento que los gobiernos de las entidades federativas debían dar al aparato sindical y su representación, como único titular representante de las relaciones laborales de los profesores basificados que prestan sus servicios en las instalaciones escolares y unidades de administración, incorporadas a los Sistemas Educativos Estatales (SEE); por otro lado, todas las negociaciones establecidas entre los gobiernos locales y los dirigentes seccionales estaban predefinidas por las orientaciones que el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE establecía en las negociaciones establecía en el orden federal.

4.3.1. El perfil del SNTE en las definiciones político-electorales de 1988

El nuevo acuerdo entre el SNTE, el PRI, el gobierno federal y los gobiernos estatales adquirió cierto grado de significación en los intercambios políticos. En estos los actores fundamentales (el SNTE, el PRI y el gobierno federal) no cambiaron radicalmente las reglas por el intenso juego político sostenido entre ellos, desde 1943, que había dado como resultado un fenómeno de interdependencia, en una dinámica en la que se compartían principios de supervivencia política como los de estar en el lugar adecuado, para intervenir adecuadamente y no desaparecer de los escenarios políticos.

En este sentido, el representante del SNTE, que concedió la entrevista para esta investigación, comenta que las aportaciones más importantes del sindicato a las políticas públicas de la educación básica, desde 1988 hasta 2012, se centran en un punto estratégico: **Poner al maestro en el centro de la atención.**

Atendiendo a esta necesidad, refiere el representante sindical, que una de las aportaciones más importantes al ANMEB fue la propuesta de la Carrera Magisterial (CM):

Con el ANMEB la intención era poner al maestro al centro de la atención. El SNTE le apuesta todo a que sin el maestro no va a haber cambio; marginándolos y simplemente diciéndoles cómo, poniéndolos sólo a hacer cosas. Si no se modificaba la postura, lo que se proponía no iba a tener resultados. No se iba a lograr nada si no se tomaba en cuenta al maestro. De ahí nace la propuesta de la carrera magisterial (SNTE, entrevista personal, 2015³²)

La argumentación sobre poner al maestro en el centro de las operaciones institucionales, no obstante, alude más a la consolidación de la influencia ejercida por el sindicato en el SEM. A través de la recuperación histórica, sobre la trayectoria del SNTE, es posible señalar que el sindicato permanentemente ha negociado la ubicación de algunos de sus miembros en las áreas en las que se distribuyen los recursos económicos; es decir, los puestos directivos que se relacionan con la operación de las escuelas de nivel básico y normales, las comisiones de escalafón y el área desde donde se designan los nuevos puestos, se otorgan los estímulos y los castigos: “Se trata de toda una pirámide burocrática dentro de la SEP o de las dependencias educativas de los estados: dirección de escuela, supervisor, inspector, jefe del departamento y del área” (Muñoz, 2005, p. 51).

Si bien la estructura sindical obedece a una estructura piramidal, fuertemente centralizada, su posicionamiento no se limita al despliegue de acciones corporativistas simples y llanas, pues estas se suman a los perfiles profesionales de sus miembros, lo que les permite involucrarse en la discusión de temas educativos propios del currículo, la gestión del SEM y el cabildeo entre grupos.

32 Sin embargo, Manuel Bartlett, afirma que la Carrera Magisterial nació como una propuesta de la SEP, provocada por la necesidad de atender una de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que planteaba la necesidad de profesionalizar a la planta docente, argumento que se respalda con las evidencias documentales mostradas por el mismo Ex Secretario de Educación y por la literatura especializada.

Lo anterior provoca que los profesores agremiados se incorporen a los procesos necesarios para el establecimiento de intercambios políticos, que se producen constantemente entre las autoridades educativas y el SNTE; lo que incide en la conformación de cuadros de funcionarios que al mismo tiempo que representan a la autoridad educativa, son miembros del SNTE y negocian en beneficio de este último. Estos cuadros se encuentran prácticamente en todos los niveles de la estructura organizacional de la SEP tanto en el ámbito estatal como en el nacional.

“El poder sindical llega incluso a confundirse con el de la burocracia de la SEP; ya que existe un alto nivel de imbricación, entre los puestos de confianza y los cargos sindicales” (Muñoz, 2005, p. 51). De este fenómeno dan cuenta los actores entrevistados, quienes le atribuyen una fuerte influencia para los procesos de toma de decisiones y sus posteriores implementaciones, en la operación institucional.

En 1988 el SNTE ejercía una fuerte influencia en la definición de los puestos de supervisor escolar, su ubicación y permanencia. Este hecho provocaba que las unidades de supervisión funcionaran como instancias de mediación entre la autoridad gubernamental y las necesidades sindicales llegando incluso a “servir de enlace entre las escuelas, los centros de trabajo y la dirección seccional y nacional del SNTE” (Arnaut, 1996, pp. 216-217). Sin embargo, el SNTE atravesaba por algunos conflictos internos entre sus miembros, la cúpula y la autoridad educativa:

- Selección y exclusión de actores que participaban en la elaboración del currículo de la educación básica. Sólo la alta burocracia de la SEP y la cúpula sindical participaban en este proceso, dejando de lado las aportaciones que la sociedad civil, los docentes frente a grupo, los académicos y especialistas pudiesen proponer a fin de enriquecer la construcción curricular.

- El distanciamiento entre la autoridad educativa y los trabajadores, puesto que estos últimos en cualquier posición escalafonaria, debían lealtad al sindicato, lo que provocaba omisión de información en torno al funcionamiento escolar (Arnaut, 1996, p. 218-220).

- El condicionamiento para la implementación de algunos programas de operación institucional, específicamente los referidos a la creación de las delegaciones educativas, en algunas entidades federativas.

- La presencia de conflictos internos entre el poder del SNTE y las exigencias de democratización sindical por parte de la CNTE, recién creada en 1979; adicionalmente “se producían conflictos entre la dirigencia radicada en la capital de la república y la dispersión de sus miembros, que se distribuían a lo largo y ancho del país” (Muñoz, 2005, p. 65).

- Las confrontaciones entre profesores normalistas y profesionales de áreas ajenas a la educación, quienes conseguían incorporarse al campo educativo y magisterial, lo que provocó intervenciones que llegaron a generar un cierto grado de autonomía sindical, incrementando las líneas de la disidencia.

- Las transformaciones en el perfil profesional del profesor de educación básica, quien a partir de 1984 debía contar con estudios de bachillerato, para incorporarse a la normal en el nivel de licenciatura, lo que condujo al establecimiento de una ecuación muy simple: mayor nivel educativo igual a mayor salario e incremento de beneficios, lo que podría instrumentarse a través del Programa Nacional de Carrera Magisterial.

- Lamentablemente la ecuación no operaba de esta manera, y los salarios, en 1988, se mantenían en un promedio de 1.7 salarios mínimos mensuales (Ayala, 2009). Al mismo tiempo se produjo la selectividad de los participantes en el concurso, por decisión e intervención de la cúpula sindical, quien proponía y elegía a los agremiados más cercanos a ella. A pesar de que los elegidos no necesariamente cubrieran los requisitos y no pudieran demostrar el dominio de los conocimientos, formaban parte del grupo de maestros que podían participar en la selección y que iban a obtener los beneficios.

- La diversidad ideológica y el corporativismo sindical constituyeron un problema importante, cuando se atribuyó al SNTE una serie de fraudes en la elección presidencial, que presumiblemente había perdido el partido oficial. De este modo los representantes cupulares y seccionales del SNTE compartieron el repudio popular, siendo

considerados cómplices de la corrupción partidista.

- El rechazo de la CNTE a que el SNTE continuará afiliado al Partido Revolucionario Institucional (PRI), “pues al ser los maestros un gremio priísta carecían de fuerza para exigir al gobierno un mejor salario” (Muñoz, 2005, p. 67).
- El bloqueo constante del SNTE para la incorporación de los miembros de la CNTE a los cargos de la dirigencia sindical.

Cada uno de estos problemas caracterizaron al sexenio salinista, en el piélago de la educación básica, como el período en el que se perfiló el liderazgo del SNTE con una dirigencia deslumbrada por los alcances y posibilidades de posicionamiento en el poder.

En entrevista otorgada a José Gil Olmos y Antonio Jáquez (2005), Elba Esther Gordillo Morales declaró: “el grupo de Madrazo tiene secuestrado al PRI, me quieren expulsar pero el partido es mucho más que nosotros mismos”. Resulta paradójico que quien transitaba hacia el empoderamiento del SNEB se quejara de las mismas acciones realizadas por sus adversarios en el partido.

Como se puede revisar en este capítulo, el proceso de configuración y consolidación del bloque sindical, bajo un principio de unificación nacional para la solidez de los procesos políticos, no fue rápido en la temporalidad y mucho menos estuvo exento de crisis, contradicciones y problemáticas internas. No obstante, la fuerza activista de un gremio profesional pauperizado, pero avasallador e influyente en la organización gubernamental, logró finalmente hacer evidente su presencia y capacidad de intervención para redirigir la acción de los educadores a los límites del poder.

Precisamente desde esta perspectiva se desarrolla el siguiente capítulo que pretende analizar el desdoblamiento de los grupos y los actores que los conforman en líneas de acción contrarias, que ponen de manifiesto la medición de fuerza de cada uno de ellos y la necesidad de ganar cada una de las contiendas a las que podríamos llamar “períodos de Reforma Política” para acceder al poder como único fin y medio de sostenimiento de los actores y los grupos, al margen de la educación, de las comunidades educativas y de la sociedad civil.

CAPÍTULO V

*El sindicato es indispensable para los fines sindicales,
la educación la tiene que manejar la autoridad educativa.*

Juan Carlos Romero Hicks

LOS POSICIONAMIENTOS SINDICALES Y EL ALINEAMIENTO DE FUERZAS

El posicionamiento de un grupo político, un país, un Estado o un gobierno frente a una coyuntura forma parte de lo que Schröder (2004, p. 9) define como el pensamiento y la acción estratégicos, un proceso natural en el campo militar aunque en el terreno político constituye una excepción, en la medida en que en este terreno se sostiene la tendencia hacia el pensamiento táctico y las ejecuciones como “shot actions”.

Bajo esta perspectiva, a partir de 1989 y hasta 2012, los movimientos de la cúpula sindical buscaron un lugar en los grupos de reparto del poder y fueron adecuándose a una nueva visión y cultura del quehacer político gubernamental, sin perder su origen y filiación: la organización sindical, lo que nos permite afirmar que el SNTE fue encontrando un lugar desde el que podía ubicarse y realizar los movimientos necesarios para obtener la visibilidad y legitimidad necesarios para participar de los actos gubernamentales en la educación básica, es decir posicionarse.

Asumiendo una visión a largo plazo, en el desarrollo de las actividades sindicales vinculadas a su “materia laboral” (la educación básica) y a la obtención de resultados y recompensas por su capacidad de corporativización, el SNTE fue obteniendo el protagonismo necesario para incorporarse al plano gubernamental desde la representación sindical en cuanto unidad —específicamente como una

unidad táctica— para acceder y mantenerse en el poder a través de acciones carentes de la visión estratégica, pero con resultados contundentes.

Desde esta perspectiva la intervención del sindicato en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas, presentadas en el capítulo anterior, obedeció a la necesidad de alinearse a los dictados sindicales para conformar un bloque sólido de alianza u oposición a los movimientos planteados por los actores gubernamentales con la finalidad de participar del poder político-gubernamental y los beneficios que este otorga, a través del crecimiento de su autoimagen ocupando un lugar distinto al de los funcionarios y gobernantes, pero participando del protagonismo en la gestión política y educativa del subsistema.

Por tanto, se concibió al SNTE como una organización alienada a las disposiciones del gobierno federal en el diseño, negociación e implementación del ANMEB, en la medida en que éste aportó los apoyos necesarios en la campaña electoral, organizando 800 mil brigadas de educación política y promoción social con las que obtuvieron 8 millones de votos a favor del candidato Carlos Salinas de Gortari solicitando a cambio sólo 58 curules y escaños en la cámara de diputados y en la de senadores, respectivamente, generando una forma aguda de codependencia política (De la Madrid, 2007).

El colapso del sistema educativo, contrario a lo que podría concluirse, no produjo el sin sentido del alineamiento de fuerzas políticas, sino todo lo contrario, puesto que del movimiento magisterial de 1989 el SNTE emergió no sólo fortalecido, sino con un amplio reconocimiento del gobierno y de los agremiados dando lugar a la definición unipolar del Sindicato en el SNEB.

5.1. Los actores políticos y el ánimo antisindical

Al inicio del gobierno salinista las relaciones entre el Secretario de Educación y la dirigencia eran de cualquier tipo menos armónicas o de concordancia. Manuel Bartlett había sido Secretario de Gobernación en el sexenio anterior (1982-1988) y había sostenido algunos enfrentamientos con la dirigencia del SNTE durante los movimientos por las exigencias de democratización en 1986 y el incremento de salarios en 1987 y 1988, a decir de él mismo, asumió una actitud de decisión dura frente a los conflictos en los que debía intervenir, como representante de esta dependencia, lo que provocó que fuera percibido como un enemigo del que era necesario mantenerse a la defensiva.

El primer enfrentamiento importante entre Manuel Bartlett, ya como titular de la SEP, y Carlos Jonguitud Barrios, en su calidad de líder sindical, se produjo por el nombramiento de los funcionarios de primero, segundo y tercer nivel en la subsecretaría de educación básica:

Yo tuve que salir a recoger un hijo mío que regresaba de viaje y mando los nombramientos para que empezaran a maquilarlos en mi oficina, y resulta que al otro día recibo una carta del Secretario General del SNTE, fulminante, tampoco recuerdo el nombre y me dice que se ha enterado, fíjate yo lo había mandado a la oficina mía (el paquete de información), que se había enterado de que diversos personajes enemigos del SNTE habían sido designados y eso era inaceptable para ellos.

En primer lugar, de entre los rechazados por el SNTE estaba Fernando Elías Calles, [causante] de una crisis muy fuerte con Solana [mientras fungía] como coordinador de las delegaciones de la SEP en los estados, [quien] fuera acusado de [...] estar al servicio del gobierno y en contra [tanto] de los maestros [como] del sindicato [provocando] que Solana lo [quitara] por las presiones del SNTE, [para] después [hacerlo] director general del CONALEP. Fuera de la cuestión clave que era controlar la SEP por fuera, [...] controlar a los empleados de la SEP [funcionarios no sindicalizados], los elementos negociados con el SNTE involucran permanentemente el factor político.

Me cuestionaron dos nombramientos, pero lo que yo entendía era que no querían esos dos y además exigían que yo me sentara a negociar con ellos, o sea había cometido yo una cuestión terrible, no había yo hablado con ellos para nombrar a mis colaboradores. En general me impugnaba que no tenía yo sensibilidad para atender los asuntos sindicales, o sea una carta así, pero una carta así de grande.

Yo estaba viendo al presidente todos los días porque lo acompañaba a recibir, porque [estábamos en el proceso de] recepción de grupos, y le comenté a Salinas y me dijo "¿qué vas a hacer?", pues voy a proceder, sí, me dijo el presidente, Jonguitud cuando se enteró de tu nombramiento, me dijo que era un acto enemistoso porque tú y él no se habían llevado bien en otro tiempo, no le gustó.

¿Qué fue lo que yo hice? Pues cité a Jonguitud con la carta y [...] le dije mira me recibes agresivamente [...] puedo hacer dos cosas: hacerte caso y quitar a Calles y a Diódoro y tú vas a ganar, aparentemente, pero yo no te lo voy a perdonar, entonces yo estaría haciendo, todo el tiempo, lo que fuera necesario para sacarte a ti. Entonces no es lo mejor ni para ti ni para mí, entonces ¿por qué no mejor llegamos a un acuerdo? ¿Cuál es el acuerdo? Pues uno: ellos se quedan; dos yo no vengo con un ánimo antisindical, yo vengo a trabajar a la Secretaría de Educación que para mí es uno de los más grandes, más grandes cargos que puede haber en este país, de los más comprometidos con el desarrollo ¿no? entonces porque mejor no llegamos a un acuerdo, yo no voy a estar buscando [conflictos] yo respeto al sindicato y tú respetas a la autoridad y cuando tengamos algún problema platicamos. Bueno pues pasó empezamos a trabajar no me objetó nada y además, como te digo si tú ves los nombramientos todos eran gentes muy calificadas (Bartlett, entrevista personal, 2015).

La recepción dada a Bartlett por el dirigente sindical puede ser entendida como un planteamiento de posiciones encaminado a la definición de fuerza, sin embargo, era necesario mostrar flexibilidad frente al proceso de reforma, y lo que posteriormente se configuraría como el gran problema a dirimir: la Carrera Magisterial (CM).

El presidente [le] tenía un gran agradecimiento, [a Jonguitud] porque Salinas fue un candidato rechazado en todos lados, y el que le daba apoyo y lo arropaba era el SNTE, que ese es uno de los elementos políticos que tú ves por aquí, y entonces el SNTE (digo yo fui coordinador de campaña de Miguel de la Madrid Hurtado y conozco eso). Y el SNTE hacía los mejores mítines que te puedas imaginar, llenaba estadios. Bueno toda una tecnología de seducción³³, no de los de afuera sino del presidente (Bartlett, entrevista personal, 2015).

³³ *La tecnología de la seducción política puede entenderse como la construcción que el hombre político, participe de los procesos políticos, juega sobre el atractivo del personaje que se construye alrededor de sí mismo. Es decir, todo hombre político cuyo interés sea convencer, debe jugar en el terreno de las apariencias, dicho de otra forma debe atender el arte de la seducción, para conseguir hacia él un juicio positivo caracterizado por la diversidad de valoraciones. Adicionalmente, el juicio debe ser veraz y confiable, pero fundamentalmente y mantener la opinión de su lado. Todo este proceso debe realizarse porque la política es el arte de parecer. Para posicionarse y obtener el triunfo en la contienda, el que pretende incorporarse a un cargo como funcionario público debe mostrar la cara que el cuerpo social y adaptar su imagen y sus disertaciones al público del evento de acuerdo a las configuraciones de estos últimos, para ser escuchado y agradar a los demás (Delporte, C. (1992) Historia de la seducción política. París. Flammarion).*

Cuando al Presidente le propusieron hacer un mitin de campaña en el Estadio Azteca no lo aceptó porque no creyó que fuera a llenarse, por eso prefería lugares pequeños, para propiciar percepciones de apoyo completo, sin embargo, el SNTE proponía eventos masivos en los que podía garantizar la amplia participación de los agremiados.

La campaña electoral mostraba por primera ocasión la necesidad de apoyos extraordinarios puesto que el candidato oficial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República enfrentaba una verdadera competencia conteniendo con dos candidatos opositores: Cuauhtémoc Cárdenas Sólorzano, quien había renunciado al PRI como protesta por la designación de Salinas como candidato y participaba en la elección a través de una coalición de la izquierda mexicana; el Frente Democrático Nacional que incluía a los miembros y militantes del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Partido Popular Socialista y al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) postuló a Manuel J. Clouthier, reconocido líder empresarial y miembro activo del PAN.

La contienda se presentaba complicada y se requería de todos los apoyos que los sindicatos corporativos podían otorgar, sin embargo, desde su posición como candidato y posteriormente como Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari percibió las tensiones y fisuras que enfrentaba la organización sindical del magisterio por lo que se negó a la organización de actos masivos, no así a actos más modestos en los que la tecnología de la seducción política desplegada por el SNTE estaba presente de manera constante.

El SNTE llevaba 17 años en manos de un pequeño grupo que, además, se encargaba de distribuir muchos puestos administrativos en la Secretaría de Educación Pública y hasta en los planteles [...] Yo recordaba el rechazo de los maestros durante su participación, encabezados por Jonguitud, en mi campaña [...] La inconformidad en el gremio magisterial era muy grande. Para atenderlos hubo que desplegar una intensa labor de negociación y tomar decisiones políticas que afectaron la *nomenklatura* (Salinas, como se citó en De la Madrid, 2007, p. 65).

A pesar del rechazo manifiesto de los maestros, y reconocido por el Presidente Salinas, el SNTE constituyó un apoyo innegable a lo largo de la

carrera por la presidencia³⁴. Una vez investido como Presidente, Salinas analizó los obstáculos que representaba un líder sindical, anquilosado en el poder, quien además de controlar la organización sindical ocupaba un escaño en el Senado de la República y conocía los puntos débiles de los secretarios de educación y gobernación, lo que le permitía contar con un amplio margen de maniobra para negociar; sin embargo, también sabía cuándo debía ceder o retirarse para evitar los conflictos que no eran necesarios o estratégicos.

5.2. Las causas de los desencuentros y enfrentamientos: reformas, incrementos salariales y dictadura sindical

Los enfrentamientos fueron constantes entre el líder sindical y el titular de la SEP, estos se produjeron por la propuesta de reforma en lo referente a la federalización, la CM y el establecimiento de asignaciones salariales basadas en los resultados del concurso. Por tanto, era necesario para el SNTE ganar la discusión al Secretario de Educación pues la pérdida de representatividad y legitimidad que enfrentaba con sus agremiados, como producto de las diferencias continuas con los miembros de la CNTE, incrementaron la participación de los maestros disidentes en los conflictos salariales de 1989, y era cada vez más difícil resolver el conflicto.

Ya se habían creado las delegaciones [educativas de la SEP] eso fue con [Fernando] Solana [...] pero cuando me tocó a mí como Secretario de Educación, se repitió la cuestión de la exigencia de la autonomía sindical. Jonguitud había nombrado a un “don nadie”, creo que Araujo se llamaba, y entonces le estalla el problema en las manos a Jonguitud, por la imposición. Surgen toda clase de divisiones, no se acepta ese nombramiento y se viene un movimiento magisterial inmenso, en 1989, y se vienen los maestros y rodean la Secretaría de Educación (Bartlett, entrevista, 2014).

Además de todo el problema de la imposición existía otro muy importante en el sexenio de Miguel de la Madrid: empezamos un gobierno que se encontraba

³⁴ A lo largo de varios sexenios la relación dada, por lo menos hasta el gobierno de Felipe Calderón, y el SNTE es de una organización que tiene poder sobre de varias organizaciones, “(...) el SNTE alcanzó notables grados de autonomía del gobierno y, desde los años cincuenta, comenzó una estrategia de largo para colonizar las estructuras de gobierno de la educación básica” (Ornelas, 2006; paráfrasis de Ornelas, 2008).

quebrado, financieramente hablando. Además de la imposición del representante sindical, que era tradicional, había otro contratamiento muy importante:

Si el gobierno inicia quebrado el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) exigen condiciones, lo que provoca que se inicie una política de ajuste y de shock y en seis años ¿qué ocurrió?, pues una contracción salarial por órdenes [de estos mismos organismos] se establece una política de contención salarial se determina que “hay que correr a todo el que se pueda correr”, suben los servicios, pero las condiciones salariales son deprimentes entonces se tuvieron seis años de sueldos deprimidos, de hambre, dramático todo el ajuste económico que se hizo con Miguel de la Madrid por presiones del Banco Mundial (BM) y la falta de recursos es un grave problema, y pues ¿a dónde va a caer el problema? a la gente de la calle. Entonces en ese movimiento gigantesco si era por la imposición pero también por los salarios y tenían razón los maestros. Los salarios eran verdaderamente bajos, la negociación era mía ¿con quién? Con Hacienda y Salinas y yo era el defensor del salario del maestro por razones naturales. Yo argumentaba con ellos (Salinas y el Secretario de Hacienda) no podíamos tener un sistema educativo con salarios de hambre, porque no vamos a tener educación, los maestros tenían razón absolutamente.

Hacienda no quería soltar el aumento salarial indispensable, entonces el movimiento se envenenó Jonguitud me visitaba una y otra vez, para reclamarme el incremento y tenía yo la resistencia del gobierno neoliberal y los tecnócratas, quienes no querían soltar el aumento. Entonces se alargó el movimiento, estaba muy complicado y ahí en las pláticas que tenía yo con el gabinete económico, el Kitchen Cabinet, tienen razón no podemos sostener el sistema educativo los que están ahí tienen razón, si no hay incremento salarial esto no se va a resolver. En mucho, esta fue la causa por la que se creó la Carrera Magisterial porque la propuesta era que ganara más el que supiera más (Bartlett, entrevista personal, 2015).

Al poco tiempo de la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari, los planes de modernización se hicieron más rigurosos, dejando a los corporativistas sindicales entre la espada y la pared: por un lado era necesario vigorizar las relaciones con el Presidente para cobrar los compromisos de campaña, por otro

lado conciliar con el nuevo Secretario de Educación constituía una prioridad, lo complejo era lograr estos puntos sin lesionar las relaciones y acatar las disposiciones de Jonguitud.

Las presiones no se limitaban a las que ejercían las altas jerarquías institucionales, pues los agremiados enfrentaban la peor caída de los niveles salariales en los últimos 19 años.

Si en 1981 un maestro de enseñanza primaria percibía 3.3 salarios mínimos, en 1989 descendió a 1.3, es decir, la baja en el poder adquisitivo descendió en un 60 por ciento. Paralelamente los préstamos a corto y mediano plazos, los créditos hipotecarios y otras prestaciones, quedaron fuera de las posibilidades reales de la mayoría del profesorado (Peláez, 2011, p.17).

Tabla 7. Asignación salarial al magisterio mexicano en 1989

Clasificación	Salario en pesos 1989 ³¹	Salario en nuevos pesos	Salario con incremento del 25% (pesos de 1989)	Salario en nuevos pesos
Profesor con menos de 30 años de antigüedad	233,180	\$2331.80	349,770.00	3,499.77
Profesor de nuevo ingreso	262,192	2621.92	393,288.00	3,932.88
Profesor con 30 años de antigüedad	279,450	2794.50	419,175.00	4,191.75

Nota. Fuente: Elaboración propia a partir de Trejo Delarbre Raúl (1990, p.135).
Crónica del sindicalismo en México.

Ante la presión política del profesorado de educación básica se diseñó el PNCM como una estrategia política, que si bien podía dar resultados a largo plazo, en el corto plazo y ante la inmediatez de las exigencias sindicales no era

atinado implementarla y posponer el aumento salarial, por lo que el conflicto se atendió con una propuesta de aumento de más del 25% en prestaciones y percepciones.

Sin embargo, el incremento salarial no produjo la solución al conflicto, puso de manifiesto el escaso ingreso mensual de los profesores, pero además evidenció las problemáticas internas del sindicato. En los últimos 17 años el SNTE se había convertido en una compleja organización, muy alejada de las necesidades de sus agremiados, en la que privaba esencialmente la antidemocracia ejercida por un grupo de dirigentes señalados por su corrupción y preocupados por sostener sus posiciones políticas y enriquecimiento personal.

Durante un tiempo se suspendió la organización de asambleas en un buen número de delegaciones y secciones, por lo que la elección de la alta burocracia sindical era definida por el grupo de Jonguitud y los legítimos triunfos electorales de la oposición democrática no eran reconocidos (Peláez, 2011, p. 18).

En medio de todas las discusiones me dice Jonguitud: “mira Manuel yo entiendo lo que sea pero si no me resuelven el problema salarial, yo me voy, no resisto”. Ese planteamiento era clave, porque si bien el problema serio era la situación económica del magisterio, a esta había que agregarle la irritación [de los maestros] por la imposición y la descomposición de la estructura.

Esta era la mejor oportunidad del presidente para liberarse del sindicato, que tenía a todos los delegados de educación [ubicados] en las posiciones más convenientes, a todos ellos los tenía el sindicato. Cuando yo entré no podía tomarse una decisión en un estado de la República porque todos se levantaban y tomaban lo que fuera. Entonces así fueron imponiendo a los delegados [que] eran [allegados] a Jonguitud, o sea la educación estaba en manos del SNTE, ya desde entonces la educación era propiedad del sindicato, desde que yo llegué (Bartlett, entrevista 2015).

El bajo salario³⁵ había constituido, permanentemente, un factor de lucha y confrontación de los maestros con el gobierno federal; sin embargo, es aceptable el razonamiento de Bartlett, pues si a la escasez salarial se sumaba el carácter antidemocrático del SNTE y el uso que hacía de sus agremiados, en términos de asistencia obligatoria a marchas, mítines y actos de apoyo político, el ánimo del grupo en general había llegado a límites poco probables de controlar³⁶.

Por otro lado, la oposición al régimen gubernamental y a la cúpula sindical, manifestada por los grupos opositores al caudillismo sindical, identificados como la CNTE por la sociedad civil y los medios de comunicación³⁷, constituyeron en ese momento un agregado a la problemática salarial que proporcionó a estos grupos, en particular, y al resto de los agremiados en general, la oportunidad de manifestarse, promover paros, organizar marchas y crear confusión y caos con la finalidad de hacerse escuchar. No parecía haber solución al problema, todo lo contrario, pues este se agudizó con las declaraciones de Jonguitud Barrios en el XV Congreso Nacional del SNTE realizado en Chetumal Quintana Roo en febrero de 1989:

Los maestros no cuentan con la madurez para realizar elecciones a través de planillas abiertas y voto secreto y directo. El poder nacional –declaró– se arma a través de una consulta directa que se da desde las bases, a través de los comités delegacionales. Cuando hablamos de 11,000 asambleas delegacionales, estamos hablando de la consulta a todos los trabajadores de la educación del país. Los acuerdos que aquí se toman son llevados a un congreso seccional, donde se tamizan y se incorporan nuevos puntos de vista y resoluciones que se traen al congreso nacional.

35 *Para establecer el monto total del ingreso es necesario relacionarlo con el costo de la canasta básica en México para una familia de 4.9 integrantes que era de 122,560.00 al inicio de 1989 y al final del mismo era de 143,190.00. (Índice Nacional de precios al consumidor vigente e histórico). Disponible en: <http://elinpc.com.mx/tablas-inpc/>*

36 *Estas maniobras treinta años después siguen realizándose de la misma forma y con las mismas estrategias de control: pagos adicionales por la asistencia a mítines y marchas, registro de faltas y complicaciones para la realización de algún trámite por la negativa a participar en estas actividades por parte de los maestros. En la actualidad, si bien no existen estas estrategias de control, existen trabas que la misma SNTE pone a maestras y maestros al no cumplir con la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, abusos que permiten por parte de la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.*

37 *No obstante es necesario aclarar que al interior de la organización disidente conviven distintos grupos de tendencia izquierdista, radicales y mesurados, que mantienen diferencias ideológicas entre sí, pero que coinciden en su rechazo a la antidemocracia, el corporativismo y su oposición a la intervención gubernamental en asuntos sindicales.*

Para el nombramiento del CEN y de la secretaría general del SNTE se realizan reuniones previas al congreso, con los secretarios generales de cada sección, para recoger las opiniones y estar en posibilidades de tomar alguna determinación (Campa, 1989).

Las conclusiones sobre el Congreso de Chetumal asumieron una lectura de imposición política de dirigentes y representantes, precisamente por la modalidad de organización en la elección de los representantes. El proceso de tamizar las propuestas e incorporar nuevos puntos de vista, se remitía específicamente al proceso de selección y aprobación de los candidatos partiendo de una premisa fundamental: el que participe debe ser leal y conveniente para el logro de los intereses de la cúpula sindical, lo que redundaba en la consolidación de las camarillas sindicales y la consecuente obtención de recompensas partidistas y gubernamentales.

En el primer año de mi gestión, creo, se renueva la dirigencia sindical y como es costumbre hay que hacer un Congreso allá donde no pueda llegar nadie, y en ese congreso en Chetumal Jonguitud impone como siempre con sus habilidades impresionantes, a un don nadie como Secretario General y toda la planilla, yo ya había tenido experiencia en este asunto.

Siendo [yo Secretario] de Gobernación y Jesús Reyes Heróles Secretario de Educación, nos pusimos de acuerdo, muy “inteligentes” para buscar que la renovación del SNTE que venía, buscáramos que se dejara un Secretario General de nivel, autónomo y no un achichinle de Jonguitud cuando presentamos la propuesta [el líder sindical] nos acusó de pretender invadir la autonomía sindical, se molestó mucho por la interferencia, pero acepta una propuesta que le hicimos, vamos a La Paz al Congreso [el XIV Congreso Nacional Ordinario del SNTE celebrado en La Paz Baja California Sur del 31 de enero al 04 de febrero de 1986] y se elige a quien nosotros habíamos propuesto, y yo dije [a Reyes Heróles] “oye este profesor tiene empuje”. Ese que iba a ser independiente, en el discurso inicial, con el Presidente y el Secretario General en el presídium expresó con toda claridad que su jefe, su amo, su mentor y todo era Jonguitud y que haría lo le dijera [este]. O sea el nuevo expresa eso, por lo tanto quedó

claro que ese era un tema de cultura del magisterio y del sindicato, luego [se nombró] al tesorero, los secretarios hasta abajo. Eso era estructura” (Bartlett, entrevista personal, 2015).

5.3. El relevo necesario: la caída de Carlos Jonguitud Barrios y el Encumbramiento de Elba Esther Gordillo Morales

Con el triunfo de Refugio Araujo del Ángel, en el congreso de Chetumal, no hubo ningún cambio en las formas de decidir y actuar de los jefes sindicales. A pesar de lo que ocurría en el sindicato de Petróleos Mexicanos y su líder Joaquín Hernández Galicia, los miembros de la cúpula del SNTE no promovieron ninguna acción ni hicieron declaraciones, y tampoco propusieron alguna medida que tendiera al cambio. Esta situación agudizó los problemas con el magisterio y derivó en la destitución del casi recién nombrado Comité Ejecutivo Nacional (CEN), que era presidido por Araujo del Ángel.

La crisis se dejó caer sobre Vanguardia Revolucionaria y su líder Jonguitud Barrios, en un movimiento calificado por Ornelas como el movimiento sindical más importante del SNTE y de la FSTSE, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (2008, p. 183).

Ahí aparece Elba Esther Gordillo Morales agitando en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y en todos lados ella era entonces Delegada en [la Delegación] Gustavo A. Madero y era una de las cabezas del movimiento, digo que te puedo decir las personas se benefician con las tendencias políticas y las movilizaciones de los maestros. El movimiento era auténtico y ella se benefició con él pero empiezan a tripularlo, un día acá y otro allá, ahora esto y ahora lo otro.

Finalmente logró que Salinas acepte mi solicitud de salida de Jonguitud, en una reunión de gabinete, yo pedí su salida pero no propuse a Elba. Ante la pregunta del presidente ¿entonces quién se queda? se decidió [el grupo] por Elba Esther, a mí me preguntaron y conteste que me daba lo mismo y entonces les conté mi historia del fracaso en La paz, con Reyes Heróles. Lograr que se vaya Jonguitud es bastante y lograr que se establezca una relación adecuada, entre el sindicato y la autoridad educativa, no importa quien quede como dirigente del SNTE. Lo que es condición sine qua non es que el presidente de la República apoye al Secretario de Educación

y no al sindicato ni al líder sindical, ¿por qué? Pues porque se convierte en un asunto político, en una figura política más fuerte que el secretario y entonces se complica. Todo se resuelve si el presidente apoya a su Secretario de Educación y no al sindicato, pero Salinas lo traicionó y él se asoció con Elba Esther. Le interesaba más [la alianza con el SNTE], ya lo habíamos vivido [antes], porque el SNTE es una fuerza política que le interesa al presidente, venga para acá, eso lo quiero yo y el Secretario de Educación que no moleste.

Ahí demuestran los presidentes que no tienen interés en la educación Salinas entregó el Sistema Educativo al sindicato, no le interesaba la educación, le interesaba el poder del sindicato, desde entonces hasta hoy. Ahí está Chuayffet que no ha pasado [de intentar] (Bartlett, entrevista personal, 2015).

La convulsión que presentaban el gremio y el sindicato condujo al relevo del líder magisterial quien se negaba a adoptar nuevas formas de dirigencia y a implementar la apertura democrática exigida por los maestros. A pesar de que Bartlett señala que él pidió la renuncia de Jonguitud, pero no propuso a nadie, sí hubo quienes propusieron y decidieron a quién nombrarían nuevo líder sindical del SNTE.

En abril de 1989 el Presidente Carlos Salinas de Gortari, contando con la asesoría de Manuel Camacho Solís y Fernando Gutiérrez Barrios, se encargó de revisar las distintas posibilidades entre los dirigentes sindicales, tanto los corporativos como los de la disidencia: Refugio Araujo del Ángel, entonces Secretario General del SNTE; Teodoro Palomino, dirigente de la CNTE; y Elba Esther Gordillo Morales. El primero no constituía una opción puesto que sus lealtades eran para Jonguitud no para el régimen; Teodoro Palomino no era viable, por su radicalismo ideológico y político y por el apoyo manifiesto que durante la campaña y las elecciones de 1988 mostró a Cuahtémoc Cárdenas Sólorzano.

Por su parte, la profesora Elba Esther, durante los últimos 17 años al lado de Jonguitud había mostrado su lealtad al PRI, conocía el aparato político-sindical profundamente puesto que había participado en él desde la posición más baja y contaba con la autorización del líder magisterial para sucederlo en

el puesto, manteniendo la necesaria de este que garantizaba que no habría control sindical a través de Gordillo, probablemente la ventaja más importante era que Elba Esther había establecido una relación que tendía a consolidarse con Manuel Camacho Solís (Regente de la Ciudad de México en 1988), esta lista de argumentos provocó la aceptación de los participantes de la decisión, incluido Manuel Bartlett, Carlos Jonguitud Barrios y Refugio Araujo del Ángel presentaron sus respectivas renunciaciones poniendo fin a un período de 17 años, de control sindical de Vanguardia Revolucionaria (De la Madrid, 2007, pp. 65-68).

Al mismo tiempo que atendíamos el asunto de la salida de Jonguitud el problema con los maestros seguía en la calle, los tenemos en la calle gritando y negándose a regresar a las escuelas. Una vez nombrada Elba Esther, ella y Fernando Elías Calles se ocuparon de resolver el conflicto convocando y recibiendo a las delegaciones sindicales tanto en las oficinas del SNTE como en las de la SEP; negociaban, hacían ofrecimientos de aumentos, que se rechazaban y se volvían a plantear. Parecía un proceso interminable, y a veces imposible de solucionar, [finalmente se logró transigir con el magisterio mexicano, pactando un aumento salarial del 25%³⁸ directo e indirecto al salario] solucionando un asunto que se había prolongado desde el 30 de enero hasta el 21 de octubre de 1989.

A partir de estos acuerdos, en los que se impone a Elba Esther Gordillo Morales, el 17 de abril de 1989, como lideresa del SNTE el poder de la dirigente no dejó de crecer, pues fue estableciendo las redes de operadores políticos y territoriales; administraba y gestionaba los recursos del SNTE sin necesidad de cumplir con la rendición de cuentas correspondiente, puesto que la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 2017 (DOF, 2015, pp. 1-5).

El resultado de las relaciones políticas y las complicidades que estableció la lideresa sindical con distintos grupos políticos implicó un importante freno al desarrollo del SNEB. Se hizo visible el poder que había logrado obtener la cúpula sindical para instalar una oficina sindical al interior de la SEP, mantenerse de manera inflexible, durante 12 años, al frente de la comisión SEP-SNTE y, de

³⁸ La negociación salarial se consideró un triunfo puesto que inicialmente los maestros exigían el 100% de aumento.

manera personal, obtuvo del presidente Vicente Fox Quesada el nombramiento como presidenta vitalicia del sindicato.

5.4. El SNTE de Elba Esther Gordillo Morales.

El umbral del poder, en el camino a la SEP

Al proceso de toma de posesión de la Secretaría General del SNTE se presentaron las principales figuras de la política nacional, desde el presidente de la República hasta el Regente de la Ciudad, incluyendo al Secretario de Educación Manuel Bartlett Díaz, se trató de un evento que conjunto a los principales actores del SNEB y de la secretaría en pleno.

Las coordinadas de operación política de Elba Esther Gordillo eran legitimar su liderazgo al interior del SNTE y convenir el desarrollo de acciones entre la cúpula magisterial y la élite gubernamental, fuertemente distanciada, por los acontecimientos provocados por el movimiento magisterial, el más grande que se había registrado entre el gremio desde la fundación del SNTE.

El primer punto era probablemente el más delicado de atender pues la legitimidad sólo podía construirse a partir de anular la representación de Vanguardia Revolucionaria en el sindicato. Con esta finalidad Elba Esther Gordillo fundó el Frente Amplio del Magisterio (FAM)³⁹ como una unidad en la que podían insertarse los exmiembros de Vanguardia Revolucionaria, los pocos aliados con los que ella misma contaba, y aquellos disidentes a quienes era necesario incorporar para recuperar el control del organismo sindical.

El control de los maestros institucionales, o seguidores de Jonguitud, fue menos difícil de lo que se había pensado pues el ofrecimiento de cargos y posiciones atractivas y específicas resultó ser la mejor manera de convencerlos para adaptarse al cambio de liderazgo y al mismo tiempo legitimar el nuevo status quo.

No fue así con los maestros disidentes quienes no tenían, ni tienen, representación nacional. Eran y siguen siendo una fuerza con reconocimiento y respaldo en algunos estados del país como Ciudad de México, Hidalgo, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, y que adicionalmente cuentan con la aprobación

³⁹ *La organización de profesores de diferentes corrientes de pensamiento unen fuerzas en 2007 dentro del Frente Amplio de Dignidad Magisterial con la intención de destituir a la profesora Elba Esther Gordillo.*

de maestros en otras entidades como Chihuahua, Guanajuato, Veracruz y Zacatecas (De la Madrid, 2007, p. 73). Sin un liderazgo definido ni un interlocutor para negociar, EEGM puso en marcha el plan de dialogar particularmente con los grupos disidentes, quienes serían atendidos por la Secretaría General del SNTE.

Esta estrategia le dio las ventajas necesarias para recuperar el control ya que no desconocía a los líderes informales, pero tampoco reconocía, como un interlocutor válido y legal, a aquellos que pretendían obtener una posición nacional. Ante esta postura la CNTE exigió una negociación global, es decir, a través de una comisión representante de la disidencia, sin embargo, EEGM (Elba Esther Gordillo Morales) y su grupo impusieron un tratamiento fraccionado en el que se atendieron los problemas particulares de las secciones 7 de Chiapas, 9 del Distrito Federal, 18 de Michoacán y 22 de Oaxaca, mismas que lograron el reconocimiento de sus Comités de Sección mientras que las secciones de Guanajuato, Veracruz y Zacatecas transitaron hacia la marginalidad sindical, por su debilidad representativa y de presión.

El logro de control inicial, además, se vio respaldado por las autoridades gubernamentales quienes se negaron a dialogar con cualquiera de las fracciones sindicales bajo el argumento de respeto a la vida sindical, un lance que tuvo doble efecto pues, además de cerrar la posibilidad de transacción con la CNTE, permitió tanto al gobierno federal como a la cúpula sindical acusar a los disidentes perredistas de infiltrar al partido en el sindicato. El acercamiento entre la CNTE y el PRD concluyó en una polarización de fuerzas entre los radicales y los leales a Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano y al partido.

En pocos meses Elba Esther Gordillo incorporó a su gestión a los dirigentes y maestros de Vanguardia Revolucionaria, evitó la consolidación de la CNTE y finalmente creó sus propios cuadros de operación política, la primera coordinada estaba resuelta, aunque aún quedaran asuntos pendientes.

La segunda coordinada era más compleja pues la autoridad educativa, Manuel Bartlett (entrevista personal, 2015), había emprendido el desmantelamiento de las delegaciones educativas y el despido de los incondicionales al sindicato.

Al mismo tiempo que se negocia el aumento de salarios, se despide a Jonguitud y se nombra a Elba Esther, yo me encargo de iniciar los

cambios de delegados en las delegaciones educativas en las entidades federativas. Teníamos el propósito firme de remover a todos los corruptos y [...] que trabajaban para nosotros en la SEP, pero estaban a las órdenes del sindicato, hicimos una limpieza real y sólo se quedaron algunos.

Esto me permitió, a mí, recuperar el control de la estructura educativa; sin embargo, Elba Esther Gordillo no quedó nada contenta ni tranquila con esta situación. Entonces ella me llevó a los secretarios generales del SNTE a que manifestaran su oposición a los nuevos nombramientos, igualito que Jonguitud, argumentaban que los nuevos delegados eran anti-sindicalistas, yo acepté la reunión y nuevamente exigí que escucharan el planteamiento que siempre se había hecho: la autoridad respeta al sindicato, que el sindicato respete a la autoridad. No removí a los delegados, pero acorde con los Secretarios Generales tener línea directa para tratar los asuntos que surgieran, como producto de las actividades de mis funcionarios en las delegaciones educativas.

La posición de Bartlett de ninguna manera facilitó la conciliación entre ambos cuerpos de actores, por tanto la decisión fue atacar para conciliar, una fórmula creada para ganar.

En el XVI Congreso Nacional del SNTE celebrado en Nayarit, EEGM debía ser reconocida como líder nacional del SNTE, puesto que el nombramiento inicial había sido como interina; sin embargo, la presencia de la disidencia y de las autoridades constituían un foco de tensión. Cuando Manuel Bartlett tomó la palabra, para defender el proceso de federalización y descentralización de las relaciones laborales, Elba Esther Gordillo respondió:

Ninguna medida administrativa que tienda a mejorar la educación tendrá obstáculo en el SNTE, pero sabemos y respetamos la Constitución que consagra el derecho a la libre organización de los trabajadores [...] la casa está bien guardada, lucharemos por seguir siendo el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

A esta declaración Bartlett respondió: “estoy seguro de que los maestros no antepondrán ningún interés, ningún objetivo, a la educación [...] Por encima de

todo, de las autoridades y de los maestros, está la niñez y la juventud mexicana, está la educación [...]” (De la Madrid, 2007, p. 79).

La reacción de los maestros a esta última declaración fue de apoyo al SNTE y a Elba Esther Gordillo. Mantener separada a la disidencia, pero atendida, y dar curso a la reforma, defendiendo el carácter nacional del sindicato, sin ceder a su fragmentación por el proceso de descentralización, constituyeron los elementos clave de la fórmula para posicionarse legítimamente al frente del sindicato nacional.

5.5. La Secretaría de Educación Pública, entre funcionarios y líderes. La pugna por la institución

En el período de la dirigencia sindical ejercida por Carlos Jonguitud, el SNTE ocupaba aproximadamente el 50% de los cargos del aparato educativo. El sindicato gestionaba las plazas docentes, de directores, supervisores y jefes de sector, al mismo tiempo controlaba un buen número de los puestos de confianza, tanto en la SEP como en las delegaciones estatales, dando inicio a una atípica amalgama patrón-trabajadores. Así que mientras representaba las demandas de los trabajadores se encargaba de gestionar las negociaciones.

Sin embargo, al inicio del período de Elba Esther Gordillo Morales esta condición cambió severamente por la negativa de Bartlett a que esto volviese a ocurrir, como se consignó en el fragmento de la entrevista en el que señala que “hicieron una limpia”, con la finalidad de “rescatar el principio de Autonomía Institucional en la SEP” (Bartlett, entrevista personal, 2015). “Después de que corrimos a todos los que eran funcionarios y al mismo tiempo pertenecían al SNTE, nos deshicimos como de unos seiscientos u ochocientos comisionados del SNTE” (Bartlett, entrevista personal, 2015).

En aquel momento, en la nómina oficial de la SEP, había registrados dos mil delegados sindicales (De la Madrid, 2007: p. 92), lo que significó una reducción de entre el 30 y 40 por ciento del total de maestros asignados a un centro de trabajo, frente a grupo o como director, quienes se dedicaban exclusivamente a las tareas de agitación y proselitismo del SNTE.

Sin duda esto constituyó un golpe fuerte a la estructura organizativa sindical puesto que, tradicionalmente, el grupo de delegados ha sido el responsable de

organizar plantones, marchas, mítines, ha establecido las redes de operación político-electoral y finalmente se encargan de controlar las actividades del resto de los maestros. Hoy en día, lo que plantea el SNTE es que los delegados son los encargados de difundir las actividades que se organizan al interior del SNTE con la finalidad de promover el intercambio de información; estos representantes también se encargan de difundir los programas educativos y culturales como parte de las estrategias de imagen e identidad que representan a los agremiados y que pueden ser visibilizados por la sociedad civil.

El tercer movimiento de Bartlett fue redistribuir las vacantes y plazas docentes en función de las necesidades de las escuelas, dejando de lado las presiones y negociaciones con el sindicato, esta acción provocó que poco antes del inicio del curso escolar 1989-1990, la SEP pusiera a disposición del departamento de personal a poco más de quinientos maestros, para su reubicación en las escuelas que así lo requirieran.

El criterio político indica que las condiciones de debilitamiento en que se encontraba el SNTE permitirían mantener la autonomía de la SEP. El momento era el adecuado y tácticamente bien seleccionado para atomizar a las alas más duras del sindicato corporativo.

La estrategia para mantener al SNTE en su función sindical era entregar lo más rápido posible a los gobernadores, la administración educativa estatal y que asumieran las negociaciones laborales a la brevedad. De poco valdría descentralizar sin incluir la administración de los recursos humanos, pues el proceso quedaría trunco, además de que adquiriría como significación el control del SNTE sobre sus agremiados y la SEP.

Desde esta perspectiva Bartlett dio inicio a un proceso lento, pero planeado y programado para que las entidades federativas tomaran a su cargo la administración del SNEB. En entidades como el Estado de México, Baja California Sur, Jalisco, Nuevo León y Sinaloa los gobiernos locales ya se hacían cargo de administrar al SNEB; sin embargo, en el resto del país esto no ocurría.

Uno de los objetivos de la descentralización era balancear los recursos de los estados de la República, y este proceso se convirtió en un caos hubo algunos estados que si balancearon el presupuesto y otros no,

pues porque eran amigos del Presidente, esto no permitió que hubiera proporción o medida en la distribución del gasto. Por lo tanto era [la Secretaría de] Hacienda quien tenía que equilibrar, pero los gobernadores se resistían porque el costo económico y político era muy alto [para ellos]. Ellos ya sabían que iban a tener que enfrentarse al sindicato y negociar con él constantemente; por otro lado el gasto educativo [se incrementaba] porque significaba hacerse cargo de todo el sostenimiento de la educación nacional: los edificios, los sueldos, los materiales, el mantenimiento y además negociar permanentemente con las representaciones del SNTE no era nada fácil.

Fue en ese momento cuando el Presidente me pidió que entregara la Secretaría de Educación, yo lo leí desde un principio como un problema de perfil, el [presidente] sentía que yo le hacía mucha sombra, y se nombró a Zedillo, quien se equivocó en todo, yo me despedí con mucho reconocimiento de mis colaboradores. Zedillo negoció y cedió con el SNTE, todo lo que se había avanzado se retrocedió. Negoció cada uno de los puntos del Programa de Modernización Educativa. Es ahí cuando cambia el nombre, para llamarse de ahí en adelante: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Así pues el SNTE se apoderó de la carrera magisterial y la repartición de los recursos del programa se hizo de manera acordada para los intereses del sindicato” (Bartlett, entrevista personal, 2015).

El 7 de enero de 1992 Manuel Bartlett Díaz presentó su renuncia como Secretario de Educación Pública al presidente Salinas, quien finalmente la aceptó, pues el titular de educación ya la había presentado tres veces anteriores. El razonamiento de Bartlett desde ese entonces y hoy era: si el proyecto de descentralización educativa no iba a prosperar ¿para qué permanecer en el cargo?

5.6. La concertación política

La victoria de Elba Esther Gordillo Morales sobre el Programa Nacional para la Modernización de la Educación Básica redujo no sólo las expectativas sino las posibilidades de transformación del SNEB. En su discurso de toma de posesión, el 07 de enero de 1992, Zedillo declaró que “las demandas de la profesora Gordillo, no serían tomadas como meras propuestas de trabajo, sino

como líneas de acción para implementarse de inmediato” (Campa, 1992, p.31).

La sustitución de Bartlett por Zedillo, ordenada por Salinas, no hizo más que poner sobre la mesa la entrega de la educación al sindicato. Este fenómeno fue a todas luces un acto planeado pues ya se había probado la fuerza sindical en las actividades electorales en repetidas ocasiones, incluso Salinas debía su triunfo parcial o totalmente al SNTE, por lo que el presidente definió el sostenimiento del carácter nacional del sindicato para volver a apoyarse en él en la próxima contienda electoral de 1994. Esta decisión dio muestra del poder presidencial y el avance sindical en la apropiación del SNEB, pero fundamentalmente vulneró de manera importante a la educación básica mexicana. Las prácticas autoritarias, en una organización vertical descendente, muy característica del SNTE, mantuvieron al gremio magisterial bajo control.

La cúpula magisterial avanzó en el posicionamiento para usufructuar los beneficios que la educación básica podía otorgarle, al mismo tiempo mantuvo al gremio institucional y disidente bajo control, restableció las relaciones con la élite gobernante y contó con las condiciones necesarias para garantizar la unidad sindical eliminando el riesgo de fragmentación que había planteado Bartlett, perdiéndose una oportunidad única para desterrar el autoritarismo y el lento avance del SNTE en la invasión de la educación nacional.

La salida de Manuel Bartlett de la Secretaría de Educación Pública, y su relevo con Ernesto Zedillo Ponce de León, abrió nuevas posibilidades de negociación; se planteaba la definición y ocupación de posiciones del grupo sindical en las áreas de mando y gobierno como una posibilidad alcanzable; estos planteamientos debían mantenerse en apego estricto a las formas político-gubernamentales, legítimamente aceptadas. Es decir, se respetaba la ley aunque al interior de las negociaciones esta se rompiera, se sometiera a procesos de intercambio de beneficios políticos o se distorsionara, lo importante era que en el resultado final las formas fuesen protegidas y respetadas.

Quien contrata y contrataba es la SEP. Cuando el SNTE proponía cincuenta y cincuenta⁴⁰ eran propuestas no eran contrataciones. El SNTE nunca ha contratado el SNTE propone y el Secretario contrata, mire

⁴⁰ Refiriéndose a la asignación de plazas otorgadas al sindicato por el acta constitutiva de 1943-1944, un acuerdo que estuvo vigente hasta 2008, mismo que fue aprovechado, recurrentemente por Carlos Jonguitud Barrios aunque no es posible afirmar que sólo él ejerció este beneficio, si fue una de las prácticas más visibles durante su gestión.

maestra usted no va a encontrar en todo el país, un nombramiento firmado por el SNTE, todos los firma el Secretario de Educación. [Esto] quiere decir que el Secretario, después de analizar la propuesta lo autorizaba [el nombramiento] o no [lo autorizaba]. ¿O se negociaba?, o lo negociaba pero él firmaba finalmente él es el patrón, [de este modo] no va a haber nadie contratado porque no es su facultad legal, ni contratar ni despedir. Nuestra facultad es vigilar que los derechos de los maestros se respeten conforme a la ley (Bartlett, entrevista personal, 2015).

Bajo este esquema de configuraciones procedimentales el SNTE al interior de la élite representativa del gremio fue redefiniendo sus posiciones y posibilidades de negociación de la CM desde la base de profesores, es decir, desde los saberes acreditados y reconocidos por el Estado Mexicano.

Si nos vieron y nos ven preocupados por lo académico, entonces y ahora, le voy a decir porque es: primero porque sabemos de la materia, los que están ahí, no [han sido designados] por obra y magia. Sabemos, conocemos ¿por que somos muy inteligentes? ¡No, porque tenemos toda la vida en esto! y hemos estado adentro yo creo que en esas evaluaciones se han encontrado muchas sorpresas, que los patrones tienen que resolver y no han podido. Si se encuentran (sic) a alguien que tenga habilidades administrativas y no [docentes] y no afectan su salario, su ubicación, ni sus prestaciones entonces no tenemos ninguna objeción y defenderemos a los maestros hasta lo último, [en tanto] los maestros cumplan con sus obligaciones.

No vamos a defender maestros que se nieguen a hacer su trabajo para el cual están obligados a ninguno. Cualquier maestro que se demuestre que no está cumpliendo cabalmente con sus funciones adelante. ¿Adelante con el despido? No, adelante con el procedimiento administrativo que corresponda, estaremos acompañando, vigilando que se proceda conforme a derecho. No pueden correrlos, pero si moverlos a puestos administrativos como lo establece el artículo 3º de la Ley del Servicio Profesional Docente (SNTE, entrevista personal, 2015).

En esta dirección se cuestionó a la representante del SNTE sobre el proceso de colonización que ha sufrido la educación básica, un fenómeno ampliamente sustentado por Carlos Ornelas y respaldado por Pedro Flores Crespo, Aldo Muñoz Armenta y Susan Street, obteniendo una larga argumentación que a continuación se presenta de manera sintética:

Quien lo diga va a tener que demostrarlo. Es tanto como decirle a los españoles, acusarlos de haber venido a tomar el poder, perdóneme pero ellos vinieron a hacer lo que les tocaba a conquistar y era tarea de los demás no dejarlos hacerlo.

Si alguno de [los autores] cree, los cuatro tienen derecho de opinión, que el sindicato tome el poder, que cuestionen a los dueños del poder. ¿Por qué nos dejaron hacerlo?, ¿por qué lo permitieron? A mí una vez me cuestiono [la autoridad educativa]. Usted ¿por qué está aquí? [a lo que yo] respondí, no sé pregúntele al patrón, aquí está mi comisión me la firmó el patrón, el Secretario de Educación. Pero pregúntele a mi patrón ¿por qué me permitió venir? El sindicato no me trajo, el patrón me dio permiso de venir. En ese tenor [los intelectuales o autores] no deben desvirtuar la situación, no hemos colonizado nada sólo nos hemos adaptado a las nuevas circunstancias.

Nosotros por la comisión en el SNTE cobramos dos plazas y trabajamos seis, pero no es nuestro papel decirles a los compañeros que se pongan a trabajar, esa es la función del patrón" (SNTE, entrevista personal, 2015).

"Pero como no vamos a pensar y a decir que el SNTE ha hecho lo que ha querido para enriquecerse y tratar de controlar la educación mexicana, si en mi gestión calculo que tendríamos unos 60 o 70 mil profesores comisionados en el SNTE" (Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

Nos han acusado de todo: de ser los responsables de los malos aprendizajes en las escuelas [de educación básica], de los resultados bajos en las normales, de los malos resultados de los maestros en las evaluaciones, de participar en las políticas educativas. Primero si los

maestros hace mal su trabajo es culpa del Patrón que es el que dirige las normales, y eso provoca que los malos resultados se reflejen en los niños y en los normalistas. Por otro lado los bajos resultados en las evaluaciones también son culpa del patrón porque nos enseñan una cosa en la normal, y saliendo a la realidad lo que nos piden es otra. Lo último es ¿Quién más puede participar en las políticas educativas? sólo nosotros sabemos lo que se debe hacer porque sabemos, lo aprendimos en la escuela y en la experiencia.

Yo digo nos acusan pero nos dejaron, [eso significa] que a alguien le sirvió, digo yo porque si no hubiera sido así, nos hubieran parado inmediatamente. Se fueron dando nuevas formas y nuevos acomodados, el mundo de la política y del sindicato fue cambiando, nosotros también y nos dejaron. Si cometimos errores, pero esto fue permitido de alguna manera.

El patrón lo permitió, nosotros reconocemos que equivocamos el camino y lo estamos corrigiendo, pero nos convertimos en los culpables de todo y eso [...] no puede ser. Por eso el presidente [del sindicato] ha dicho todos a trabajar y a demostrar que somos los educadores y la fuerza educadora del país. Nosotros estamos dispuestos a reconocer la parte de responsabilidad que nos toca, pero tampoco podemos hacernos responsables de todo. Ahora resulta que somos responsables de todo, hasta de que el patrón no sepa: cuantos somos, donde estamos y que hacemos" (SNTE, entrevista personal, 2015).

Los errores en el camino se refieren precisamente al manejo discrecional de plazas, permisos y al procesamiento de la plantilla de personal de la SEP que, de acuerdo con lo que señala Armenta (2005), entre el año 2000 y el 2009 "el SNTE elaboraba incluso la plantilla de personal contratado, agremiado o no al sindicato" (p.219), puesto que los encargados de la gestión educativa ocupaban al mismo tiempo la dirección de los Institutos Autónomos de Educación, las Secretarías Locales y se mantenían fieles a la organización sindical.

Otros errores pueden representarse, por ejemplo, con la creación del ONOEM (Organización Nacional para la Observación Electoral del Magisterio),

donde se vigilaba y sancionaba la participación de los maestros en las elecciones de 2000 y 2006, garantizando la mayor cantidad de votos para el candidato presidencial.

En una estructura de coaliciones en la que se incluye el conflicto; metas y recompensas en lucha; enfrentamientos políticos en escenarios técnicos; y las interacciones de distintos actores políticos posicionados en diversos órdenes y niveles de gobierno y de intervención organizada, es obligado el “análisis de las acciones planeadas y sustentadas por los especialistas, quienes necesariamente se encuentran fuertemente influidos y condicionados por factores y actores, que rebasan los contextos inmediatos” (Flores, 2012, p. 47). Probablemente estas condicionantes fueron las que condujeron al dejar hacer del sindicato, por parte de la autoridad educativa. Si la meta del PAN era la larga permanencia en la Presidencia de la República la del SNTE no sólo era la presidencia vitalicia del mismo organismo.

Al mismo tiempo que el sindicato obtenía ganancias, y posibilidades de capitalización, logró la intervención, decisoria, en los temas de definición del rumbo educativo nacional, en el nivel básico; la participación en la edición de materiales educativos; la toma de decisiones en las modalidades de contratación y despido de maestros y funcionarios; la capitalización del poder a través de la dirección de otros organismos públicos (el ISSSTE, la Lotería, VIMA); la independencia política electoral con la creación del Partido de Los Maestros Nueva Alianza; la capitalización de beneficios económicos para la cúpula sindical; y la posibilidad de expansión del poder sindical al resto de los niveles educativos.

Cuando [EEGM] me descalificó frente al Secretario [Reyes Taméz] supo que había ganado. La gran aspiración de Elba era expandir el SNTE a la educación media y a la superior, ya lo había planteado al Secretario y al presidente. Pero Fox lo dejó como pendiente a Calderón” (Gómez, entrevista personal, 2015).

Esto indudablemente habría significado la hegemonía “sentista” sobre el Sistema Educativo Mexicano, esos fueron los errores más representativos.

5.6.1. El triunfo sindical: el control de los programas educativos del SNEB

La definición de Carrera Magisterial obedeció en mucho a las propuestas elaboradas por el grupo de Manuel Bartlett, sin embargo, la operación del programa para el ingreso y participación de los maestros obedeció al principio de responsabilidad compartida, propiciando que el SNTE formase parte del cuerpo de seleccionadores de los participantes.

La estructura de la CM se define por escalas de resultados y ubicación del participante en niveles de logro: la letra "A" es el nivel más bajo y el nivel "E" el más alto. La importancia del Programa Nacional de Carrera Magisterial radica en que a partir de 1990, y hasta el 7 de julio de 2016, el programa incorporó a más de 512 mil profesores de los tres niveles que integran a la educación básica, educación preescolar, primaria y secundaria, en todas las modalidades que la normatividad establece:

Tabla 8. Clasificación de las escuelas de Educación Básica por organización, sostenimiento y grado de marginalidad

41 Tipo de formación			Tipo de sostenimiento		Grado de marginalidad										
General	Técnicas	Tele-secundaria	Estatal	Federal	Organización completa	Mono-docente	Bi-docente	Tri-docente	Tetra-docente	Penta-docente					
Tipo de formación			Tipo de sostenimiento					Grado de marginalidad							
Para adultos (propédeutica)	Indígena	Cursos comunitarios	General	Técnicas	Tele-secundaria	particular o privado	Autónomo	Estatal	Federal	Organización completa	Mono-docente	Bi-docente	Tri-docente	Tetra-docente	Penta-docente

41 Fuente. *Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2006, p. 111-127).*

El programa nació con la intención de mejorar las condiciones laborales de los docentes a través de “estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional y de la condición social del maestro” (DOF, 19 de mayo de 1992). Se trata de un mecanismo de movilidad en sentido horizontal, es decir, para que el maestro mejore sus percepciones salariales, sin separarse de la función docente (primer grupo), para que los directivos y supervisores tengan esta misma movilidad sin abandonar sus funciones (segundo grupo), o bien para que los docentes y los directivos comisionados para el desempeño de actividades co-curriculares en los niveles y modalidades descritas obtuviesen los mismos beneficios que los maestros frente a grupo (tercer grupo).

Los criterios de evaluación para los participantes fueron cambiando desde su implementación en 1990, en 1998 se realiza una primera modificación y en 2011 la segunda, esta última versión es la que se conoce actualmente y se implementa en el Concurso Nacional de Plazas Docentes.

Tabla 9. Programa Nacional de Carrera Magisterial. Criterios de Evaluación

⁴² Criterios de evaluación	período 1990-1998	período 1998-2011	período 2011-2016	período 2022 A partir de 2019 el Programa de Carrera Magisterial se transforma en la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros
Escolaridad	X	X		X
Preparación profesional	X	X	X	X
Cursos de actualización	X	X		X

42 Fuente elaboración propia a partir de INEE (2015, p. 63).

Desempeño profesional	X	X		X
Antigüedad	X	X	X	X
Aprovechamiento escolar		X (1er grupo)	X	X (1° vertiente docentes frente a grupo)
Desempeño escolar		X (2° grupo)		X (2° vertiente: personal directivo y de supervisión)
Apoyo educativo		X (3° grupo)	X (3° grupo)	X (3° vertiente: docente de actividades tecnopedagógicas)
Actividades co- curriculares				
Formación continua			X	
Gestión escolar			X (2° grupo)	

Una de las creencias más difundidas para acceder a los concursos de oposición es que los profesores podrán ocupar una mejor posición laboral a partir de sus propios méritos. Se plantea el acceso a los beneficios laborales a través de la meritocracia, definida por Golthorpe como

Una demanda creciente de las clases medias, las cuales han postulado que los puestos de responsabilidad al servicio del Estado sean asignados a partir de competencias demostrables de los individuos y no por nepotismo, corrupción o compra de los puestos. El acceso a las posiciones públicas debe darse entonces por los logros educativos de las personas, por su éxito en exámenes y por la conclusión exitosa de formas prescritas de capacitación y entrenamiento (como se citó en Flores, 2012, p.138).

Aparentemente la movilidad laboral de los profesores dependía solamente de sus talentos y habilidades, por lo que no deberían enfrentar ningún problema en el momento de participar.

La carrera magisterial viene haciendo lo suyo porque te dicen si no pasas un examen, de todo esto que te mandamos en el curso, pues no vas a pasar la letra y el maestro se pone a estudiar pero con otro propósito: el de pasar el examen y obtener recompensas económicas, y la práctica docente no se mueve. Entonces los maestros lloraron, renegaron y patearon con la carrera magisterial, porque el esquema de los tres cuartos de tiempo desaparecía. En este, si usted tenía un nivel profesional, más allá de la Normal básica; una licenciatura, por ejemplo, y acreditaba esa preparación, usted estaba apto para un mejor salario, entonces era: ¿Cuánto tiempo de antigüedad?, tanto tiempo de esto, este perfil profesional, y entonces le daban una plaza y media, el salario profesional de una plaza y media por tener ese perfil profesional.

Carrera Magisterial le decía usted es de tres cuartos, la categoría es “A”, gana tanto que equivale a [sus] tres cuartos, usted entra directo a la “A”, casi todos, más bien todos los de tres cuartos de tiempo entraron a la letra “A” por tener ese perfil profesional. El espíritu es que de lo ganado nada se pierde, jamás, nada de lo ganado hasta la fecha se pierde el que está en la letra “E”, se queda con el salario de la letra “E”, llámese ahora como se llame, eso es algo que vigila el SNTE estrictamente, nada de lo que se ha ganado se va a perder. Y eso está aceptado por el Presidente y el Secretario de Educación⁴³ (SNTE, entrevista personal, 2015).

No obstante, las buenas intenciones manifestadas por Bartlett, en el sentido de “que gane más el que sabe más”, fueron causantes de que el Programa Nacional de Carrera Magisterial transitara, en su operación, hacia un esquema a través del cual el SNTE posicionó a sus cuadros de apoyo en el concurso y negoció el cincuenta por ciento de las plazas de las normales que le correspondía administrar y la promoción de ingreso inmediato de los recién egresados que contaban con las influencias necesarias para participar en el concurso, lo que constituía una fuerte contradicción puesto que el planteamiento sobre rubros a evaluar incluye el factor antigüedad con un valor de 10 puntos, entonces que en estricto apego a la normatividad de los recién egresados arrojaba resultados con desventaja que finalmente era posible subsanar mediante la intervención sindical.

⁴³ Sin embargo los maestros denunciaron el acuerdo cupular de 2016 en el que el SNTE firmó con el actual titular de la SEP Aurelio Nuño Mayer.

Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurriesen, y previo estudio realizado por el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas libremente en un 50% por los titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el sindicato. Los aspirantes para ocupar las plazas vacantes deberán reunir los requisitos que para esos puestos, señala cada una de las Dependencias (Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, capítulo 3 artículo 62).

Recuperando los planteamientos de Barrera (2009) tanto en el ANMEB y la ACE no existe ningún instrumento jurídico verdaderamente vinculante que asegure que permanezca la realización de los concursos de oposición derivados de ambos planteamientos, por lo que su permanencia depende de factores menos tangibles de las coaliciones entre el SNTE y el gobierno federal (s.p.).

Lo anterior pone en evidencia la intervención negociada del sindicato, incluso para modificar los ordenamientos jurídicos, con la finalidad de otorgar las plazas por mecanismos ajenos a los conocimientos, atributos y posibilidades de mejoramiento salarial de los docentes, puesto que la ley los faculta para hacerlo. Esto significa que la Ley General de Educación de 1993 no presenta modificaciones y actualmente sigue vigente, pero sí contiene diversas adiciones y modificaciones en sus artículos, aunque en el artículo 21 —referido a la evaluación docente y las facultades para ejercer dicha profesión— se remite a la Ley del Servicio Profesional Docente, emitida en 2013, por lo que el período aquí estudiado (1988- 2012) quedó exento de alguna reglamentación en torno al Programa Nacional de Carrera Magisterial, lo que implica que la relación de fuerza entre el SNTE y el gobierno federal tampoco sufrió transformación alguna, agudizando las graves deficiencias formativas de los profesores y directores frente a grupo.

Cuando [explicaron a los maestros el esquema de CM y les confirmaron] te vas directo a la “a” hay tres exámenes, debes permanecer tres años en la letra “a” para poder aspirar a la letra b y va a haber un examen cada año puedes participar en los tres, eran tres oportunidades y el de mayor

calificación te va a permitir concursar, más el desempeño de los alumnos, más la antigüedad eran una serie de factores que se consideraban.

Entonces el maestro se da cuenta de que es un examen [muy] sencillo de pasar porque era de opción múltiple y entonces [...] pues estamos hechos, sólo le temen los que no lo conocen, había que permanecer tres años en cada escala y se presentaban los tres exámenes o nomás uno, usted podría presentar los tres, usted tenía tres oportunidades, lo dejaban concursar con la calificación más alta de los tres, eran diferentes exámenes uno hablaba de las leyes de la administración, otro del área técnica y otro de su área si usted era profesora de tercero de primaria pues usted presentaba el examen de los contenidos de tercero.

Los ATP pasaban a la 1ª con el examen técnico cada quien se esperaba a ver cuál era el suyo pero si usted agarra sus contenidos y su libro y se pone a machetear pues pasa el examen, porque además eran 5 opciones tenía 20% de probabilidades de pasar aunque no supiera nada, y está difícil no saber nada, entonces el maestro se da cuenta de que pasar carrera magisterial no era nada difícil.

Aquí viene la paradoja para una servidora, porque los maestros que pasaban eran los que estudiaban pero adivine ¿a qué hora esto impactaba en la práctica? nunca, porque se perdió el sentido de para qué era el documento y el maestro pensaba el documento es para pasar el examen, y mi práctica la resuelvo del modo en que yo puedo resolverla.

Pero esto no tiene que ver con una racionalidad ni con una intención del maestro tiene que ver con que el modelo de CM así llevó las cosas, este modelo educativo, con una capacitación en cascada mal organizada mal estructurada con poca permeabilización y con un modelo de ascensos alterno que parecían ser dos cosas diferentes el maestro lo que hace es reaccionar y adaptarse a la situación el único elemento que había en el aula era que sus alumnos pasaran un examen y si sus alumnos no pasaban usted perdía los puntos de esa parte, pero no perdía toda la evaluación. Afortunadamente no todos piensan así, por eso un altísimo porcentaje de maestros están en Carrera Magisterial.

Los resultados con los niños son los resultados desastrosos que ya conocemos a pesar de la profesionalización docente, porque aquí viene el gran error que se ha cometido y que ya conocemos. Se cree que el 100% de los resultados educativos [son] responsabilidad del docente, pero hay una lista incontable de factores que influyen [en] que el niño no apruebe o si apruebe. Si creen que es el maestro y nada más, [pues están mal].

¿Esto significa que el sindicato no tuvo participación en la venta de lugares para participar en la Carrera Magisterial aunque los aspirantes no cumplieran con los requisitos, o no obtuviesen los puntajes necesarios para las promociones?

Eso tendrían que comprobárnoslo con los recibos y con las personas, nosotros lo único que hacemos es hacer las alianzas necesarias con quien sea, para que los maestros tengan todos los recursos. [La prueba de que] estamos atendiendo la calidad educativa, es que hace tres años el SNTE dejó de proponer [aspirantes] para ocupar las plazas, ahí están las plazas, renunciamos al 50% de nuestras plazas, porque eran nuestras (SNTE, entrevista personal, 2015).

Eran de ellos, aunque formalmente ya no lo son porque las cedieron, pero se siguen negociando pues como lo consigna Flores Crespo (2012):

Las plazas se siguen vendiendo. Conozco personas muy cercanas que están por jubilarse y que todavía están con los estatutos anteriores y tienen el derecho de heredar o vender su plaza. En el caso de una persona conocida, como no tenía personas cercanas ni familiares a quien dejársela, la vendió. [...] Y en mi caso particular, yo vengo de otro estado, [Veracruz] y me vine a incorporar a otro estado [Estado de México] con una nueva plaza. Primero fui a mi sindicato a hacer un cambio de estado pero resulta que para eso se tardan más de un año y como me encontré con muchas trabas tuve que “pedir un favor” (Entrevista anónima en Flores Crespo, 2012, p. 145)

Finalmente, la carrera magisterial cumplió con los cometidos planteados por el órgano sindical: convertirse en una fuente de ingresos, alterna a la venta de plazas, y fungir como elemento de influencia y negociación en el establecimiento de pactos políticos con las secciones sindicales, en las entidades federativas, y otros grupos de actores que han sido estratégicos y necesarios

para el sostenimiento de la cúpula y el avance sindical en el co-gobierno de la educación mexicana, dejando de lado cualquier mejoramiento en el SNEB, pues es necesario recordar que “de lo ganado nada se pierde”.

5.7. El cogobierno educativo SEP-SNTE en el Compromiso por la Calidad de la Educación

Como hemos podido constatar, las relaciones de fuerza para acceder al poder, posicionarse en él y ejercerlo provoca diversas reacciones: el acatamiento de las disposiciones dictadas por el poderoso, la resistencia a las mismas o la coparticipación en la definición de las reglas.

Estos procesos y fenómenos, enteramente humanos y cercanos, se presentan en los escenarios políticos. Ahí es donde se dirime el diseño de las políticas públicas, que pueden contar con el consenso siempre buscado, para mantenerse en el poder y se diseñan, también, las estrategias para implementarlas.

Algunas políticas, o actos políticos de gobierno y administración, reciben la crítica y el rechazo de los excluidos de los juegos del poder que se expresan por medios de reacciones intelectuales (en la prensa y los medios) o en la respuesta a través de movimientos políticos que escapan a las reglas formales e incluso llegan a manifestaciones violentas (Entrevista anónima, Flores, 2012, p. 25).

Con el fin de controlar esta posibilidad de manifestaciones y repudio social, EEGM, a su llegada al SNTE, una vez ratificada en el Congreso de Nayarit contrató a académicos destacados y reconocidos para dar forma a la creación de una institución legitimante del poder sindical: la Fundación SNTE, cuya primera presidencia fue ocupada por Olac Fuentes Molinar, según lo consigna Ornelas (2012, p. 39). La operación de la fundación contó con la participación, a través de la impartición de cursos y conferencias, de destacados ponentes internacionales como Carles Monereo, Mario Carretero y Fernando Savater.

Esta estructura permitió a la lideresa organizar el XVI Congreso Nacional Ordinario en marzo de 1988, así como el IV (diciembre del año 2000) y V Congreso Extraordinario (marzo 2004) en donde se produjeron los documentos base para participar en las propuestas sobre política educativa en los gobiernos

encabezados por Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón. La propia fundación SNTE recibió el respaldo presidencial a través de la fundación Vamos México, obteniendo así la legitimidad necesaria para la elaboración de las Guías de padres de familia -tres tomos escritos por especialistas sobre temas relacionados con el desarrollo infantil, que se distribuirían gratuitamente en las escuelas públicas, por lo que se propuso un tiraje de 72 millones de ejemplares- , el proyecto era bueno, aunque en materia de sexualidad infantil, señalaron los especialistas, “se rayó en el conservadurismo extremo”, lo que pudo haberse trabajado para corregirlo (De la Madrid, 2007, p. 197).

El problema más grave era que las guías se habían elaborado “a espaldas de la Secretaría de Educación Pública y de los maestros. Se trataba de un proyecto entre particulares –ninguno de los involucrados pertenecía a la órbita del gobierno– que utilizaría al aparato del Estado para distribuirlos” (Loyo, en De la Madrid, 2007, p. 198).

El primero en tomar nota de esta anomalía fue el Subsecretario de Educación Básica Lorenzo Gómez Morín:

Yo advertí de que los materiales [la guía de padres de familia] no contaban con el aval de la SEP, puesto que no habíamos participado en su elaboración, por lo que se consideraban materiales fuera del SEM. Había un problema, puesto que no se podía: autorizar los contenidos, corregirlos o distribuir los materiales. Cuando yo les notifique el problema ya no estábamos a tiempo de detener la impresión, porque no nos avisaron. Cuando yo me di cuenta ya teníamos más de 100 mil folletos impresos y no podíamos darles salida, por ningún lado.

Pero Elba encontró una solución muy rápida, en febrero de 2003 firmaron un convenio el SNTE y Vamos México, para donar los libros a las escuelas, y se dejaba al criterio del maestro, si se entregaban a los padres, y que secciones se podía trabajar con los niños. Así se solucionó el asunto y además EEGM obtuvo la aprobación de Reyes [Taméz] quien dijo que “valoraba la iniciativa de la fundación y el sindicato para fortalecer la orientación y apoyo a los padres de familia y que las guías eran un complemento para la mejor formación de sus hijos”. O sea yo quedé

como el malo, el que no quería nada con el SNTE y me atrevía incluso a bloquear un proyecto de EEGM y Martha Sahagún, el Secretario terminó agradeciéndoles el esfuerzo, y la lideresa sindical se quedó con todos los reconocimientos.

Así operaba el SNTE. Yo venía de la gestión de un sistema educativo en donde esto que le comentaba al principio me tocó vivirlo, de distinta forma en Baja California Sur, EEGM era especialista en crear problemas y resolverlos para capitalizarlos. De repente un día los supervisores suspenden [labores] y hacen una manifestación, porque en una minuta que se había firmado ocho años antes, el gobierno del estado se había comprometido a entregarles un garrafón de agua cada semana, o quincenal, a las supervisiones escolares y hacía un año que no se les entregaba. Pararon clases, movilizaron maestros porque había incumplimiento de una minuta, fue así. Llegué con el Gobernador y le dije: esto es una estrategia claramente política. En un estado que evidentemente es un puntero del cambio que viene el año [próximo].

Por supuesto terminé hablando [por teléfono] con EEGM desde la oficina del gobernador y le dije que esto era un asunto ficticio. Estamos en el período electoral, si quieren hacer esto político, con mucho gusto lo hacemos político, nada más que yo le digo que evidentemente Vicente Fox va a arrasar el próximo año, y si lo quieren político lo hacemos político. Todavía me acuerdo que EEGM dijo que no, que ella nunca haría una cosa así que me proponía una tregua y que iba a hacer lo posible para hablar con los maestros, pero que hiciéramos una tregua y que le gustaría que habláramos de temas mucho más importantes, en términos de prestaciones para maestros, y algunas cosas que salían ahí con los gobernadores. Por instrucciones del Gobernador le dije que sí, que por supuesto hacíamos una tregua, [que me parecía muy bien] y que después de las elecciones retomábamos el asunto. En 20 minutos se acabó el movimiento, este era el tipo de asuntos que ella generaba y resolvía pero siempre con una ganancia (Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

En acciones y planteamientos de estrategias políticas, el SNTE ha establecido distintas formas de alianza, con la élite política nacional, al margen de las diferencias o desencuentros provocados por los grupos de actores que

participan en un mismo proceso político. De este modo es posible señalar que la designación de Lorenzo Gómez Morín, como Subsecretario de Educación Básica, obedeció más a razones político-fundacionales del Partido Acción Nacional, que a la impecable hoja de servicios presentada a los *Head Hunters*⁴⁴. El nuevo Subsecretario había manifestado su oposición a trabajar con el SNTE, cualquier asunto relacionado con los planes y programas de estudio, la administración y la gestión política institucional. No obstante, esta manifestación no impidió a la lideresa sindical establecer las alianzas necesarias con los actores secundarios en la escena gubernamental, aunque no necesariamente en el terreno de la influencia para la toma de decisiones, como se muestra en el desarrollo del proyecto “Guías para padres de familia” donde se gestó un acuerdo medianamente sólido entre el SNTE y la presidencia de la República a través de la figura de la primera dama Martha Sahagún.

Ambos actores jugaban distintos roles en el entramado político, uno como representante de la institución educativa nacional en el nivel de educación básica, y la segunda como el apoyo necesario para obtener tanto la alternancia política como la Presidencia de la República, a través del Partido Acción Nacional. Las posiciones de ambos actores eran particularmente distintas: uno participaba en la presidencia en un segundo nivel de subordinación al Secretario de Educación Pública; la lideresa sindical, por su parte, había obtenido el respaldo presidencial para mantenerse autónoma en la dirección del sindicato y para participar en la toma de decisiones de la subsecretaría, con anuencia del Secretario de Educación y del Presidente Fox. En este período presidencial la lideresa sindical fue recompensada por su nueva alianza y lealtad al partido triunfador en las elecciones presidenciales, y por su ruptura con el PRI, con

la creación de su propio partido (Nueva Alianza) y las direcciones generales del ISSSTE, de la Lotería Nacional y de VIMA (fideicomiso destinado a la construcción de casas para los maestros, lo que le permitió distribuir cargos entre sus allegados y sus enemigos para mantenerlos cerca y bajo control (De la Madrid, 2007, pp. 195-196).

Lorenzo Gómez Morín, por su parte, se sostuvo en la posibilidad de acordar directamente con el presidente Fox algunos proyectos y programas

44 *Caza Talentos.*

que fueran “políticamente vendibles”. Probablemente, como señala el propio ex subsecretario, la mayor ventaja que obtuvo fue sostener el:

- Programa Escuelas de Calidad;
- Programa Nacional de Lectura;
- Desarrollo de los Apoyos a la Gestión Escolar, con financiamiento del Banco Mundial, y los gobiernos estatales y el gobierno federal;
- Programa Enciclomedia, referido a la digitalización de los libros de texto y que constituía un apoyo para el desarrollo, incipiente en ese momento, del modelo de competencias para el aprendizaje;
- Programa Nacional de Evaluación del Logro Académico en los Centros Escolares (ENLACE).

Programas y proyectos que debieron acordarse directamente con el presidente Fox, y mantenerse lejos del SNTE como estrategia para que pudieran echarse a andar. Sin embargo, el punto de la discusión radica en que, paradójicamente, los programas revestían cierta importancia para fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes, distribuidos en los tres niveles del SNEB pero, desde la perspectiva del posicionamiento político, no eran “políticamente vendibles”, a decir de Gómez Morín, desde el punto de vista de Vicente Fox.

Probablemente la controversia más visible que enfrentó la administración foxista en materia educativa fue la relacionada con los programas, nacional e internacional para la evaluación de habilidades y aprendizajes (PISA y ENLACE) y los resultados obtenidos en ellas.

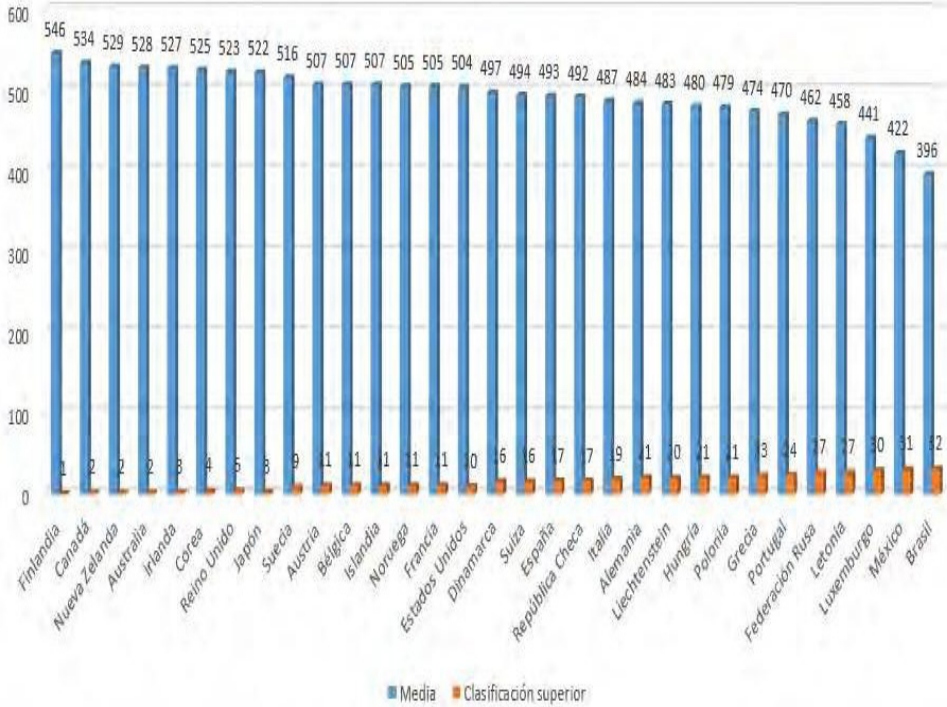
La evaluación en el desarrollo de habilidades para la solución de problemas entre estudiantes de 15 años, quienes cursaban el 3º grado de secundaria o el 1º de bachillerato, se realizó a través de la aplicación de la prueba PISA (Programme

International for Students Assesment) en agosto del año 2000 y obedecía a la necesidad de unificar criterios para comparar las experiencias positivas y las buenas prácticas de política educativa.

El propósito de los informes de la OCDE/CERI sobre la Investigación y el Desarrollo educativo en México (IyD) es valorar hasta qué punto el sistema educativo de IyD dentro de un país está funcionando como un medio efectivo para crear, cotejar y distribuir el conocimiento que los profesores y los hacedores de políticas pueden utilizar. Por ello, el informe de los examinadores que se adjunta sobre la IyD educativo en México puede ser visto como una evaluación de la eficacia del sistema para desarrollar y aplicar conocimiento utilizable con el fin de mejorar la calidad de las prácticas y políticas educativas (OCDE-CERI, 2003, p. 3).

Con la finalidad de cumplir con dichos planteamientos, el gobierno federal en el período presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León firmó el convenio para la continuidad de los estudios de diagnóstico, pactados con la OCDE desde 1988, por lo que se procedió a la primera evaluación internacional de las habilidades de los estudiantes a través de la aplicación de una prueba de amplio espectro e impacto, en la modalidad de prueba de base estructurada muestral, no alineada al currículo, centrada en el desarrollo de habilidades y de periodicidad trianual, que indaga tres áreas disciplinares: matemáticas, español y ciencias. Los resultados de los estudiantes mexicanos se ubicaron en el penúltimo lugar con 422 puntos, sólo 26 por encima de Brasil que obtuvo 396.

Gráfica 1. Resultados PISA Aplicación año 2000



Fuente: Base de datos OCDE Pisa, 2001, p. 59 (cuadro 2, 3ª).

Además de la descentralización educativa teníamos que ver ¿Cómo trabajábamos el tema de evaluar los resultados? Porque le estábamos metiendo mucho dinero a la educación⁴⁵ y no sabíamos a donde se estaba yendo ese dinero ¿qué estaba produciendo ese dinero? Por eso empezamos a ver la creación de las pruebas [nacionales y nuestra participación en las internacionales].

A partir de nuestras primeras participaciones en las pruebas del TIMMS y la del SERCE, en los 90, esas pruebas eran internacionales. Entonces el concepto de evaluación empezó a evolucionar, entre una gestión administrativa y otra, esa era una política no sólo nacional sino internacional. En ese momento no se hablaba de calidad se hablaba de cobertura⁴⁶, en

⁴⁵ En el período 2000-2005 el presupuesto educativo se mantuvo con una asignación oscilante entre el 4 y el 5 por ciento del Producto Interno Bruto.

⁴⁶ No obstante el ANMEB si señala la necesidad de "incrementar la Calidad del Sistema Educativo Mexicano"

la primera década del dos mil se empieza a hablar de calidad educativa lo que se traduce en política pública. En el 2000 se aplica la prueba de PISA, nosotros ya veníamos trabajando la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y en 2002 se institucionaliza y se echa a andar el diseño de ENLACE.

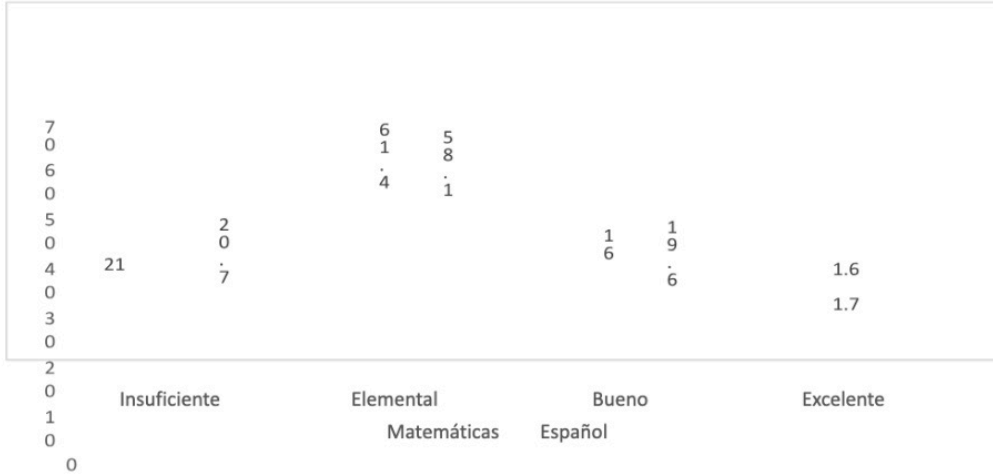
La prueba fue rechazada y criticada, desde los intelectuales hasta por el propio INEE, pero injustamente. Como prueba tiene errores técnicos ¿era mejorable? claro que era mejorable, pero el grillito que había detrás de la prueba era fomentar la cultura de la evaluación, en la escuela y eso lo logró con creces. En las escuelas se abrió una nueva perspectiva de lo que podría ser y [en] lo que podría servirles la evaluación a través de ENLACE (Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

No obstante, los errores de la prueba, el costo de la misma (hasta este momento desconocido)⁴⁷, el desplazamiento de personal, la compra de materiales, el diseño de la misma y su administración a 657 mil estudiantes de educación primaria constituyen un gran esfuerzo para obtener como resultado la promoción sobre la cultura de la evaluación.

En realidad, como se consigna a continuación, los factores que definieron la necesidad de desarrollar el primer programa nacional de evaluación de los aprendizajes fueron el bajo puntaje obtenido en la prueba PISA y la necesidad de responder a las recomendaciones planteadas en el informe correspondiente. Por lo que la Dirección General de Planeación y Políticas Educativas, en colaboración el SNTE, elaboraron la propuesta de Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), cuya primera aplicación (muestral) se realizó en abril de 2005, con los siguientes resultados.

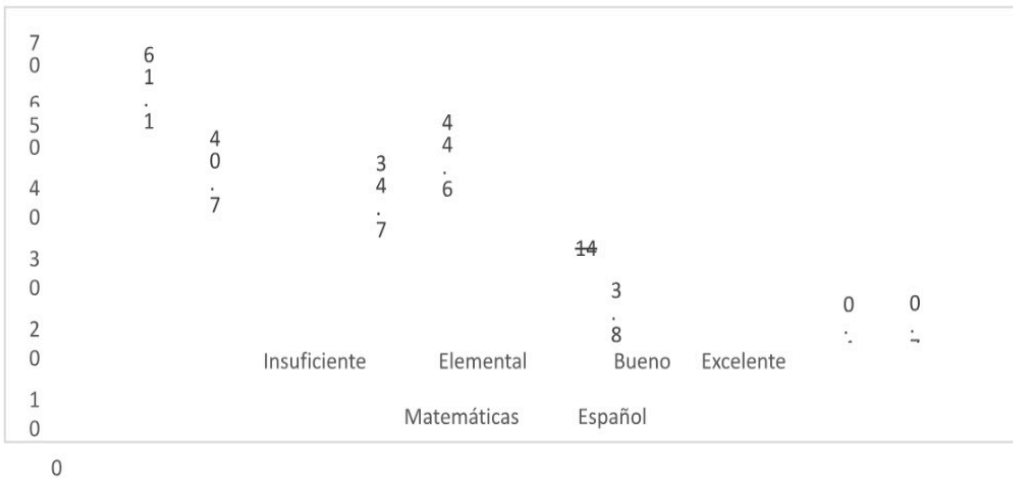
⁴⁷ Esta información no está disponible en el Manual de Enlace, aunque se hace referencia a su costo sin precisar las cifras, en el mismo tenor se encuentra la página de la SEP, mientras que el INEE argumenta desconocer la información porque no estuvieron a cargo del diseño ni de la administración de la misma.

Gráfica 2. Porcentaje de alumnos de Educación Primaria por nivel de logro



Fuente: Elaboración propia a partir de: Manual técnico de Enlace (2010, pp. 161 y 163).

Gráfica 3. Porcentaje de alumnos de Educación Secundaria por nivel de logro



Fuente elaboración propia a partir de Manual Técnico de Enlace (2010, pp.162 y 164)

La comisión SEP-SNTE enfrentó una serie de problemas importantes con la aplicación de una prueba censal de base estructurada, con periodicidad anual y apegada al currículo que inicialmente evaluaba los saberes aprendidos por los estudiantes de primaria y secundaria en las áreas de español y matemáticas⁴⁸: para estudiantes de 4º, 5º y 6º de educación primaria, se estimaba aplicarla a los estudiantes de 3º de secundaria para el siguiente año, bajo esta lógica los exámenes se extendieron a lo largo de diez años al 3º grado de primaria, todos los grados de secundaria, y hasta el primer grado de bachillerato.

Las diferencias eran mayúsculas con el modelo PISA, mismas que se justificaron bajo el argumento de que desde los años iniciales debían indagarse las fortalezas y las debilidades en los procesos de aprendizaje para fortalecer el desarrollo de habilidades encaminadas a la resolución de problemas, no curriculares.

La prueba enfrentó distintas problemáticas como la falta de validez y confiabilidad en su elaboración, pues en algunos casos las cuatro opciones de respuesta eran correctas, o en el caso contrario no había una sola respuesta correcta; a los casos de inconformidad de los padres de familia se les atendería de manera individual, tal como se cita en el Manual Técnico de Enlace (INEE, 2010, p. 56).

Adicionalmente, los miembros del SNTE que formaban parte de la comisión SEP-SNTE, encabezados por EEGM, argumentaron que los resultados debían considerarse para la evaluación docente sólo como un incentivo, no con fines punitivos y que no debían realizarse evaluaciones sobre los desempeños y saberes docentes, puesto que estas lesionaban sensiblemente la integridad de los docentes (Informe México-OCDE, 2007, p. 163).

Cuando se iba a producir el cambio de sexenio yo renuncié dos meses antes porque no estuve dispuesto a entregar el cargo de la Subsecretaría a Fernando González, como no pudieron meterlo al puesto y despedirme, esperaron el cambio gubernamental para, con una acción absolutamente negociada, ponerlo al frente de la subsecretaría de educación básica (Lorenzo Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

⁴⁸ A partir de 2008 se incluyó una tercera asignatura, que cambiaba cada año: ciencias en 2008, educación cívica en 2009, historia en 2010 y geografía en 2011.

5.8. La continuidad del cogobierno y la Alianza por la Calidad de la Educación

Para los grupos políticos que dieron testimonio de la necesidad de continuidad del gobierno panista, las asociaciones civiles y los grupos empresariales la ACE se configuraba como el esfuerzo más cercano a la mejora de la calidad sobre la educación. Por su parte, los grupos de izquierda y los disidentes sindicales veían en ella el esfuerzo más claro de la privatización educativa⁴⁹.

Acompañada de tres programas, que se implementaron, y de una serie de acciones medianamente articuladas con el modelo educativo 2006, la ACE fue el argumento necesario para las movilizaciones magisteriales que generaron caos y desconcierto por la formalización del concurso de plazas, que sólo se elevó al nivel de propuesta pues no se hicieron los trabajos necesarios para concretarla.

Sin embargo, el gran proyecto era enlace:

A pesar de que nosotros éramos el patrón en muchas localidades y en muchas escuelas teníamos que negociar con el del sindicato. La autoridad educativa estatal nos decía: yo estoy de acuerdo en lo que quieres hacer, nada más que primero necesito que esté de acuerdo el sindicato, necesito la autorización del SNTE y entonces era el profesor “fulanito” [el que autorizaba], algunas veces ni siquiera era el secretario seccional, sino personalidades que juegan en el estado y que tienen un peso político y una ascendencia entre las bases. En otros casos, muchos, se necesitaba la voluntad del líder sindical de la sección, no estamos hablando de Elba o de Ochoa, no, estamos hablando de que el local aprobara que podíamos entrar a las escuelas, a lo de ENLACE o cualquier otro tema.

En todos los programas de la Alianza, las discusiones de los temas y el planteamiento de estrategias, el SNTE tenía algo que la autoridad educativa no tenía: la tierra. Ellos son los que pueden llegar a las escuelas, la autoridad educativa no se ha dotado de las herramientas, ni de los instrumentos para llegar a las escuelas. Hasta que las cosas no llegan

⁴⁹ *Lo que si bien no se puede comprobar, si es posible desmentirlo por los incrementos presupuestales que desde 1989 se han asignado al SNEB.*

a las escuelas, no hay reforma, yo creo que debemos seguir siendo muy exigentes, en ese sentido, si las cosas no ocurren en las escuelas no hay reforma, todo lo demás es letra muerta (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015).

Cabe aquí hacer dos precisiones: la tierra que es propiedad del SNTE, en palabra de Santibáñez Romellón (2015), se define como la permanencia en el sistema, las administraciones son temporales pero la influencia del SNTE delimita los alcances de la autoridad educativa y negocia lo que es pertinente pues, como señaló la fuente del sindicato en páginas anteriores, de lo ganado nada se pierde; la segunda precisión es que la ACE nació para tener una corta vida, por las amenazas que representaba. Sin ser un documento oficial las propuestas tuvieron un carácter no sólo modernizador, incluso podríamos señalar que la tendencia pudo haber sido transformadora, pero no había compromisos ni certeza alguna de su probable ejecución.

No hay un sólo documento que fundamente [la reforma educativa en la ACE], no se publicó en el DOF, porque el presidente Calderón nunca quiso. Elba les vendió a los dos [Fox y Calderón] cosas de las que podía retractarse muy fácilmente, y se retractaba.

En la ACE se posicionaron temas como el concurso, para que los maestros entraran, eso era fundamental. Fuimos nosotros quienes nos enfrentamos a una disyuntiva, o a varias. Una de ellas era la convicción de hacer algo (Santibáñez Romellón, 2015).

Para nosotros la evaluación y el concurso [de plazas] no tiene una finalidad restrictiva, ni de castigo. La evaluación tiene una finalidad estrictamente académica, que la SEP sepa lo que tiene que hacer, y a eso se llegó. Cuando nos notificaron sobre el concurso de plazas [la reacción inicial] fue de ¡ay no! ¿Cómo va a pasar eso? ¿Cómo que se van a llevar a los asesores técnicos? Y estuvimos en las escuelas, en las [delegaciones] estatales explicando cómo iba a ser el procedimiento. A mí me corrieron de una escuela, nos abuchearon nos gritaban que los habíamos vendido, yo contestaba: que no mira ahora ya te van a pagar por la chamba que has

hecho durante 20 años sin sueldo de asesor⁵⁰, ahora vas a poder concursar la plaza. Van a retirar a los asesores técnicos y tú vas a concursar la plaza.

Concurrar demuestra que puedes ser asesor, que te den tu clave de asesor y que te paguen [como] asesor. En ese entonces (2010), ya no había claves de asesor, a usted la contrataban como niñera, le daban sueldo de niñera y la mandaban a hacer el trabajo del asesor, y a visitar sus nueve escuelas cargando usted con todos los gastos: gasolina, copias y materiales (SNTE, entrevista personal, 2015).

Dos universos de visión y operación distinta.

Debido a los enfrentamientos entre el sindicato y la SEP —que fue tornándose en cada sesión más cerrada a las negociaciones, inicialmente con Josefina Vázquez Mota y posteriormente con Alonso Lujambio— la ACE fue convirtiéndose más en un problema que en una cartera de soluciones:

- a) Los datos inexactos sobre el número de plazas que se pondrían a concurso;
- b) la venta de exámenes (ENLACE y de Ingreso al SNEB);
- c) la negociación previa de plazas. (Ornelas, 2012, pp. 166-167).

Las posibilidades de mejora del sistema, a través de reforma negociadas, propician un efecto centrípeto en el que la fuerza impulsa desde afuera hacia el centro del propio sistema. La fuerza ejercida por el SNTE frente a la SEP se manifiesta en la operación escolar, en el diseño curricular, en el manejo de contenidos e impartición de clase bajo métodos prescriptivos, provocando los retrocesos y efectos adversos en el aprendizaje de los estudiantes de educación preescolar, primaria y secundaria.

A Fernando lo puso el Presidente Calderón por un acuerdo con Elba Esther en las reuniones para discutir el concurso y la evaluación, la disposición

⁵⁰ En la educación primaria y secundaria mexicana existe una figura que se denomina "Asesor Técnico Pedagógico (ATP) y que cumple funciones al interior de las supervisiones escolares. Su tarea fundamental es ofrecer asesoría pedagógica en las escuelas; sin embargo esta actividad no se efectúa como debiera ya que en la práctica su desempeño se centra más en el aspecto administrativo, mientras que la totalidad de sus funciones abarcan, en principio, las cuatro dimensiones de la gestión escolar: lo técnico pedagógico, la organización y la participación social (SEP, 2011, p. 13).

era sí pero ¿cómo? El cómo lo discutimos mucho, pero Fernando siempre argumentaba “habría que preguntarle a la Maestra Elba” (con mayúsculas). En la primera reunión con el grupo que la maestra designó y que no era gente del sindicato, incluso algunos de ellos son intelectuales y académicos reconocidos, llegaron y nos preguntaron ¿cuál es tu mínimo? Aquello sin lo que tú vas a decir, no tenemos nada que negociar, no tenemos nada que platicar.

Me acuerdo muy bien que en esa reunión les dijimos: el concurso y entonces cuestionaron ¿a ver que entiendes por concurso? Les explicamos y comentaron: tú dices que si no hay concurso, ustedes se levantan y se van [de la reunión], nosotros dos [Fernando González y el Dr. Santibáñez Romellón] dijimos efectivamente si no hay concurso esto no tiene ningún sentido, si los maestros no entran por méritos, no hay sentido, ellos lo aceptaron ya a partir de ahí pudimos empezar a discutir otras cosas y otros procesos, y pudimos empezar a preparar el concurso.

A partir de ahí empezamos a platicar, entonces diseñamos un conjunto de acciones, las que teníamos planteadas en la ACE [en la presentación ejecutiva], no todas al principio fuimos empujando cosas en las aparentemente íbamos ganando, porque empujamos la evaluación [de los estudiantes], la evaluación universal de los docentes y empujamos el concurso [de plazas].

Específicamente hablamos de evaluaciones para alumnos, maestros directores y centros escolares, es decir una evaluación generalizada, podíamos discutir los instrumentos, nosotros no estábamos casados con los instrumentos. ENLACE ahí está, digo es censal es anual o sea le veíamos muchas ventajas y ¿Qué hicimos para fortalecer ENLACE? Para contrarrestar a CM, acordamos también que los estímulos se distribuyeran en función del logro de los alumnos (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015).

La propuesta fue preparada por Fernando González lo que le valió el reconocimiento de la maestra en la medida en que la idea, incluso, se negoció como una condicionante para continuar con la aplicación del ENLACE.

Como respuesta, Josefina Vázquez Mota recibió los resultados de la OCDE, solicitados por ella misma, con el fin de contar con sustentos que le permitieran refutar la proposición, lo que provocó no sólo el relevo de Josefina Vázquez Mota al frente de la SEP y el consecuente nombramiento de Alonso Lujambio, sino que este último autorizara la implementación de la propuesta.

Precisamente esta acción fue la que dio inicio a un largo proceso de desvirtuación y perversión de los procesos de evaluación, incluso los referidos a los resultados obtenidos que pretendían evaluar tanto el desarrollo como la puesta en marcha de la política pública de la evaluación del SNEB. El rechazo fue mayúsculo pues no sólo incluyó a los intelectuales y especialistas en el campo de la evaluación, ya que se incluyeron las voces de los padres de familia, los medios de comunicación, empresarios y, por supuesto, las de algunos profesores.

En términos de ganancias y pérdidas de los grupos, el sindical y el gubernamental, el SNTE obtuvo un amplio reconocimiento ya que Fernando González fue quien presentó la propuesta de asignación de estímulos, lo que pretendía abonar al posicionamiento de la figura sindical y la gubernamental; no obstante, el efecto fue ampliamente adverso pues, en términos de gobernanza, se violaban las posibilidades de una evaluación eficaz, eficiente y de calidad, si esta se presentaba anclada a la asignación de bonos por puntaje obtenido. Sin embargo, el sindicato supo capitalizar la propuesta para impedir la evaluación de los docentes, sin evitar la evaluación misma.

Había que construir un acuerdo con el sindicato para que los maestros se cambiaran de escuela, [el día de la aplicación de la prueba] y Elba aceptó el acuerdo, entonces hombre no el 100 por ciento de los maestros, pero sí probablemente el 90% de los maestros se cambió de escuela, de tal manera que ya no era tan fácil dictar. Promovimos que los padres de familia vigilaran la aplicación. Entonces si uno aplica ENLACE y no hace nada más, pues la prueba se pervierte. Pero si uno va cuidando la aplicación la prueba se fortalece entonces yo creo que muchas de las cosas que le criticaron a enlace es por sus usos más que por su conducción (Santibañez Romellón, entrevista personal, 2015).

Esta última afirmación provoca confusión debido a que los usos de la prueba estaban claros: evaluar los resultados sobre el aprendizaje de los

estudiantes, pero de ninguna manera debía, con estos mismos resultados, asignar las valoraciones a los desempeños y saberes docente de los profesores de educación básica. En este sentido, el proceso de evaluación debe entenderse como “el proceso incluyente de diversas fuentes de información, que permitirán evaluar los saberes y aprendizajes lo que implica que el evaluador emita un juicio de valor sobre un objeto definido” (Gutiérrez, 2006, p. 13).

Lo que significa que un instrumento diseñado con una finalidad establecida, bajo una ruta, que metodológicamente conduce a la evaluación de saberes y habilidades aprendidos por los estudiantes de educación básica no puede, de ninguna manera, arrojar simultáneamente el resultado de otro objeto de evaluación, los saberes y desempeños docentes, puesto que se trata de dos objetos de evaluación y análisis distintos.

Esta propuesta produjo una suerte de involución en el proceso de evaluación de los resultados formativos de los estudiantes, graves debilidades y contradicciones en la implementación de una política que de origen carecía de sentido claro, pero que incluso hoy se justifica y se defiende.

No era nuestro ámbito, [el diseño teórico y metodológico de la evaluación] para eso se había contratado a Gaviria un asesor español. Ahí había un proceso que [debía mejorarse], nuestro ámbito era más sistémico político. Fue entonces que ocurrió lo de pervertir ENLACE, llegando incluso a desvirtuar el sentido mismo de la prueba⁵¹ (Santibañez Romellón, entrevista personal, 2015).

Recuperando el planteamiento del titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, un sistema se determina por la estructura que lo conforma, lo que significa que las interacciones de sus componentes detonan cambios de forma y fondo que no establece la propia estructura o conformación de una organización. Por lo tanto, no es posible que el entorno defina los comportamientos del propio sistema (Mirabelli, 2000, pp. 47-48).

⁵¹ Con las acciones señaladas anteriormente en este mismo documento: suspensión de la impartición de temas programados, para repasar la prueba, dar el día libre a los estudiantes con menor rendimiento escolar, compra-venta de exámenes y el dictado de las respuestas correctas el día de la aplicación.

Dicho de otra manera, la SEP es una organización gubernamental que obedeciendo los preceptos constitucionales desempeña una serie de acciones diferenciadas para atender el derecho social de recibir educación y, en consecuencia, cumplir con la obligación de impartir los servicios educativos a la población mexicana, que debe cumplir con distintos requerimientos jurídicos y académicos.

Los actores que dan forma y sentido al Sistema Educativo Mexicano (SEM) obedecen a una estructura político-organizativa que incluye a los funcionarios políticos del Estado, a los especialistas en las áreas, a los técnicos y operarios del sistema y a los prestadores del servicio. Por lo que las políticas que apoyan la dirección del sistema debieran dar cuenta del sistema mismo, sus cualidades y sus resultados.

Sin embargo, las interacciones entre los políticos, miembros de la élite, del SEM y la cúpula del organismo representativo de los intereses y reivindicaciones laborales fueron transformándose hasta el punto de confundir la función y lealtad del funcionario sindicalizado que, como se planteó, fundamentalmente debe lealtad al órgano sindical; aunque se apoya en la instancia gubernamental para obtener los medios y los fines que benefician su tránsito por la función pública. Pero, sobre todo se pretende la consolidación de los sujetos —que participan de la dualidad funcionario-sindicalizado— como agremiados leales al SNTE para participar en la posibilidad de escalar posiciones al interior del propio organismo, con miras a llegar a la cúpula.

Por lo tanto, el SEM se torna en objeto de posición, la educación como proceso y derecho se posterga para ser definida y abordada como el fenómeno que puede apoyar los procesos electorales, de acceso y permanencia en el poder a través de su capitalización. El poder que da ser secretario o subsecretario de educación, director general, subdirector de área, jefe o profesor, es el planteamiento fundamental. Los compromisos y responsabilidades éticas y formativas pueden esperar o desplazarse porque se necesitan planteamientos políticamente vendibles.

CONCLUSIONES

Un sistema educativo francamente debilitado y un aprendizaje con graves fracturas es el resultado final de casi treinta años de negociación y confrontación entre dos fuerzas políticas, en una contienda continua en la que el SNTE ganó todas las batallas, a excepción de la última.

Un acercamiento a la mejora del SNEB se presentó a través de una buena propuesta de política pública que, incluso, trascendió a política de Estado en algunos de sus planteamientos, fue el PNMEB cuya posibilidad de transformación del SNEB generó múltiples expectativas, por cuerpos de intelectuales, educadores y la sociedad civil, pero que se diluyó en el piélago de intereses y movimientos favorables a la acción política, encaminada al posicionamiento en el poder de los sujetos que conformaron los grupos de contendientes, para co-gobernar la SEP.

Si se tuviera que responder de manera sintética al cuestionamiento, obligado, acerca de los resultados que las relaciones de fuerza, entre los funcionarios del gobierno federal y los dirigentes sindicales, han producido en el diseño e implementación de las políticas públicas educativas para el mejoramiento de la educación básica podríamos indicar que, de acuerdo con la información empírica, dichos resultados han producido los efectos contrarios a lo deseado: el esfuerzo para contener la fuerza sindical y su influencia en los asuntos del Estado no tuvo ningún éxito.

Las acciones propuestas por Carlos Salinas de Gortari no podían ser contundentes debido a que el gobernante llegó al poder con el concurso y apoyo de la fuerza sindical del SNTE en su alianza natural con el PRI.

Una vez concluido su período de gobierno, y el de la continuidad dada por Zedillo en el ámbito educativo —puesto que a este último le correspondió

relevante a Bartlett negociar el PNMEB y transformarlo en el ANMEB— los equipos de los candidatos de la alternancia competían por el poder presidencial con la mediación de las instituciones electorales que no podían garantizar, *per se*, el triunfo de los contendientes, siendo obligados a establecer compromisos y alianzas con el SNTE.

Estos apoyos causaron graves estragos al SNEB, como ya se presentaron a lo largo de la investigación, y tuvieron como moneda de cambio la promesa de restituir al sindicato sus espacios, beneficios y áreas de influencia en la administración pública federal y estatal, las Reformas Educativas quedaron sujetas a las relaciones de fuerza entre sindicalistas y funcionarios gubernamentales llegando al extremo de diluir el poder de influencia de estos últimos en el SNEB.

Paradójicamente, las propuestas de políticas públicas encaminadas al logro de la calidad educativa produjeron no sólo el efecto contrario, sino que involucraron al SNEB pues no hubo reparos en comprar pruebas, vender plazas, acomodar profesores, destituir funcionarios y negociar con el Presidente de la República.

Por otro lado, es necesario señalar que la organización sindical, al ver amenazada su integración, no reparó en encabezar movimientos, protestas y marchas radicales, prolongadas y violentas, exigiendo el comprensible aumento a un sueldo pauperizado; sin embargo, se tocaron los extremos y los excesos cuando la cúpula sindical llega al punto de exigir la no fragmentación sindical, la revisión del contenido de los programas derivados de las políticas educativas y el condicionamiento de estos últimos bajo la amenaza de paralizar las actividades educativas.

Solamente en un Estado despótico o autócrata se cerraría la posibilidad de negociación entre actores y grupos políticos y se recurriría a la represión como primera y única instancia.

Pero las reformas educativas derivadas de las políticas públicas, por más que se hayan justificado frente a un buen segmento de la sociedad civil, no pudieron controlar la intervención del sindicato en la función pública y de cogobierno de la educación básica mexicana, porque debían su lugar en el poder al organismo laboral.

Por otro lado, la toma de decisiones no era ilimitada, libre o siempre acertada así que los objetivos planteados no se cumplían formalmente. De hecho, la discusión con los sindicalistas y sindicalizados era obligado, pues como señaló el representante del SNTE: “sin los maestros no se entenderían las reformas, los foros, sin los maestros no nos cabe en la cabeza que pueda haber cambios. Sin los maestros no se puede ¿quién les va a decir [a los funcionarios] Cómo son las cosas?” (SNTE, entrevista personal, 2015). El SNTE cuenta con un cuerpo de funcionarios especialistas en el trabajo sindical que, además, conocen el ámbito educativo por lo que su estructura trasciende los períodos gubernamentales: “Ustedes son transitorios, nosotros tenemos la tierra, por eso somos permanentes” (Santibañez Romellón, entrevista personal, 2015).

Las decisiones internas del SNTE se toman en la cúpula y obedecen al principio de autoridad absoluta al líder; no enfrentan ninguna de las complejidades del aparato burocrático de la SEP; finalmente, cuentan con un liderazgo reconocido y legitimado por un buen número de agremiados que puede organizar y realizar las acciones necesarias para mantenerse en el poder, disputar el poder de los otros, intervenir en temas que corresponden exclusivamente al patrón, asumir funciones de co-gobierno y, al mismo tiempo, oponerse a cualquier decisión de la autoridad que afecte los intereses de la asociación. Pero además, el sindicato tiene la capacidad de contar con la lealtad incondicional de sus líderes hacia la cúpula, en general, y a la presidencia, en particular, hasta que esta caiga en desgracia y sea relevada para reconfigurarse en una suerte de movimiento metamórfico que les permite ser leales a la nueva dirigencia nacional, sin reparo alguno. Sin embargo, estas transformaciones no obedecen más que al principio del poder económico y político que la nueva lealtad puede proporcionar.

Por su parte, los funcionarios gubernamentales forman parte de un aparato de Estado en el que las negociaciones son complejas, extensas y a largo plazo. Las complejidades se definen a partir de los marcos institucionales en los que se desenvuelven; ser Secretario de Educación implica una decisión presidencial, para obtenerla es necesario contar con una hoja de servicios que demuestre la lealtad al presidente antes de serlo, cuando lo es y después de serlo. Adicionalmente es necesario ajustarse a los marcos jurídicos, legislativos y políticos para el desempeño de la función, dar muestra de conocimiento de la gestión y operación institucional. Pero probablemente una de las características más importantes que deben mostrar los funcionarios es la referida a establecer

la relación de fuerza con el órgano sindical, hacer un amplio despliegue de las capacidades de diálogo, negociación y concertación con este, perder la contienda y pretender que este es el curso natural de las acciones, mientras no se viole la ley ni se violenten los derechos:

Respetar la Constitución y el presupuesto, eso es lo más importante. En donde acomodes a quienes tú necesites o quieras, como tu colaborador, no importa; esto te permite pagar favores, cumplir compromisos y no quedar mal con nadie. Eso es lo que han hecho los secretarios, subsecretarios y funcionarios (Calderón Martín del Campo, entrevista personal, 2015).

Bajo esta cultura de contienda política es que se ha dirigido la educación básica mexicana, por lo que hoy debemos analizar planteamientos tan grises como los siguientes: “Es por eso que te digo que a los Presidentes no les interesa la educación, nunca les ha interesado” (Bartlett, entrevista personal, 2015).

Si consideramos que los principios básicos que deben regir a la educación mexicana son: calidad, cobertura, equidad y democracia, y sobre todo si estos principios se cumplieran, los resultados del SEM, en general y los de la educación básica serían distintos.

Sin embargo se han producido una serie de relaciones, en las que la constante ha sido la obtención de beneficios, [los que cada grupo] pretende [obtener] de manera individual o colectiva. El gobierno federal ha cedido en más de una ocasión a las demandas sindicales, a cambio de los favores y beneficios electorales que podía obtener [para mantenerse en el poder]” (Romero Hicks, entrevista personal, 2015).

Paradójicamente dos de los entrevistados, que hoy participan activamente en el diseño e implementación de las políticas públicas, coinciden con la visión de que a quien ostenta el poder le interesa la política como medio para acceder al poder, al costo que sea, aunque el costo sea la pauperización de la educación y el incumplimiento de los cuatro principios, que la garantizan, señalados por el Senador Juan Carlos Romero Hicks.

No es posible que sigamos pensando que vivimos al amparo de un Estado democrático, dedicado al cumplimiento de sus tareas, cuando este es el único que define los contenidos educativos. En las democracias [de los siglos] XX y

XXI cada municipio, entidad federativa y región define sus contenidos de acuerdo a sus necesidades muy específicas.

Atender este tema por ejemplo, requeriría un fuerte despliegue de esfuerzos, conocimiento y presupuesto del gobierno federal, pero para eso se necesitaría más interés en el cumplimiento y transformación de la educación, que el que implica el llegar [a la presidencia].

No es posible que hoy sigamos operando en un SEM en el que el secretario de educación de las entidades federativas, tiene como su jefe al secretario de educación federal, puesto que su jefe directo es el gobernador de la entidad” (Romero Hicks, entrevista personal, 2015).

Sin embargo, ha sido posible durante casi cien años que el régimen de centralización, articulado al presidencialismo, haya sido la marca distintiva del SEM, no sólo ha estado presente el control federal en la operación educativa sino que además ha logrado permear los órdenes de gobierno, hasta su tratamiento como niveles gubernamentales, en los que se encuentra implícita la subordinación de los secretarios de educación de las treinta y dos entidades federativas al poder federal, lo que circunscribe la función del titular estatal a la operación administrativa y la negociación sindical, dejando de lado los procesos formativos del subsistema educativo más grande y con el mayor presupuesto de todo el SEM, como se ilustra en las siguientes tablas:

Tabla 10. Composición del Sistema Educativo Mexicano

⁵² Nivel	Escuelas	Alumnos	Profesores
Preescolar	91,253	4'705,545	224,148
Primaria	99,378	14'909,419	573,849
Secundaria	36,563	6'167, 490	388,769
Totales	227,194	25'782454	1'186,766

⁵² Nota. Fuente elaboración propia a partir de datos obtenidos de SEP, hasta 2014. Disponible en <http://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>

⁵³ Nivel	Escuelas	Alumnos	Profesores
Inicial	4,948	190,740	9,182
Preescolar	87,038	4,153, 558	227,163
Primaria	95,854	13,464,424	567, 928
Secundaria	40,963	6, 305, 013	405, 361
Totales	228, 803	24, 113, 735	1, 209, 634

Tabla 11. Fuentes de financiamiento de la Educación Básica en México ciclo escolar 2011-2012⁵⁴

⁵⁵ Nivel	Estatad	Federal	Autónomo	Particular
Preescolar	54,506	21863	18	14866
Primaria	77,439	31484	0	8455
Secundaria	28,985	3146	1	4431
Totales	160930	83493	19	27752

Tabla 12. Fuentes de financiamiento de la Educación Básica en México ciclo escolar 2021-2022

Nivel	Estatad	Federal	Autónomo	Particular
Inicial	2,594	515	14	1,825
Preescolar	53,934	19,367	15	13,722
Primaria	75,603	11, 061	0	9,190
Secundaria	30, 092	5, 218	1	5, 652
Totales	162,223	36,224	30	30,389

53 Fuente elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, hasta 2022. Disponible en <http://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>

54 Expresado en número de escuelas por tipo de financiamiento.

55 Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Secretaría de Educación Pública (SEP) <http://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>

Tabla 13. Montos de financiamiento anual a Educación Básica

⁵⁶ Año	P. Federal	Ramo 11	Ramo 25	Ramo 33
2012	564, 980,000,000.00	43.2 %	8.3%	48.4%
2012		242,941,400,000	46,878,400,000.	273,363,200,000

⁵⁷ ⁵⁸ Año	P. Federal	Ramo 11	Ramo 25	Ramo 33
2012	564, 980,000,000.00	43.2 %	8.3%	48.4%
2012		242,941,400,000	46,878,400,000.	273,363,200,000
2022	859,840,000.98	6.1%	7.006%	52.1%
2022		53,282,000.25	60,244,000.83	448,736,000.81

Tabla 14. Aportaciones especiales al financiamiento de la Educación Básica

⁵⁹ Año	FAEB	Ramo 33	
2012	263, 625, 161,573	Asignación porcentual	96.2
2012		Asignación nominal	253, 607,405, 433. 22

⁶⁰ Año	FAEB	Ramo 33	
2012	263, 625, 161,573	Asignación porcentual	96.2
2012		Asignación nominal	253, 607,405, 433. 22
2022	859,724,000.98	Asignación porcentual	52.1
2022		Asignación nominal	448,736,000.81

⁵⁶ Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Secretaría de Educación Pública (SEP) <http://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>

⁵⁷ Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Servicio en Administración y Enajenación de Bienes (SAE) <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ASS-06-22.pdf>

⁵⁸ Nota aclaratoria: El presupuesto para cada ramo fue tomado del PEF (Presupuestos de Egresos de la Federación).

⁵⁹ Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Secretaría de Educación Pública (SEP) <http://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>

⁶⁰ Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Servicio en Administración y Enajenación de Bienes (SAE) <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ASS-10-21.pdf>

Este es probablemente el punto de discusión que conduce a la necesidad de deslindar los alcances del sindicato del ámbito educativo. La atención al subsistema se exige en una configuración de mejora y optimización de los resultados formativos, no sólo por su tamaño en cuanto a número de escuelas, estudiantes y profesores, sino por el compromiso que implica para el Estado Mexicano y la sociedad en su conjunto.

El sindicato se ha caracterizado por incumplir con sus compromisos desatendiendo las exigencias de su propio cuerpo de agremiados, limitándose a obtener posicionamientos en los ámbitos político, gubernamental y económico, acumulando el poder que lo ubica en una posición y relación de fuerza que se tensa y se distensa de acuerdo a las circunstancias y posibilidades.

En este sentido es necesario que los derechos laborales deben armonizarse con los derechos sociales, incluido en estos el derecho a la educación. No es injerencia sindical la operación escolar, la definición presupuestal, el diseño e implementación de las políticas públicas y las disposiciones gubernamentales.

Es necesario deslindar los ámbitos de negociación e intervención, entre los distintos órdenes de gobierno y el aparato sindical, para obtener mejores procesos formativos y evitar la repetición de frases como las siguientes:

Eso está muy bien, que bueno, eso tú sabes cómo se hace y tú lo sigues haciendo y que bueno que es eso. Pero eso no es políticamente vendible, eso no lo voy a anunciar, o sea eso no me sirve de nada, eso no es políticamente vendible. Yo lo que voy a decir es que voy a poner computadoras (Vicente Fox a Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

ENLACE se podía mejorar, pero buscábamos crear la cultura de la evaluación (Gómez Morín, entrevista personal, 2015).

Estoy de acuerdo en que estadísticamente hablando, el mejor maestro, en un contexto y en una escuela definidos, puede ser el menos malo (Santibáñez Romellón, entrevista personal, 2015).

Hoy si hacemos labor sindical, hoy si nos dedicamos a defender a los maestros. Hoy el sindicato está muy preocupado por hacer funciones de sindicato. Eso sí se lo puedo garantizar, el presidente del sindicato nos ha advertido: lo que nos atañe lo atendemos, lo demás no es asunto nuestro.

SIGLAS

ACE	Alianza por la calidad de la Educación
AEL	Autoridades Educativas Locales
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica ANPAF Asociación Nacional de Padres de Familia
ATP	Asesores Técnico Pedagógicos
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CEPE	Consejo de Especialistas para la Educación
CM	Carrera Magisterial
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación CNTE Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación COM Casa del Obrero Mundial
CONALEP	Colegio Nacional de educación Profesional Técnica
CREFAL	Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DGESPE	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación

DOF	Diario Oficial de la Federación
ENLACE	Evaluación Nacional de Logro Académico en los Centros Escolares FAM Frente Amplio del Magisterio
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMTE	Federación Mexicana de Trabajadores de la Educación
FOVISSSTE	Fondo de la vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado FUNTE Frente Único de Trabajadores de la Educación
GANM	Gran Asociación Nacional del Magisterio
GCOM	Gran Círculo de Obreros de México
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OI	Organismos Internacionales
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAN	Partido Acción Nacional
PC	Partido Comunista
PCM	Partido Comunista Mexicano
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PETC	Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo.
PISA	Programme for International Student Assessment

PNE	Programa Nacional de Educación
PNL	Programa Nacional de Lectura
PNMEB	Programa Nacional para la Modernización de la Educación Básica
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
SEB	Subsecretaría de Educación Básica
SEE	Sistemas Educativos Estatales
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEM	Sistema Educativo mexicano
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNATE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SNEB	Subsistema Nacional de Educación Básica
SMMTE	Sindicato Mexicano del Magisterio y Trabajadores de la Educación
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPM	Sistema Político Mexicano
STERM	Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana
SUNTE	Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Educación TLC Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Canadá UNAM Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (2014). *La hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Alarcón, V. (2006). *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*. Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés.
- Almond, G. y Verba, S. (2001). La cultura política en A. Batlee, *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel.
- Arnaut, A. (1996). *Historia de una profesión*. CIDE.
- Arnaut, A. (1998). *Historia de una profesión*. CIDE
- Arteaga, B. (1994). *La institucionalización del Magisterio*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Armenta, A. (2005). El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. Universidad Iberoamericana.
- Bazdresch, M. (2001) *Educación y pobreza una relación conflictiva*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Berteaux, D. (2006). *Los relatos de vida. Perspectiva Etnosociológica*. Bellaterra.
- Bourdieu, P. (2003). *Capital cultural, escuela y espacio social*. Siglo XXI editores.
- Braudel, F. (1985). *Civilization and capitalism 15th 18th century (Vol.I. The structures of everyday life: the limits of possible)*. Harper and Row.

- Carpizo, J. (1990). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI Editores.
- Castoriadis, C. (1997). *Un mundo fragmentado*. Altamira.
- Consejo de Especialistas para la Educación. (2006). *Los retos de México en el futuro de la educación*. México.
- Fierro, M. y Carbajal, P. (2003). *Mirar la práctica docente desde los valores*. México. GEDISA.
- De Garay, G. (1994). *Cuéntame tu vida. Historia oral: historias de vida*. Instituto Mora.
- De la Madrid, R. (2007). *Los socios de Elba Esther*. Editorial Planeta.
- Del Porte, C. (1992). *Historia de la seducción política*. Flammarion.
- Díaz de la Torre, J., Montaña, J., Cepeda, A. y Calvillo, V. (2013). *Visión Colectiva de una profesión: SNTE*. Editorial del magisterio.
- Espinosa, C. (2003). *Diccionario de la historia de la educación en México*. CONACYT-CIESAS-DGSCA, UNAM.
- Fierro, C. (2009). *Implementación de políticas educativas: México. Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Flores, P. (2012). *La implementación de las políticas educativas*. Gernika.
- Foucault, M. (2009). *Vigilar y Castigar*. Siglo XXI.
- Galván, L. (1981). *Los maestros de ayer*. Centro de Investigaciones y Estudios Sobre Antropología Social.
- Gutiérrez, R. (2006). *Acciones Constructivistas para la evaluación de los aprendizajes*. Dos culturas.
- Joutard, P. (1999). *Esas voces que nos llegan del pasado*. Fondo de Cultura Económica.

- Kämmler, J. (1971). Objeto y Método de la Ciencia Política en W. Abendroth y K. Lenk, *Manual de Ciencia Política*. Anagrama.
- Lapassade, G. (2004). *Grupos, organizaciones e instituciones. La transformación de la burocracia*. Gedisa.
- Laclau, E. (2006) *La razón Populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. (1989). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. New Haven G University.
- Maquiavelo, N. (2004). *El Príncipe*. Espasa Calpe.
- Moreno de los Arcos, E. (2002). *La educación en el desarrollo histórico de México II*. SEP-UABC-ANUES.
- Morales, O. (1960). *Planteamientos sociales*. Universidad Externado.
- Mosca, G. (2001). La clase política en A. Batlee, *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel
- Muñoz, A. (2005). *El Sindicalismo Mexicano Frente a la Reforma del Estado*. Universidad Iberoamericana.
- Ornelas, C. (2002). *Conocimientos y Aptitudes para la Vida. Primeros resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) 2000, de la OCDE*. Santillana
- Olvera, S. (1988). *Cronología del Movimiento Obrero (1826-1938)*. Cuadernos de Educación Sindical del STUANL.
- Ornelas, C. (1996). *El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto*

- Calderón Gordillo. México. Siglo XXI.
- Ornelas, C. (2008). *Política, Poder y Pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. Siglo XXI.
- Parsons, T. y Shils, E. (1966). *Hacia una teoría general de la acción*. Kapelusz
- Peláez, G. (1994). *El sindicalismo magisterial desde 1935 hasta 2002*. SNTE.
- Peláez, G. (2000). *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rivera, J. (1996). *La clase obrera en la Historia de México. En la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928)*. Siglo XXI Editores.
- Sánchez, A. y Páez, L. (2012). *Análisis del Poder y Control Social: una mirada desde Michel Foucault*. UNAM-FES Acatlán.
- Schmitter, P. (1992). "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en R. Ocampo. (Comp.), *La teoría neocorporista. Ensayos de Philippe Schmitter*, Universidad de Guadalajara.
- Schröder, P. (2004). *Estrategias Políticas México*.
Fundación Friedrich Nauman/OEA
- Thompson, P. (2003/2004). *Historia, memoria y pasado reciente* (Anuario 20) Escuela de historia. Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario.
- Trejo, R. (1990). *Crónica del sindicalismo en México*. Siglo XXI UNAM.
- Vaughan, M. (1990). *La política cultural en la Revolución: maestros, campesinos y escuelas en México*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1980). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Cámara De Diputados del H. Congreso de la Unión. (1993). *Ley Federal De Trabajadores al servicio del Estado*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 3. 10 de junio de 2011 (México).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 3. 29 de enero de 2016 (México).
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. [Constitución]. Art. 3. 28 de mayo del 2021. (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Diario Oficial de la Federación. (Mayo, 1992). *Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica*. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666809&fecha=19/05/1992
- Diario Oficial de la Federación. (15 de enero de 2003). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=706001&fecha=15/01/2003#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2011). *ACUERDO número 616 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Lectura*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5227090&fecha=28/12/2011#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2015). *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Transparencia y derecho a la Información*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015
- Diario Oficial de la Federación. (Septiembre, 2019). *Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de*

la Infraestructura Física Educativa. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0

Dirección General de Desarrollo Curricular. (2022). Marco Curricular y Plan de Estudios 2022 de la Educación Básica Mexicana [PDF]. https://revistadgepe.gob.mx/wp-content/uploads/2022/01/1_Marco-Curricular_ene2022.pdf

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2006). *Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*. <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/113/P1B113.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015). *Los docentes en México. Informe 2015*. [PDF]. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P11240.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2010). *Manual Técnico de ENLACE 2010*. INEE. http://red.sevalladolid.mx/pdf/20150721121435997529manual_tecnico_enlace10.pdf

Secretaría de Educación Pública. (s.f.). El Plan Nacional para la Evaluación de los aprendizajes (Planea). <http://planea.sep.gob.mx/bienvenida/>

Secretaría de Educación Pública. (2011). *José Vasconcelos y la Secretaría de Educación Pública*. <https://www.aniversariosep.com/2011/06/jose-vasconcelos-y-la-secretaria-de-educacion-publica/>

Secretaría de Educación Pública. (2011). *Programa Nacional de Lectura*. http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Programa_Nacional_de_la_Lectura#.WM BvAm997IU.

Secretaría de Educación Pública. (2011). *Programa Escuela de Calidad. Evaluación Externa: 2008*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/107022/1/INFORME_FINAL_COMPLEMENTO4000.pdf

Secretaría de Educación Pública. (2011). *Programa de Escuela de Tiempo Completo*. http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_de_escuela_de_tiempo_completo

Secretaría de Educación Pública. (2011). *Libro Blanco Programa Enciclomedia 2006-2012*. <https://archive.org/details/libro-blanco-enciclomedia-2006-2012/mode/2up>

Secretaría de Educación Pública. (2011). Principales cifras. Sistema Interactivo de Consulta de Estadística. Educativa. Disponible en <http://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>

Secretaría de Educación Pública. (2015). *Criterios específicos para la operación del Programa Escuelas de Calidad. PECXV ciclo escolar 2015-2016*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2476/Criterios_de_Operacion_PEC.pdf

Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE). (Abril, 2022). *Presupuesto público Federal para la Función Educación. 2021-2022*. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ASS-06-22.pdf>

Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE). (Noviembre, 2021). *Presupuesto público Federal para la Función Educación Proyecto 2021-2022*. De: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ASS-10-21.pdf>

Unidad General de Asuntos Jurídicos. (2020). Artículo 3o. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/3.pdf>

ELECTRÓNICAS

Cambridge Dictionary. (s.f.). *Logrolling*. <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles-espanol/logrolling>

Comisión Federal de Electricidad (s.f.). *Nuestra empresa. Director general*. Recuperado el 17 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.cfe.mx/nuestraempresa/pages/dg.aspx>

Comisión Federal de Políticas Regulatorias y Centro de Investigación y Docencia Económicas. (s.f.). *Guías para la mejora regulatoria municipal. Análisis de políticas regulatorias*. Disponible en: <https://www.politeia.org.mx/IMG/pdf/guia-apr.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (s.f.). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 - 2013*. https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S128/11_S128_Completo.pdf

Crespo, J. (2000). México 2000: La elección de la *Alternancia*. México. ITAM Biblioteca.

Gobierno del Estado de Yucatán. (2002). *Compromiso Social por una Educación de Calidad firmado el ocho de agosto del año dos mil dos en la ciudad de México por el Presidente de México Vicente Fox Quesada y los diferentes sectores de la sociedad*. http://transparencia.yucatan.gob.mx/datos/2008/sep/marco_Juridico/Compr_Soc_Cal_Educ.pdf

México, ¿Cómo vamos?. (2022). *Programa Escuelas de Tiempo Completo*. <https://mexicocomovamos.mx/infografias/>

Mosca, G. (1896). *La clase política. La clase política-gaetano mosca - LA CLASE POLÍTICA 1 Gaetano Mosca P R E D O M I N I O D E U N A C L - Studocu*

OCDE-CERI (2003). *Revisión Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo. Reporte de los Examinadores sobre México*. <http://www.oecd.org/mexico/32496490.pdf>

Peláez, G. (2011). Carlos Jonguitud Barrios: segundo cacicazgo del SNTE (1972- 1989). http://www.lahaine.org/b2-img11/pelaez_jonguitud.pdf.

Secretaría de Educación Pública. (2013). *Historia de la SEP*. http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Historia_de_la_SEP#.WOLTQ2-GPIU

Secretaría de Educación Pública. (2015). *Historia de la Secretaría de Educación Pública*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/historia-de-la-secretaria-de-educacion-publica-15650?state=published>

Secretaría de Educación Pública. (2015). *Programa Escuelas de Calidad*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programas-escuelas-de-calidad>

Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación. (s.f.). *Alianza por la Calidad de la Educación*. https://www.sev.gob.mx/difusion/sep/anexo_estadistico_calidad_educacion.pdf

HEMEROGRÁFICAS

- Ayala, S. (21-25 de septiembre de 2009). Salarios 1970-2000: el caso de los profesores de educación primaria en el estado de Jalisco. X Congreso Nacional de Investigación Educativa. https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_09/ponencias/0372-F.pdf
- Alcántara, A. (2008). Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982- 2006. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, pp. 147-165, <https://rieoei.org/historico/documentos/rie48a07.pdf>
- Cataño, G. (2004). Max Weber y la Educación. Espacio Abierto, *Espacio Abierto* 13(3), pp. 395 - 404. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12213303>
- Barrera,. (21 de marzo de 2009). Federalización educativa y responsabilidad estatal. *El Financiero*.
- Bolívar, R. (2002). La teoría de las élites en Pareto, Mosca y Michels. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 52, pp. 386-407.
- Campa, H. (1989). Los maestros, aun sin madurez para realizar elecciones abiertas y directas, dice Jonguitud. *Proceso*, (642).
- Campa, H. (1992). Ernesto Zedillo Técnico en economía, encargado de reorganizar el sistema educativo. *Proceso*, (793).
- Flores, P. (2004). Conocimiento y política educativa en México: Condiciones políticas y organizativas. *Perfiles educativos*, 26(105-106), 73-101. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982004000100004&lng=es&tlng=es
- Hart, J. (1981). "Los obreros mexicanos y el Estado, 1860-1931". *Nexos*.
- Lowi, T. (1964) American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.

- Martínez, N. (16 de mayo de 2012). Busca SNTE imponer condiciones a examen. *El Universal*.
- Mirabelli, N. (2000). La teoría de sistemas en el derecho y la política. Lecciones y ensayos. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires* (75).
- Muñoz, A. (2008). Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político. *Revista mexicana de investigación educativa*, 13(37), pp. 377-417. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662008000200004&lng=es&lng=es.
- Olmos, G. (2005). Salinas, Madrazo y Elba Esther. *Proceso*.
- Ornelas, C. (2008). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el Gobierno de Calderón. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (37), pp. 445-469. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v13n37/v13n37a8.pdf>
- Parodi, G., Ibáñez, R. y Venegas, R. (2009). El Corpus PUCV-2006 del Español: identificación y definición de los géneros discursivos académicos y profesionales. *Literatura y lingüística*, (20), pp. 75 - 101. <http://dx.doi.org/10.4067/S0716-58112009000100005>.
- Pérez, R. (1999). Reseña de "Obras de Plotino" de C. Rhodakanaty. *Signos Históricos*, 1(1), pp. 205-211. <https://www.redalyc.org/pdf/344/34400111.pdf>
- Raby, D. (1968). Los maestros rurales y los conflictos sociales en México (1931-1940). *Historia Mexicana*, 18(2), 190–226. <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1210>

- Torroella, G. (2001). Educación para la vida: el gran reto. *Revista latinoamericana de psicología*, 33(1), pp. 73-84. <http://www.redalyc.org/pdf/805/80533108.pdf>
- Sordo, R. (1983). Las sociedades de socorro mutuo 1867-1880. *Historia Mexicana*, 33 (1), pp. 72-96.
- Vázquez, J. (1997). La modernización educativa (1988-1994). *Historia Mexicana*, 46(4), pp. 927-952, <http://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2463/1976>
- Zorrilla, M. (2002) Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2) <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/63/114>

