

Política pública y sindicalismo magisterial: la búsqueda de la calidad educativa y los nuevos actores

Abel Pérez Ruiz*

En los últimos años, la llamada “modernización educativa” ha suscitado una reconfiguración de los arreglos institucionales entre distintos grupos de interés implicados en el tema educativo, lo cual ha tenido efectos en el diseño de las políticas orientadas a la mejora de la educación básica. En este escenario, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) busca articular su naturaleza corporativa, históricamente constituida, con las demandas y directrices de agentes tanto externos como locales a favor de la calidad de la educación, sin que esto suponga la renuncia de su control representativo de intereses en la búsqueda de la distribución de recursos como parte de su poder de interlocución con el Estado.

En nuestro país, el tema educativo concita la intervención de distintos grupos de interés con posturas divergentes y contrapuestas en torno a la mejora institucional de los procesos de enseñanza. La dirección del Estado en los asuntos educativos se establece cada vez más bajo la presión de agencias multilaterales, de organismos diversos de la sociedad civil, así como de la propia organización magisterial. De este modo, la política pública orientada a la educación es resultado de distintos niveles de interlocución sobre los cuales se pone en juego una idea de la calidad en el marco de

una sociedad cada vez más cambiante, diversa y compleja. Bajo esta condición, el SNTE se constituye en un actor central con un peso específico en la toma de decisiones alrededor de la organización de la enseñanza básica. Su presencia corporativa incide en el tipo de arreglo institucional llevado a cabo por el Estado en la materia, llevando su capacidad de intervención más allá de lo estrictamente laboral. En tal perspectiva, los planes y reformas educativas se convierten en un asunto de interés gremial sobre la base de determinados principios ideológicos enraizados en componentes políticos, sociales y culturales construidos históricamente. No obstante, al amparo de los procesos de inserción global que vive nuestro país, el sindicato magisterial ha tenido que hacer frente

a la presión de otros actores, tanto internacionales como locales, quienes también intervienen en la disputa de los propósitos, los fundamentos y las acciones a favor de la mejora educativa desde posturas particulares. De ahí la necesidad de analizar cómo el SNTE ha tratado de articular su poder corporativo con las nuevas exigencias educativas derivadas, esencialmente, de los imperativos de la globalización. Para tal efecto, el presente artículo está organizado de la siguiente manera: un primer eje expositivo descansa en la revisión del contexto socioeducativo presente en nuestro país, y el segundo, reside en la reflexión sobre el carácter de la política educativa llevada a cabo recientemente en México y el tipo de participación política del SNTE en dicho proceso.

* Doctor en Estudios Sociales por la UAM-Iztapalapa. Académico de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 098.

Los marcos de la acción educativa en México

Al igual que en muchos países, en México el tema de la educación constituye una cuestión de primer orden, cuya observancia y seguimiento público se revela como un asunto impostergable en un marco de profundos cambios alentados por el desarrollo tecnológico, la integración de los mercados, las narrativas emergentes sobre la idea de progreso (Sacristán, 2002), el avance de los sistemas de información, la resignificación de la cultura a nivel global, la reconfiguración de los vínculos sociales, etc. Sobre la base de estos procesos, el papel del quehacer educativo se articula con una notoria diversificación del aprendizaje, al punto de que sus contenidos y valoraciones entran en una competencia continua con la incorporación de nuevos agentes socializadores como el Internet, los videojuegos, la telefonía celular, etc., cuya dinámica en la difusión de la información hace aparecer a la escuela como obsoleta (Tedesco, 2004: 34), en medio de una redefinición de la realización personal.

En nuestro país, las propuestas de cambio educativo llevadas a cabo oficialmente en los últimos años no pueden analizarse plenamente sin atender el contexto sobre el cual las distintas instituciones escolares organizan su funcionamiento. Es de este modo que la tarea educativa se plantea como el fundamento organizador del progreso social en un marco de incertidumbre mediado por la presencia de las desigualdades socioeconómicas, la segmentación en las oportunidades de inserción laboral, la volatilidad de las ocupaciones productivas, el desencanto o indiferencia hacia las instituciones políticas y el incremento de la inseguridad pública, entre otros muchos aspectos. Es bajo este panorama como los términos de *qué* es lo que se debe de enseñar, el *cómo* se debe de aprender y el *para qué* es importante adquirir una formación, recobran particular relevancia en una sociedad que experimenta cambios importantes en su composición.

En ese orden, la participación de nuestro país en el circuito global capitalista ha supuesto la reformulación del sentido de la educación en alcance directo con las transformaciones derivadas de la integración de los mercados. Esta circunstancia trae consigo la reconfiguración del mercado de trabajo sobre la base de criterios más flexibles en el uso y aprovechamiento de la mano de obra a diferentes escalas productivas. De este modo, el carácter de las ocupaciones viene marcado por la necesidad de los empleadores de instituir estrategias de desregulación que les permitan responder a los ambientes inciertos y

cambiantes dentro de un esquema de mercados abiertos. En esta perspectiva, la educación debe servir, entre otros propósitos, a la formación de sujetos con las capacidades necesarias para desenvolverse en contextos diversificados, inseguros y contingentes.

De ahí que el papel de la educación, en términos de su relación con la movilidad social, exija ser replanteado ante la precariedad y rezago ocupacional que dominan la conformación del mercado laboral dentro de un esquema de modernización productiva (Ibarrola, 2007: 302). La creación de empleos eventuales o de tiempo parcial bajo condiciones de incertidumbre, junto con la desvalorización de los saberes adquiridos, hacen difícil mantener las expectativas de desarrollo personal basadas en un trayecto educativo. Desde una mirada funcionalista, a lo largo de los años se ha insistido en la idea de que sólo a través de una instrucción educativa formal los individuos pueden alcanzar un estatus socioeconómico importante; sin embargo, en México no hay evidencia sólida que vincule significativamente el logro académico con el nivel de ingresos alcanzado (Llamas, 2007: 21).

El papel de la formación se inscribe así en un entorno segmentado y polarizado entre quienes tienen la posibilidad de incursionar en un empleo formal con ciertas garantías laborales y quienes, por el contrario, se ven expuestos a las condiciones de incertidumbre o riesgo laboral en razón de la precariedad de los empleos. Este carácter ambivalente del mercado de trabajo impacta directamente en el tipo de conocimiento socialmente valorado, en especial aquel que deriva de las posturas gerenciales (y también políticas) que ven la necesidad de formar perfiles ocupacionales adaptables a los cambios, con acometimiento pleno a la resolución de problemas, conscientes de la transitoriedad de los empleos y flexibles ante la inestabilidad del escenario productivo.

Bajo estas condiciones, estadísticas del INEGI (véase Cuadro 1) muestran que quienes se encuentran económicamente activos en el país cuentan con nueve años de escolaridad promedio. Esto nos habla, por una parte, de la incorporación de mano de obra al mercado laboral con un nivel de calificación que llega, por lo general, a los estudios secundarios, lo cual busca reforzarse con la formalización de la educación secundaria como instrucción obligatoria (Miranda y Reynoso, 2006; Sandoval, 2007). Por otro lado, este mismo dato refleja el confinamiento de la continuidad educativa, especialmente entre la población joven que ve limitada —por diversas razones— la posibilidad de proseguir con estudios post-secundarios.

Cuadro I
Indicadores socioeconómicos en México
(4o. Trimestre 2010)

Indicador	Hombres	Mujeres	Total
Población Económicamente Activa (PEA) %	76.3	41.1	57.8
Población No Económicamente Activa (PNEA) %	23.7	58.9	42.2
Edad promedio de la PEA	37.9	37.3	37.7
Promedio de escolaridad de la PEA	9.1	9.7	9.3
Ingreso promedio por hora trabajada de la población ocupada	28.8	28.3	28.6

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2010.

Por su parte, la situación de crisis por la que atraviesa el país ha abonado en el incremento en la tasa de desempleo entre 2008 y 2009 para aquellos que completaron sus estudios a nivel medio superior. La condición de los jóvenes de entre quince y diecinueve años de edad, quienes se encuentran al margen de una instrucción educativa formal, es más preocupante en virtud de que cerca de 45% estaban desocupados o no formaban parte de la fuerza laboral durante 2008. A pesar de que nuestro país ha extendido su sistema educativo y ha comportado un crecimiento de cobertura educativa en los últimos años (véase Cuadro 2), sus efectos en el mercado laboral no han impactado de manera significativa en términos de una mejora en la calidad de la oferta ocupacional. A esto se suma el hecho de que 42% de los estudiantes mexicanos a nivel superior no llegan a titularse (OCDE, 2010), truncando la posibilidad de extender su proceso de profesionalización a los niveles de posgrado.

Articulado con esta condición, el problema de la pobreza continúa siendo un asunto pendiente en la agenda nacional. Datos de la Comisión Nacional de la Evaluación de la Política Social (Coneval) sostienen que la crisis económica propició un aumento en el número de pobres durante la primera mitad del año 2009, de tal suerte que 54.8 millones de mexicanos, es decir, 51.02% de la población total, se encontraban en situación de pobreza¹. Los efectos de esta circunstancia fomentan aún más las tendencias de exclusión y desigualdad socioeconómicas presentes en el país. En este marco, la desigual distribución acumulativa influye de manera directa en tres componentes clave del desarrollo como es la salud, los ingresos y, desde luego, la educación (PNUD, 2004).

Es en este último rubro, en particular, donde el impacto de la inequidad marca notorias diferencias en el

¹ *La Jornada* en línea, 20 de agosto de 2009.

acceso a las oportunidades a fin de adquirir una formación educativa formal, ya que una persona de veinticinco años perteneciente al decil más rico posee casi seis veces los años de estudio que una persona de la misma edad pero perteneciente al decil más pobre. Lo anterior significa que mientras la población agrupada en el 10% más rico tiene doce años de estudio en promedio; las personas del 10% más pobre, en cambio, apenas logran dos².

De igual modo, el problema de quienes no saben leer ni escribir sigue constituyéndose en una importante traba para el desarrollo social, en especial en aquellos estados del país con una trayectoria histórica marcada por la marginación y la pobreza, como son los casos de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla, cuyas tasas de analfabetismo se sitúan en 19.7, 18.7, 15.9, 13.9 y 12.4%, respectivamente, dentro de una media nacional del orden de 7.8% (SEP, 2009b). Todos estos aspectos reflejan cómo las oportunidades de inserción educativa, como un elemento clave del desarrollo de las personas, se distribuyen diferenciadamente en una sociedad como la nuestra, la cual continúa experimentando rezagos importantes de variado tipo construidos a lo largo del tiempo.

La cobertura educativa

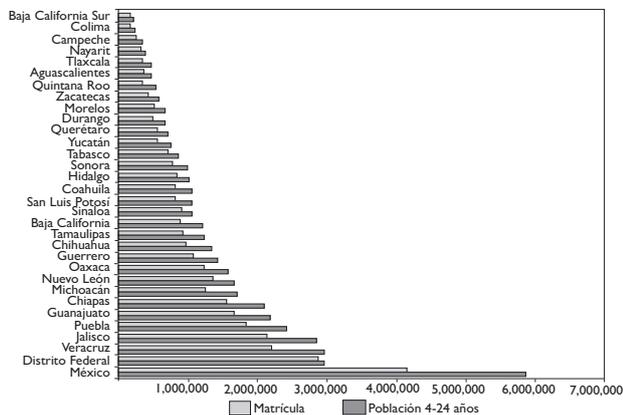
En gran medida, los recursos destinados por un país a su sistema educativo se fundamentan en el nivel de demanda existente entre la población por recibir una educación en sus diversos grados y modalidades. Desde hace algunos años, en México la inversión reservada a este sector ha aumentado significativamente. El promedio de gasto público en materia educativa en la actualidad representa 5.7%, al igual que el promedio general de los países de la OCDE. No obstante, más de 90% de ese gasto se destina a consumo burocrático y de personal, lo cual deja poco margen de maniobra para la incorporación de otros insumos educativos (OCDE, 2010). De igual modo, este monto no ha repercutido aún en una capacidad de atención educativa que responda satisfactoriamente a las necesidades de la población entre los cuatro y los veinticuatro años de edad, tal y como se muestra en la Gráfica 1.

² Cumbre de las Américas. Informe Regional: Panorama Educativo de las Américas. OREALC, Ministerio de Educación del Gobierno de Chile, 2002.

Cuadro 2 Cobertura Educativa a Nivel Nacional			
Nivel	1992	2000	2006
Primaria	95.2	94.8	94.4
Secundaria	67.8	83.8	93.0
Media Superior	36.5	48.4	59.7
Superior	13.9	20.2	24.3

Fuente: Coneval. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2008.

Gráfica 1
Cobertura educativa y demanda social



Fuente: SEP, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras Ciclo Escolar 2008-2009.

Esta desarticulación entre cobertura y demanda social, que en algunos estados como Veracruz o Jalisco significa prácticamente que un tercio de las personas entre estas edades se encuentra al margen del sistema educativo, sugiere un panorama problemático para el Estado mexicano en tanto supone, por una parte, un replanteamiento de las estrategias institucionales en materia de asignación y distribución de recursos destinados a infraestructura bajo un carácter mucho más equitativo entre las distintas entidades federativas y, por la otra, la necesidad de establecer mayores acciones encaminadas a brindar expectativas reales de desarrollo regional que articulen efectivamente lo laboral con el avance educativo. Bajo esta dinámica, la complejidad de la realidad socioeducativa en nuestro país exhibe importantes vacíos que limitan la amplitud de las oportunidades y la efectiva democratización de la educación.

Al amparo de estas insuficiencias, el sistema educativo mexicano se imbrica en procesos que buscan articular, a un tiempo, las necesidades sociales propias del entorno local

con las exigencias de un marco global que tienden a redefinir el carácter de las opciones educativas de cara a nuevos contenidos y referentes culturales que recrean, expanden o cuestionan los mecanismos de transmisión del saber en medio de una marcada heterogeneidad de la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva, el compromiso hacia la educación se debate entre un mayor control en los procesos de enseñanza por parte de las instancias institucionales tradicionales y el debilitamiento del modelo de país centrado en la educación como el objeto privilegiado del progreso.

La directriz educativa y el SNTE

Bajo el panorama anteriormente expuesto, la necesidad de modernizar el sistema educativo mexicano se ha convertido en uno de los puntos clave de la agenda pública acorde a los imperativos de una sociedad cada vez más cambiante y diversificada. Esto supone el establecimiento de un nuevo tipo de arreglo institucional entre los distintos actores involucrados, así como una reconfiguración de las formas de organización y prácticas educativas. Con base en ello, las orientaciones políticas apuntan al establecimiento de una dinámica regulada por criterios fincados en la mejora de la calidad en la enseñanza, la búsqueda de la innovación, la rendición de cuentas, la equidad, la relevancia, la transparencia pedagógica, entre otros aspectos. Sin embargo, tal como lo apunta John Campbell, el alcance efectivo de las innovaciones (en este caso en torno al tema educativo) depende de los contextos institucionales locales, de las luchas de poder, del apoyo recibido de los liderazgos, así como de las capacidades reales de ejecución (Campbell, 2009: 24).

En razón de este planteamiento es necesario comprender que el análisis de los procesos orientados a elevar la calidad en el aprovechamiento educativo no puede desprenderse de un componente relacional. Bajo esta perspectiva, atraemos la consideración hecha por Mancur Olson en el sentido de que la lógica de acción pública está vinculada con la creación de grupos de interés o "coaliciones distributivas" que se agrupan para alcanzar la distribución de distintos recursos³ puestos en juego como parte de las luchas de

³ Aunque Olson habla fundamentalmente de recursos de carácter material o económico, creemos conveniente extender esta formulación al ámbito de lo simbólico en el sentido planteado por Pierre Bourdieu con base en su idea del *campo*, es decir, en donde los distintos agentes agrupados en torno a un objeto en común (en este caso la educación) se

poder al interior de un colectivo. En función del carácter y las consecuencias de estas luchas es como la sociedad puede abreviar o retardar su capacidad para introducir los cambios propuestos (Olson en Montagut, 2000: 85).

Desde ese presupuesto, las estrategias de modernización educativa —en especial la relativa a la educación básica— se encuentran articuladas íntimamente con los procesos de apertura e integración económica presentes en el país desde los años ochenta del siglo pasado. Como parte de los vínculos institucionales agrupados en torno a los problemas de la educación, el Estado mexicano ha tenido que incursionar en una lógica de acción en el desarrollo de las políticas en estrecha relación con distintos agentes, tanto internos como externos, que impulsan por diferentes vías el tipo de intervención a seguir en la materia. En medio de esta relación de fuerzas, el SNTE se constituye como un actor central en los mecanismos institucionales de negociación alrededor de los intereses educativos. Es así como el sindicato magisterial se organiza a partir de dos posicionamientos aparentemente opuestos, pero que le han permitido refuncionalizar su poder de cara a la intervención de otros actores: 1) como un organismo corporativista dispuesto a mantener el monopolio de la representación de sus integrantes, circunstancia que se nutre fuertemente de liderazgos oligárquicos y grupos de poder exclusivos bajo el reconocimiento de las autoridades oficiales en turno (Muñoz, 2008: 378), y 2) como una entidad dispuesta a asumir la “directriz modernizadora” impulsada por el Estado a fin de alcanzar una educación de calidad que propicie un mayor desarrollo en el país a diferentes niveles (SNTE, 2008).

En lo tocante al primer punto, es de sobra conocido el tipo de intervención política del sindicato en su actuar público, especialmente frente al aparato gubernamental. Desde su formación en 1944 bajo la administración de Ávila Camacho, el SNTE ha instituido mecanismos de carácter orgánico para procesar las demandas de los docentes bajo un principio de dominación vertical y autoritario. A lo largo de los años, este poder le ha permitido constituirse en un actor importante, no sólo en lo relativo a la defensa de los intereses laborales de sus agremiados, sino de las propias decisiones educativas. Dada la trascendencia de la educación

disputan propósitos o prerrogativas de variada índole poniendo en juego diversas estrategias de acción a fin de controlar el manejo material y simbólico de lo que es propio de ese campo (véase Bourdieu, 2000).

en el diseño de la política pública, el sindicato ha sabido establecer un esquema de intercambio político con la autoridad para negociar prebendas de naturaleza variada, tanto adentro como hacia fuera de la propia organización. Esta circunstancia hace ver que los márgenes entre la función sindical y la educativa prácticamente se diluyen por cuanto las decisiones en ambas esferas pasan por los recovecos del magisterio, a tal grado que los directores, supervisores e, incluso, los mismos maestros reconocen obedecer más a la autoridad gremial que a la propia Secretaría de Educación Pública (SEP) (Santibáñez, 2008: 421).

Lo anterior enmarca el carácter de la política educativa en nuestro país al presentarse la educación no tan sólo como un bien público, sino además como un bien intercambiable en función de los intereses puestos en juego desde particulares visiones ideológicas. Desde este ángulo, el SNTE administra y moviliza sus distintos recursos frente a las autoridades educativas —tanto federales como estatales—, ya sea para pugnar por mejoras salariales, por la asignación o rezonificación de las plazas, por mayores prestaciones, o bien, para incidir en las políticas de gestión institucional alrededor del equipamiento de las escuelas, de los materiales disponibles para organizar el quehacer pedagógico o de la certificación misma de la formación docente a través de las escuelas normales⁴. Estos niveles de influencia sindical son posibles debido a que históricamente el magisterio ha desarrollado procesos de imbricación o *colonización* (Ornelas, 2008a) de las estructuras políticas e institucionales a diferentes grados. Dicha acción le ha permitido al SNTE alcanzar posiciones político-administrativas de los estados gracias a la base electoral magisterial ofrecida, a tener injerencia directa en el nombramiento de altos y medios mandos en la SEP, a mantener lealtades políticas entre sus agremiados a través de la distribución de cargos, a seleccionar las autoridades educativas en algunas entidades del país, a tener diputados provenientes del magisterio en el Congreso de la Unión, etcétera.

Todos estos elementos conducen, por una parte, a advertir que la injerencia del magisterio trasciende los límites

⁴ A ese respecto, Carlos Ornelas (2008b: 104-105) advierte que pese a las orientaciones de la SEP por vincular más estrechamente las escuelas normales con las instituciones de educación superior, existe una fuerte inercia histórica que mantiene a las primeras como los centros fundamentales de preparación y certificación de los conocimientos de los maestros de educación primaria, lo cual conduce a un fortalecimiento político e ideológico del gremio por cuanto el SNTE vigila que las normales de los distintos estados del país cumplan con los planes y ofrezcan una cierta homogeneidad en la formación inicial de los docentes.

de su propia estructura orgánica en tanto sindicato, llevando sus estrategias de acción a esferas de implicación política mucho más amplias dentro de la compleja red de dispositivos institucionales puestos al servicio de la educación. Por otra parte, se advierte de igual manera que las decisiones educativas, en tanto referentes de una política pública, no son meras ejecuciones basadas en el costo-beneficio bajo un principio de racionalidad instrumentado por el Estado, sino que suelen ser resultado de un entorno político en el que se *politizan* sus contenidos (Canto Chac, 1994: 119) en función de ciertos criterios de actuación factibles –mas no necesariamente óptimos–, sobre la base de una capacidad instalada, de un tipo de organización escolar, de los recursos disponibles o de la tecnología educativa en uso (Aguilar, 2007: 38).

Con respecto al segundo punto, el SNTE se ha visto en la necesidad de asumir (al menos declarativamente) como *propias* las proclamas que ponderan la importancia de la calidad y la modernización de la enseñanza básica defendidas desde la SEP. Sin embargo, esto último no debe suponer una simple alineación automática, desprovista de resistencias o conflictos hacia el interior de la organización sindical, lo cual tiene el inconveniente, por lo demás, de ver a esta última como monolítica e indiferenciable más allá de las secciones, regiones, niveles de mando, etc. que la componen. Por el contrario, ha supuesto desencuentros de distinta magnitud entre quienes se oponen a ciertos principios ordenadores de la “directriz modernizadora” y quienes buscan inaugurar una vertiente reformadora adecuada a los nuevos procesos de integración global (Espinazo Valle, 1997: 136). Lo importante en ambos casos es que ninguna alternativa supone un desprendimiento del esquema corporativo que le da sustento al sindicato, más bien son expresiones de interés, ya sea por refrendar visiones de la educación tradicionales, o bien por introducir nuevos referentes de gestión educativa, pero sin alterar gravemente el ordenamiento estructurador del magisterio⁵.

⁵ Esto debe entenderse como resultado histórico de un esquema político, cuyas características son compartidas en lo general por los sindicatos tradicionales en México, como los afiliados al Congreso del Trabajo (CT) o a la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Desde su nacimiento, estas centrales sindicales estuvieron regidas por un plegamiento hacia el Estado y hacia la figura presidencial en turno, a cambio del mantenimiento de ciertos privilegios gremiales y la promoción política de sus dirigencias. En este sentido, el SNTE forma parte de esa historia corporativa a partir de la cual se ha institucionalizado toda una cultura laboral y sindical que resulta difícil de romper en las circunstancias actuales.

Este comportamiento comienza a advertirse desde la introducción de una serie de reformas educativas en los años ochenta y noventa del siglo pasado, especialmente durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari. Bajo su gobierno, se comienza a gestar un proyecto de modernización orientado a replantear los mecanismos institucionales que dieron cobijo a la educación durante años. Es así como se insiste en la necesidad de la descentralización educativa, de la profesionalización y actualización docente, de los bonos de productividad, de la participación social en las escuelas, de los proyectos de calidad educativa, de nuevos esquemas de financiamiento, de la revisión de los diseños curriculares, etc. Todo ello daría pie a la conformación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en el año de 1992, antecedente de lo que en 2008 se denominaría oficialmente *Alianza por la Calidad de la Educación*, documento que, a diferencia del primero, sería suscrito entre el gobierno federal y el propio sindicato de maestros⁶.

Si bien estas reformas han buscado la reorganización de la educación básica en nuestro país, su alcance se encuentra sujeto a negociación con la parte sindical, pero más aún a toda una cultura instituida a lo largo de los años en torno al quehacer educativo. Es por esa razón que las necesidades de transformación escolar promovidas por las autoridades educativas no encuentran homogéneamente el mismo interés, entusiasmo o comprensión entre quienes integran al magisterio. Desde esa visión, la política educativa ha prestado particular interés en dos ejes programáticos fundamentales: 1) la profesionalización y 2) la evaluación docente. Es en función de estas directrices como se entrecruzan distintas valoraciones alrededor del discurso institucional basado en la calidad de la enseñanza, al tiempo que se ponen en disputa determinadas prerrogativas simbólicas acerca del sentido de la educación.

Profesionalización docente y evaluación

En torno al papel de la profesionalización de los docentes existe una postura dominante en nuestros días que pugna

⁶ El ANMEB fue una política diseñada e instrumentada de manera unilateral por Salinas de Gortari como parte de su estrategia por reorganizar la educación a fin de adecuarla al ambiente de productividad, flexibilidad y libre mercado. Ante esta iniciativa, el SNTE –y particularmente su dirigencia, en manos de Elba Esther Gordillo– tuvo que aceptar a regañadientes la política salinista a cambio de mantener el aparato sindical para fincar su poder tanto al interior como al exterior de la organización.

por la redefinición de la práctica pedagógica centrada en la idea de la formación continua o el aprendizaje permanente (Marcelo, 2001; Mella Garay, 2003; Tedesco, 1996). Esto conduce a la necesidad de desarrollar un *ethos* formativo fincado en la flexibilidad y en la capacidad de atender con atinencia distintas situaciones dentro del entorno escolar. En este marco, las políticas apuntan a la construcción de una “nueva institucionalidad” orientada a ofrecerles a los docentes una cultura profesional de corte meritocrático basada en un principio básico: mayor reconocimiento o remuneración a los maestros según su desempeño.

En un plano retórico, lo anterior se reviste de una reconfiguración simbólica sobre la figura del ser maestro, esto es, de un sujeto conductor; altamente directivo y soberano frente a su clase a un sujeto facilitador del aprendizaje, inclusivo y proactivo ante las necesidades cambiantes brindadas por el entorno. Esto supone, en consecuencia, reformular distintos ordenamientos de gestión educativa que, a nivel latinoamericano, organismos como la UNESCO-OREALC han establecido en los siguientes términos:

- Revisar las bases institucionales del sistema educativo para una reforma efectiva de la formación de los docentes.
- Mejorar las condiciones de trabajo y empleo de los docentes.
- Redefinir el rol docente tanto en relación con los procesos pedagógicos como con un nuevo modelo de gestión escolar.
- Modificar el enfoque convencional de formación docente caracterizado por una falta de vinculación con la práctica y el saber de los maestros, superposición de conocimientos sin comprensión interdisciplinaria de los procesos educativos, formación deficiente de los formadores de maestros, modalidades inadecuadas de enseñanza, etcétera.
- Integrar formación inicial y en servicio dentro de un único plan de formación.
- Crear mecanismos permanentes de superación profesional durante el empleo.
- Asegurar espacios horizontales para que los docentes puedan compartir y analizar su práctica (citado en Torres, 1996: 4).

En el plano local, estas formulaciones han tenido un procesamiento oficial que hace extensiva esta exigencia de reordenamiento en torno al papel docente expresado en:

a) la estimulación de nuevas prácticas pedagógicas en el aula para el tratamiento de los contenidos curriculares, b) el establecimiento de perfiles de desempeño de los docentes en servicio, c) la capacitación de los maestros para la atención adecuada de la innovación curricular, en particular la derivada del enfoque por competencias⁷, d) el desarrollo de programas para la formación continua y la superación profesional, e) una mayor capacitación de profesores insertos en escuelas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, f) la apertura de una nueva fase del programa de Carrera Magisterial⁸ acorde con las necesidades de actualización docente, entre otros aspectos (SEP, 2007).

Por su parte, algunos organismos de la sociedad civil también han hecho eco de la necesidad de un mejoramiento de la labor docente a favor de la calidad educativa en un marco de integración global. Es el caso de la agrupación Coalición Ciudadana por la Educación, que reúne a académicos, empresarios y ciudadanía en general para manifestar una posición frente al papel que han mantenido tanto las autoridades como el magisterio alrededor de este tema. Dentro de sus exigencias en torno al servicio docente se destacan los siguientes puntos:

- La contratación, la capacitación, la promoción, los incentivos y la permanencia de todo el personal educativo con base en evaluaciones objetivas, generales, públicas, supervisadas por instancias de participación ciudadana de pleno derecho y auditadas por los órganos de fiscalización.
- El nombramiento y promoción de todos los supervisores y directores mediante concurso público, abierto, sin injerencia de la dirigencia sindical y calificado únicamente por el mérito profesional de cada docente.
- El uso de la evaluación para generar apoyos y medios de capacitación para favorecer el desarrollo profesional

⁷ A grandes rasgos, el enfoque por competencias en educación básica (impulsado desde el gobierno de Vicente Fox) supone la articulación entre conocimientos, habilidades, actitudes y valores a partir de contenidos curriculares que apelan a la transversalidad de los campos formativos en los tres niveles, es decir, preescolar, primaria y secundaria, con la finalidad de obtener un perfil de egreso capaz de participar en la sociedad y resolver problemas de carácter práctico. Dentro de la proclama oficial, la pertinencia del enfoque reside en desarrollar en los alumnos *competencias para la vida* como una manera de ajustarse a entornos cambiantes, diversos y demandantes (véase SEP, 2009a).

⁸ La Carrera Magisterial supone un programa de promoción e incentivos entre los docentes con base en el mérito personal, lo cual pretende trascender el viejo modelo de escalafón por antigüedad.

de los docentes y el fortalecimiento de la formación inicial y continua de los docentes.

- La eliminación de todas las disposiciones que permiten al sindicato controlar las comisiones mixtas, la carrera magisterial, el número de plazas, la asignación de contratos, el manejo del escalafón y cualquier otra medida que afecte el derecho de los maestros a recibir las promociones e incentivos que les correspondan.
- La prohibición de las prácticas de venta y la herencia de plazas en el sistema educativo.
- La creación de mecanismos de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en las comisiones mixtas⁹.

Complementariamente, la evaluación en la labor docente se ha convertido en parte importante de las exigencias institucionales para medir los alcances efectivos de las reformas educativas. A nivel global hay una presión política por establecer mecanismos estandarizados de comparación que permitan diagnosticar las condiciones del sector y así formular políticas encaminadas a obtener mejores desempeños en el corto, mediano y largo plazo.

En nuestro país, el tema de la evaluación se ha manejado primordialmente a partir de los resultados de las pruebas a gran escala. Estas últimas han cobrado a lo largo de los años un especial impulso como parte de una política orientada a identificar los aprovechamientos escolares del programa de Carrera Magisterial (Martínez Rizo, 2008). En este sentido, las pruebas ENLACE¹⁰ y Excale¹¹ constituyen los referentes nacionales diseñados para determinar la viabilidad del currículo y, al mismo tiempo, determinar la calidad de la enseñanza instrumentada por los profesores. A estas evaluaciones se le viene a sumar la prueba PISA¹², proyecto promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con el objetivo de evaluar el resultado de los sistemas educativos entre los países miembros a través de la aplicación estandarizada de pruebas a una gran muestra de alumnos de educación básica¹³.

⁹ Así se establece en la página oficial de esta organización, la cual puede consultarse en su portal: <<http://www.porlaeducación.mx>>.

¹⁰ Siglas de Evaluación Nacional del Logro Académico en los Centros Escolares.

¹¹ Acrónimo de Examen de Calidad y Logro Educativo.

¹² Siglas de Programme for International Student Assessment.

¹³ Creemos que el uso de estos instrumentos de evaluación a gran escala, más allá de establecer el efectivo aprovechamiento escolar reportado por los estudiantes, puede llevar a ponderar el rol del maestro

Para la OCDE, el asunto de la evaluación docente (y el sentido de la educación misma) se corresponde de un conjunto de directrices que impacta de manera directa en la configuración del ser maestro, tal y como se desprende de sus recomendaciones al Estado mexicano donde se requiere:

El desarrollo de políticas más coherentes para maestros: esto incluye la implementación de medidas, el establecimiento de estándares que definan a los “buenos maestros” para ser utilizados por las instituciones de formación de maestros y en los procesos de selección, mediante el establecimiento de mecanismos de acreditación transparentes y eficaces, y la manera de asignar a los maestros a fin de proporcionar a las escuelas con los mejores maestros y directores; y asegurando la formación continua de alta calidad para los maestros (OCDE, 2009).

Al amparo de estas presiones políticas de distinto alcance y magnitud, el papel del SNTE ha hecho ver que las directrices encaminadas a lograr el cambio educativo se sujetan a un escenario de pesos y contrapesos. Para el magisterio, la educación —en tanto objeto en disputa— supone refrendar un modo de actuar y sentir el trabajo de los maestros como parte de una cultura instituida a lo largo del tiempo y, en este proceso, los mecanismos de interlocución pueden llevar a visiones encontradas, como la escenificada en mayo de 2007 entre la entonces titular de la SEP, Josefina Vázquez Mota, y el secretario general del SNTE, Rafael Ochoa, quien a declaración expresa de la primera en el sentido de que la evaluación docente no debía verse como una amenaza, sino como parte de una reforma tendiente a trascender visiones limitadas y excluyentes, reviró que la SEP sólo “fusila” programas anteriores y que si se someten a concurso las plazas docentes, lo mismo habría que hacer con los cargos de secretarios de educación en las entidades¹⁴.

en función del logro alcanzado mediante la certificación de una prueba estandarizada, así como por las posibles compensaciones que se deriven del buen aprovechamiento escolar reportado por los alumnos. Los efectos de esta situación abonarían en el incremento selectivo de los estímulos y, por ende, en la segmentación del personal docente en función de las recompensas salariales diferenciadas (Pérez Ruiz y González, 2010).

¹⁴ *La jornada* en línea, 25 de mayo de 2007. Este choque entre la SEP y el SNTE terminó con la destitución en 2009 de Josefina Vázquez Mota por presiones de la dirigencia magisterial, en particular de Elba Esther Gordillo como parte de las facturas cobradas al gobierno de Felipe

No obstante, las confrontaciones discursivas —más allá de su componente anecdótico— no han evitado que el sindicato deba asumir políticamente estos ordenamientos, que ya no derivan única y exclusivamente del Estado mexicano, sino que son articulados por distintas fuerzas, tanto al exterior como al interior del país, en el marco de una integración global. La “institucionalidad” del magisterio queda de manifiesto así con la aprobación de la *Alianza por la Calidad de la Educación* en los inicios del presente sexenio, bajo la cual el SNTE asume acuerdos orientados a la modernización de los centros escolares a través de infraestructura y equipamiento, a nuevas estrategias de gestión y participación social, a la profesionalización de los docentes, a la promoción de las nuevas plazas mediante concursos nacionales, a la certificación de las competencias docentes, a la aplicación de la reforma curricular de la educación básica, a las jornadas escolares de tiempo completo, a los sistemas de evaluación docente, etcétera.

En tanto definiciones de una política encaminada a lograr una transformación en la educación, estos elementos pueden verse como parte de una retórica cuyo dominio simbólico reside en vincular distintos grupos de interés a diferentes escalas. Pero, en gran medida, su cabal aplicación sigue siendo un asunto pendiente en tanto los intereses, prácticas y cultura laboral de los docentes los instan a desarrollar un juego de simulación y mantener una aplicación parcial de la reforma educativa. En razón de esto último, encontramos que los compromisos en torno a la educación se validan desde posicionamientos diversos, con lo cual se *politiza* la orientación educativa y, de manera complementaria, las historias institucionales, las culturas docentes y las prácticas pedagógicas que la envuelven de ordinario.

Conclusión

En México, el panorama socioeducativo se inserta en un contexto dominado por la fragmentación, la desigualdad, el rezago y la precariedad de la oferta ocupacional. Sobre estas condiciones, los arreglos institucionales encaminados a mejorar la educación se articulan desde distintos referentes y bajo la intervención de actores diversos. Bajo este nuevo

ordenamiento, el diseño de la política educativa ya no es patrimonio exclusivo del Estado mexicano por cuanto se hace presente, con mayor intensidad, la intervención de grupos de interés que demandan por determinadas vías nuevas orientaciones y nuevas configuraciones simbólicas sobre el sentido de la educación entrado el siglo XXI. Ante esta coyuntura, el papel del SNTE —lejos de diluirse en razón de ser ubicado como un lastre y un obstáculo a la modernización— se ha refuncionalizado a través de dos rutas de conducción política: como una organización burocrática, centralista y autoritaria con capacidad de negociación frente a las autoridades educativas en función de su poder gremial; y como una institución dispuesta, en el papel, a asumir el reto de las transformaciones educativas a cambio de mantener su hegemonía en cuanto a la representación de los intereses magisteriales, así como de obtener beneficios políticos y económicos para la dirigencia en su relación con el Estado. De ahí la gran paradoja de nuestro sistema educativo a nivel básico: por un lado, la búsqueda por transitar a esquemas de modernización de cara a los imperativos de la sociedad global y, por otro, mantener la interlocución para alcanzar dicho objetivo con una organización dominada por un cacicazgo tradicional y patrimonialista enquistado en las estructuras y en las propias voluntades educativas.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (ed.) ((2007). “Estudio introductorio” en *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-84.
- Bourdieu, Pierre (2000). “Algunas propiedades de los campos” en *Cuestiones de sociología*, Madrid, Ediciones Istmo, pp. 112-119.
- Campbell, John (2009). “Surgimiento y transformación del análisis institucional” en Eduardo Ibarra (coord.), *Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las instituciones modernas*, México, UAM-Cuajimalpa/Gedisa, pp. 3-34.
- Canto Chac, Manuel (1994). “Política social e intercambio político” en Manuel Canto Chac y Pedro Moreno (comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM-Xochimilco, pp. 119-144.
- Espinoza Valle, Víctor (1997). “El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California” en *Frontera Norte*, vol. 9 (17), enero-junio, México, pp. 131-146.

Calderón por el apoyo brindado electoralmente en las elecciones presidenciales de 2006.

- Ibarrola, María de (2007). "La formación para el trabajo en México" en José Luis Calva (coord.), *Educación, ciencia, tecnología y competitividad*, colección: Agenda para el Desarrollo, vol. 10, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados LX Legislatura, pp. 19-32.
- Llamas, Ignacio (2007). "Educación y desarrollo" en José Luis Calva (coord.), *Educación, ciencia, tecnología y competitividad*, colección: Agenda para el Desarrollo, vol. 10, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados LX Legislatura, pp. 302-319.
- Marcelo, Carlos (2001). "Aprender a enseñar para la sociedad del conocimiento" en *Revista Complutense de Educación*, vol. 12, núm. 2, Madrid, pp. 531-593.
- Martínez Rizo, Felipe (2008). "Evaluación a gran escala y evaluación en aula". Documento del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE). México.
- Mella Garay, Elia (2003). "La educación en la sociedad del conocimiento y del riesgo" en *Enfoques Educativos*, vol. 5 (1), Universidad de Chile, pp. 107-114.
- Miranda, Francisco y Rebeca Reynoso (2006). "La Reforma de la educación secundaria en México: Elementos para un debate" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11 (31), octubre-diciembre, México, pp. 1427-1450.
- Montagut, Teresa (2000). *Política social. Una introducción*. España, Ariel.
- Muñoz, Aldo (2008). "Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13 (37), abril-junio, México, pp. 377-417.
- OCDE (Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica) (2009). *Implementación de políticas de educación: México*. Disponible en: <www.oecd.org/dataoecd/26/25/44833059.pdf>. Consulta: 19 de marzo de 2011.
- (2010). *Panorama de la Educación. Elementos clave sobre el estado de la educación en México*. Disponible en: <www.oecd.org/document/4/0,3343,es_36288966_36288553_45958020_1_1_1_1,00.html>. Consulta: 26 de marzo de 2011.
- Ornelas, Carlos (2008a). "El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13 (37), abril-junio, México, pp. 445-469.
- (2008b). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. México, Siglo XXI Editores.
- Pérez Ruiz, Abel y José González (2010). "Evaluación y Reforma Educativa en México". Ponencia presentada en el VI Encuentro Internacional "Aseguramiento de la Calidad de la Profesión Docente". Red Kipus. Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco, del 8 al 10 de diciembre de 2010.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano) (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. Disponible en: <www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2005/idhmx/>. Consulta: 20 de febrero de 2011.
- Sacristán, J. Gimeno (2002). *Educación y convivir en la cultura global*. Madrid, Morata.
- Sandoval, Etelvina (2007). "La Reforma que necesita la secundaria mexicana" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 12 (32), enero-marzo, México, pp. 165-182.
- Santibáñez, Lucrecia (2008). "Reforma educativa: el papel del SNTE" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13 (37), abril-junio, México, pp. 419-443.
- SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México.
- (2009a) *Plan de Estudios de la Educación Básica a Nivel Primaria*. México.
- (2009b) *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras Ciclo Escolar 2008-2009*. México.
- SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*. México.
- Tedesco, Juan Carlos (1996). "La educación y los nuevos desafíos del ciudadano" en *Nueva Sociedad*, núm. 146, noviembre-diciembre, pp. 74-89.
- Tedesco, Juan Carlos (2004). "La gestión en la encrucijada de nuestro tiempo" en Justa Ezpeleta y Alfredo Furlan (comps.), *La gestión pedagógica de la escuela*, México, UNESCO, colección Educación y Cultura para el Nuevo Milenio, pp. 21-63.
- Torres, Rosa María (1996). "Formación docente: clave de la reforma educativa". Santiago de Chile, UNESCO-OREALC. Disponible en: <www.fronesis.org/documentos/Clave.doc.pdf>. Consulta: 3 de abril de 2011.