

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**



TESIS

**SINDICALISMO DOCENTE Y REFORMAS EDUCATIVAS EN MÉXICO:
FORMULACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUSTENTABILIDAD
EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN BÁSICA, 1992-2014**

PRESENTA

MTRA. IRMA ALICIA GONZÁLEZ ANAYA

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR
EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO
SUSTENTABLE**

AGOSTO, 2016

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**



TESIS

**SINDICALISMO DOCENTE Y REFORMAS EDUCATIVAS EN MÉXICO:
FORMULACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUSTENTABILIDAD
EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN BÁSICA, 1992-2014**

PRESENTA

MTRA. IRMA ALICIA GONZÁLEZ ANAYA

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN
CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO
SUSTENTABLE**

COMITÉ TUTORAL

**DIRECTOR: DR. JESÚS OSORIO CALDERÓN
COORDIRECTORES: DR. JUAN SÁNCHEZ GARCÍA
DRA. LILIA SUSANA PADILLA Y SOTELO**

AGOSTO, 2016

AGRADECIMIENTOS

La presente tesis ha sido realizada gracias a la conjunción de diferentes factores, entre ellos el apoyo de instituciones y personalidades destacadas dentro de la política educativa, que han intervenido desde diferentes perspectivas, así como cada una de las personas que han aportado experiencia y conocimiento para enaltecer el trabajo.

En primer lugar agradezco al Instituto de Investigaciones Sociales (IINSO), a la Universidad Autónoma de Nuevo León (U.A.N.L.), y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por su gran apoyo para mi formación doctoral tanto académica como económica.

Dr. Jesús Osorio Calderón, Director de tesis a quién reconozco su gran apoyo, comprensión y sabiduría para lograr dar continuidad a mi trabajo de investigación, gracias por su dedicación para guiar y revisar la publicación de artículos y participaciones en congresos, siempre alentándome a difundir el trabajo académico. Expreso mi más sincero agradecimiento al Dr. José Juan Cervantes Niño, quien realizó la conducción y dedicación de su trabajo en el periodo del primero al quinto coloquio, además de la elaboración de artículos y presentación de congresos.

Dr. Juan Sánchez García y a la Dra. Lilia Susana Padilla, Codirectores del Comité Doctoral, agradezco por su apoyo permanente y su profesionalismo al respetar y confiar en mi nuevo perfil como investigadora, sobre todo por contribuir con su experiencia y hacer surgir en mí la parte más productiva, un gran reconocimiento por apuntalar de manera precisa con sus observaciones constructivas.

Deseo manifestar de manera muy especial la gratitud al Dr. Manuel Barragán Codina, la Dra. Esthela María Gutiérrez y la Dra. María Luisa Martínez Sánchez, Director y Directoras respectivamente del Instituto de Investigaciones Sociales durante el periodo de realización del doctorado por su gran apoyo en congresos nacionales e internacionales con la finalidad de difundir el trabajo académico, participando como ponente en cada uno de ellos realizados en Argentina (2013,2014, 2016), Chile (2013), Brasil (2014), Costa Rica (2015), Turquía (2016), China (2016) y 10 participaciones también como ponentes en México (2014-2016).

Al Dr. José Fabián Ruiz, Dr. Arun Kumar Acharya, Dr. José María Infante Bonfiglio, Dra. María Estela Ortega Rubí, Dr. Julio César Puente Quintanilla, Dra. Beatriz Adriana Servín Herrera, Dr. José Manuel Rangel Esquivel, Dr. Rodrigo Tovar Cabañas, Dr. José Raúl Luyando Cuevas, Dr. José Alfredo Jauregui, Dr. Marco Antonio Aranda Andrade, Dra. María de Jesús Ávila Sánchez, Dr. Esteban Picazzo Palencia, Dr. Jorge Francisco Aguirre y Dr. Pedro Cesar Cantú Sala por sus precisiones realizadas en cada uno de los coloquios, con el fin de enriquecer de manera significativa hacia la mejora continua de este trabajo de investigación.

A la Dra. Elizabeth Gálvez Santillán que con la organización de los Seminarios Permanentes logró abrir la perspectiva de sustentabilidad de forma integral, desde la perspectiva social, ambiental y económica.

A todas las instituciones que colaboraron en forma directa para realizar la presente tesis, me refiero al Senado de la República LXII y LXIII Legislatura, al H. Congreso de la Unión Legislatura LXII Y LXIII, H. Congreso del Estado de Nuevo León la Septuagésima

Tercera y Septuagésima Cuarta Legislatura, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Educación de Nuevo León y Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Escuela Centenaria Benemérita Miguel F. Martínez, Escuela de Ciencias de la Educación, Sociedad Mexicana de Educación Comparada (SOMECE) y Red de Investigación e Innovación en Educación del Noreste de México (REDIEN).

En especial agradezco a mis colegas docentes José Ricardo Rivera Camarillo, José Ángel Palomo Obregón, Irma Yadira Córdova, Rubén Hernández Galván, Gautier Cepeda Garza, Leticia Ríos Reyna, Carlos Delgadillo Gutiérrez, María Esthela Martínez Flores, Eva Cabral Lic. Laura Michelle Cardona Hernández, Lic. Uriel González, Lic. Edmundo González Herrera, M.P. Abigail García García, Patricia García De León, Inspector Héctor Herrera, Inspectora María Elena Corpus Martínez, Lic. Rosa María Méndez Rodríguez de quienes he recibido un apoyo incondicional durante todo el proceso de mi formación doctoral.

A las personas que me motivaron...

C.P. Ángel Julián González Falcón compartiendo con paciencia cada pensamiento que venía a mi mente para agregar a mi investigación. Gracias familia por su apoyo.

Dr. José Ricardo Rivera Peña por enseñarme a valorar e incrementar mis habilidades académicas.

Dr. Jaime Melchor Aguilar por su gran impulso para concluir mis estudios.

Mtro. Gerardo Pantoja Zavala por sus inteligentes consejos.

Irma Alicia González Anaya

RESUMEN

La presente investigación surge como necesidad de encontrar indicios que nos demuestren cuanto ha contribuido el sindicalismo docente en México, específicamente en la formulación de políticas educativas que impactan en las reformas educativas durante el periodo 1992-2014, para buscar la sustentabilidad educativa en educación básica.

De manera recurrente se encontró en distintos estudios, que existe evidencia suficiente para suponer que los sindicatos afectan o coadyuvan en el desempeño de las empresas, a la hora de ejercer la representación de los intereses de sus agremiados.

En México es un buen momento para orientar estudios en ese sentido, especialmente ahora que el tema está interesando a la sociedad y proliferan organizaciones no gubernamentales ocupadas en el asunto. Es de suma importancia analizar y explicar la forma y el grado de participación del sindicalismo docente (SNTE) en las políticas educativas (reformas) y la contribución de la misma en la mejora de la calidad educativa de la educación básica. El ámbito espacial estará supeditado a México, con una temporalidad de 1992 al 2014; esto implica desarrollar un análisis sobre las propuestas educativas del SNTE emanadas de Congresos Nacionales Educativos y las políticas de los gobiernos del periodo en estudio. Durante la investigación se perciben algunas maneras de actuar del SNTE, todo ello en la funcionalidad o no del sistema educativo; cuestión políticas públicas, tiende a ser negativa y poco valorado en lo positivo, esto implica analizar el Sistema Educativo Mexicano (SEM) y las propuestas realizadas por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) a través de su influencia en la formulación e instrumentación de políticas en educación básica, para apuntalar el desarrollo sostenible en el periodo de investigación antes mencionado. Fundamentos teóricos del estudio se orientan desde el contexto de

sustentabilidad social en los aspectos de educación y desarrollo, como es la revisión de Conferencia Mundial Educación para Todos Jomtien 1990, Foro Mundial de Educación Dakar 2000 y Decenio de la Educación 2005, enfocadas al desarrollo la Cumbre del Milenio 2000; Rio + 10 y Rio + 20, así mismo se encuentran hallazgos de la revisión desde las propuestas educativas en cumbres internacionales globales (BANCO MUNDIAL, UNESCO, UNICEF, OCDE, PNUD) y en América Latina (BID, CEPAL, CEPAL-UNESCO, OREALC).

Se diseñó un cuestionario para entrevista, dicho instrumento fue aplicado a los actores de alto nivel como Senadores, Diputados, Funcionarios educativos, Líderes sindicales y Académicos, recabando la información video grabada y en forma escrita. Un punto a destacar es que las personas entrevistadas opinan (en su mayoría) que las propuestas de cambio educativo influyeron en la firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), estando conscientes que este provocó una reorganización del sistema educativo, que estableció un programa de mejoramiento profesional llamado Carrera Magisterial, tema de primera mano en esto momentos; otra hipótesis que se responde es la contribución sindical a la sustentabilidad del sistema educativo, encontrando que los órganos educativos del Estado mexicano, transmitiendo con ello una figura del sindicalismo docente que no puede explicar un funcionamiento único, por el contrario; como lo señalan las teorías, el mismo es múltiple y pragmático. Además es constatable que desde hace muchos años el sindicalismo docente ha participado en la propuesta y hechura de las políticas educativas, tanto en lo regional (América Latina) como nacional, con lo que se podría aseverar que en determinadas coyunturas estos entes gremiales si han influido en el proceso de las decisiones políticas.

Palabras clave: Sustentabilidad educativa, Sindicalismo docente, Reformas educativas, Calidad educativa.

ABSTRACT

This research began as a need to find clues that show us how the teacher unionism has contributed in Mexico, specifically in the formulation of educational policies that impact on educational reforms during the period 1992-2014, to seek sustainability education in basic education.

Recurrently was found in different studies, that there is sufficient evidence to assume that unions affect or contribute to the performance of companies, when exercising the representation of the interests of its members.

In Mexico it is a good time to guide studies in this regard, especially now that the topic is getting interesting to society and the proliferation of non-governmental organizations engaged in the issue.

It is extremely important to analyze and explain the form and degree of participation of the teachers' unions (SNTE) in educational policies (reforms) and the contribution of it in improving the educational quality of basic education. The space sector is subject to Mexico, with a temporality of 1992 to 2014; this involves developing an analysis of the educational proposals of the SNTE produced from Educational National Congresses and government policies in the period under study.

During the investigation are perceived some ways of acting of SNTE, all functionality or not about the educational system; public policy issue tends to be negative and underappreciated in the positive way, this involves analyzing the Educational System of Mexico (SEM , for its acronym in Spanish) and the proposals made by the National Union of Education Workers (SNTE, for its acronym in Spanish) through its influence on the formulation and implementation of policies in Basic Education, to underpin sustainable development in the period of investigation previously mentioned. Theoretical basis of the study are oriented from the context of social sustainability in the areas of education and development, such as

reviewing World Conference Education for All Jomtien 1990, World Education Forum in Dakar 2000 and the Decade of Education 2005, aimed at developing the Millennium Summit 2000; Rio + 10 and Rio + 20, also are findings of the review from the educational proposals on global international summits (World Bank, UNESCO, UNICEF, OECD, UNDP) and Latin America (IDB, ECLAC, ECLAC-UNESCO, OREALC).

A questionnaire to interview was designed, this instrument was applied to high-level actors as Senators, Representatives, educational officials, union leaders and academics, gathering written information and also recorded videos.

It should be pointed out that people interviewed believe (mostly) that proposals for educational change influenced in the signing of the National Agreement for the Modernization of Basic Education (ANMEB for its acronym in Spanish), being aware that this led to a reorganization of the education system, which established a professional improvement program called Carrera Magisterial in Spanish, firsthand subject in this moment; another answered hypothesis is the teacher union contribution to the sustainability of the educational system, finding that educational bodies of the Mexican State, thereby transmitting a figure of teacher unionism that cannot explain a single operation, on the contrary; as pointed out in some theories, it is multiple and pragmatic. It is also evident that for many years the teachers' unions participated in the proposal and construction of educational policies, both regional (Latin America) and national, which could assert that in certain situations these trade union bodies they indeed have influenced in the process of political decisions.

Keywords: Sustainability Education, teachers' unions, educational reforms, educational quality.

ÍNDICE

A) Sindicalismo docente y reformas educativas en México: Formulaciones de políticas públicas para la sustentabilidad educativa en la educación básica, 1992-2014	15
1a. Los sindicatos docentes: Revisión desde América Latina	15
1b. Implicaciones económicas –financieras.	22
1c. Implicaciones políticas	23
1d. Implicaciones en la calidad de la educación	24
B) México: Problemática de estudio y justificación	26
2a. Ausencia de discusión en México	27
2b. Los sesgos en la discusión pública	28
2c. Un referente importante: la discusión en EE.UU.	32
2d. Sindicalización docente en EE.UU	34
2f. Los simpatizantes del sindicalismo magisterial en EE.UU.	36
2g. Los críticos del sindicalismo magisterial EE.UU	38
2h. Justificación	41
C) Objeto de estudio: Espacial y Temporal	41
D) Hipótesis y objetivos operacionales	42
4a. Hipótesis general.	42
4b. Objetivo general	43
4c. Objetivos particulares	43
E) Prospectiva sintética tesis	44
CAPÍTULO 1: ESTADO, GLOBALIZACIÓN Y LA EDUCACIÓN	47
1.1 Estado y globalización: una perspectiva conflictiva	47
1.2 Globalización, transformaciones y educación	59
1.2.1 Transformaciones y educación	62
1.2.2 Interconexión global y la educación.	65
1.2.3 Efectos de la globalización sobre la educación.	66
1.2.4 La descentralización de la educación como tendencia.	73
1.2.5 La descentralización de la educación como ideología.	77

1.2.6 Efectos de la globalización en la educación.	81
1.3 Globalización y reformas educativas	84
1.3.1 La perspectiva economicista.	84
1.3.2 La perspectiva organizacional	86
1.3.3 La perspectiva humanista	88
1.3.4 La perspectiva crítica.	90
1.4 Globalización y sindicatos	93
1.5 Prospectivas analíticas	98
CAPÍTULO 2: POLÍTICAS INTERNACIONALES, REFORMAS EDUCATIVAS Y SINDICALISMO DOCENTE	101
2.1 Propuestas de reformas educativas: Cumbres Internacionales. Principales tendencias	103
2.1.1 Cumbres internacionales e influencias en las reformas educativas.	103
2.1.2 Por una educación para todos: Jomtiem 1990	103
2.1.3 Por la igualdad educativa: Dakar 2000	108
2.1.4 Los objetivos del milenio y la educación: ONU declaración del milenio 2000	110
2.1.4.1 Desarrollo sostenible y el futuro de la educación: Río + 10	113
2.1.4.2 Por la mejora educativa en un decenio: ONU 2005	116
2.1.4.3 Revisitando el desarrollo sostenible y la educación: Río + 20.	118
2.1.4.4 Saldos de las cumbres internacionales en la educación.	120
2.2 Los organismos internacionales, globalización y reformas educativas	122
2.2.1 Financiación de la educación: la visión del Banco Mundial	124
2.2.2 Por una educación para el siglo XXI: UNESCO	128
2.2.3 El desarrollo humano y la educación: PNUD	131
2.2.4 La protección a la niñez y la educación: UNICEF	134
2.2.5 Evaluación de los sistemas educativos: OCDE.	135
2.3 América Latina	136
2.3.1 El cambio educativo en América Latina: OREALC.	139
2.3.2 La educación y las prioridades del desarrollo: La CEPAL.	141

2.3.3	Trasformación productiva con equidad: CEPAL-UNESCO	143
2.3.4	Cambios de la educación: BID	145
2.3.5	La educación básica en América Latina: BID	147
2.3.6	Educación para la transformación: BID.	149
2.3.7	Saldo operacionales de propuestas	150
2.4	Las reformas educativas: una revisión integral y crítica desde los actores.	151
2.4.1	Cambio educativo y protagonismo docente.	152
2.4.2	La reforma tradicional.	153
2.4.3	Reforma educativa en los años noventa.	158
2.4.4	Dos visiones de las reformas educativas: los reformadores y los docentes	167
2.4.5	El punto de vista de los reformadores	168
2.4.6	El punto de vista de los docentes y sus sindicatos.	172
2.5	Prospectivas analíticas	178
CAPÍTULO 3: SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (SNTE): PERSPECTIVAS Y EVOLUCIÓN EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA.		183
3.1	El sistema político mexicano. Corporativismo base de su estabilidad.	183
3.2	El SNTE: sus ambigüedades históricas 1940-2013.	190
3.2.1	El corporativismo sindical mexicano.	190
3.2.2	Los Orígenes del SNTE	195
3.2.3	La edad de oro del corporativismo sindical docente 1940-1970.	199
3.2.4	La mano dura del corporativismo.	202
3.2.5	Elba Esther Gordillo y la descentralización de 1992.	207
3.2.6	Efectos en el SNTE de la descentralización (1992-2000).	212
3.2.6.1	El SNTE en la época de la alternancia	215
3.2.6.2	La cerrazón y aislamiento político: el retorno del PRI 2013.	220
3.2.7	El SNTE y los Movimientos internos: CNTE	221
3.2.7.1	Orígenes de la oposición SNTE v/s CNTE	226
3.2.8	El SNTE y sus propuestas de políticas educativas: Revisión desde los	229

Congresos de educación	
3.2.9 El SNTE y los sindicatos docentes y de América Latina: coincidencias y divergencias	235
3.2.10 Prospectivas analíticas	239
CAPÍTULO 4: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS.	241
4.1 Bases ideológicas y estructurales de los magisteriales: América Latina.	245
4.1.1 Discursos y posicionamientos	245
4.1.2 El carácter de trabajo docente	249
4.1.3 Las organizaciones docentes y la política.	253
4.2 Tipología analítica de las organizaciones del magisterio.	259
4.3 Los problemas y las políticas educacionales: Implicación de las organizaciones de docentes.	262
4.3.1 Sindicalismo docente y políticas públicas.	263
4.3.2 El Estado y las organizaciones de docentes en la generación de políticas educacionales.	267
4.3.3 Los problemas y las políticas de la educación y las organizaciones de docentes.	270
4.3.3.1 El acceso y la cobertura de los sistemas educativos.	270
4.3.3.2 Los problemas de la institucionalidad de la educación.	271
4.3.3.3 El currículo y las reformas educativas.	273
4.3.3.4 El rol del docente y las prácticas.	274
4.3.3.5 Los procesos de formación y perfeccionamiento.	277
4.3.3.6 Condiciones de empleo y de trabajo de los docentes.	277
4.4 Esquemas teóricos operativos.	281
4.5 Propuesta metodológica	284
4.5.1 Perspectivas de la investigación de triangulación	284
4.5.2 Tipologías metodológicas	285
4.5.3 Principios de combinación.	289
4.5.4 Ventajas y desventajas de las metodologías de triangulación	290
4.5.5 Operacionalización	292

4.5.6	Prospectivas analíticas	299
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE RESULTADOS.		301
5.1	Globalización, organismos internacionales y efectos sobre reformas educativas	301
5.2	Sindicalismo docente y aportaciones de política pública.	317
5.3	Contribución sindical a la sustentabilidad del sistema educativo: impactos y magnitudes	349
5.3.1	Magnitud de impacto en las políticas educativas: Visión variables.	349
5.3.2	Magnitud de impacto en las políticas educativas: Visión colectiva.	366
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES		381
6.1	Bibliografía	393
6.2	Índice de figuras y tabla	418
6.3	Anexos	420

Sindicalismo docente y reformas educativas en México: Formulaciones de políticas públicas para la sustentabilidad educativa en la educación básica

1992-2014

Es importante destacar que el enmarcar al sindicalismo docente de América Latina considerando que existen diferentes perspectivas e integrar en una única representación no es fácil. Como parte del movimiento sindical de los trabajadores el sindicalismo docente también ha sido portador de una visión de sociedad que se ha opuesto al liberalismo económico y a las condiciones que éste ha impuesto en las prácticas laborales. Además de eso, ha sido la expresión de un proyecto gremial caracterizado por la defensa de los intereses específicos de los educadores. La génesis y las actividades de las distintas organizaciones que se presentan en esta serie ilustran estas afirmaciones.

Es común escuchar que el movimiento sindical vive un repliegue generalizado a nivel mundial. Afirmaciones de este tipo se basan en factores como la disminución en la afiliación y militancia de los trabajadores, la inadecuación de las estructuras sindicales frente a los cambios de las organizaciones tanto estatales como privadas, y la insuficiencia de respuestas frente a los cambios en las relaciones profesionales. Pero es ésta una afirmación válida para describir la situación de las organizaciones de docentes en la actualidad en América Latina

Los sindicatos docentes: Revisión desde América Latina.

Los sindicatos docentes en América Latina nacieron y crecieron al calor de la expansión de los sistemas educativos estatales y respondieron al patrón general de desarrollo de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales en la región (Torres, 2000; Gindin,

2011, Tello, 2013 y IEESA, 2013). En la mayor parte de los países, sus bases fueron establecidas entre las décadas de 1930–1950. En esta etapa se constituyó una fuerte matriz de relaciones corporativas entre los sindicatos, los partidos políticos de masas y los aparatos burocráticos de la administración educativa. A diferencia de América Latina, en los países del Caribe parece más fuerte la tensión entre el modelo de organización según asociaciones profesionales y el modelo de sindicalización. (Tello, 2011)

En las décadas de 1950 y 1960, cuando en la mayor parte de los países de la región se produjo una expansión de los sistemas educativos, los sindicatos lograron incrementar su poder y se constituyeron en representantes legítimos del colectivo docente en demanda de incrementos salariales y mejores condiciones de trabajo. Por su parte, los estados nacionales coincidían en el interés de consolidar un cuerpo magisterial que hiciera posible la expansión del aparato escolar. En este período se produjo un fenómeno de colonización de las administraciones educativas nacionales con miembros de los sindicatos. (Gindin, 2011)

Al inicio de la segunda década del Siglo XXI, las organizaciones docentes de la región asumen figuras muy diversas, asociadas a tradiciones, historias y culturas magisteriales locales diferentes (Tello, 2013 y IEESA, 2013). Las denominaciones de estas organizaciones es variada: sindicatos, asociaciones, colegios profesionales. Algunas se refieren a sus miembros como “profesores”, ligadas a representaciones de clase media o utilizan el término “maestros”, mientras que otras adoptan el concepto clasista de “trabajadores”. Esta diversidad expresa la tensión entre las identidades laborales y profesionales en una nación determinada. (Palamidessi, 2003)

En este sentido, en la gran mayoría de los agrupamientos sindicales docentes latinoamericanos, los miembros de las organizaciones son maestros y profesores de primaria y secundaria y trabajadores del sector público. Más allá que los sindicatos se consideran generalmente autónomos e independientes, en su mayoría forman parte de confederaciones de trabajadores. (Tello, 2013)

Una de las diferencias más significativas que presentan los sindicatos docentes de América Latina y el Caribe radica en la manera en que se agrupan o vinculan entre sí las organizaciones de docentes de un mismo país para obtener mayor peso, cobertura territorial y representatividad. Al analizar a las organizaciones desde esta perspectiva se encuentra lo siguiente:

- Países en los que coexisten múltiples organizaciones no integradas, configurando en consecuencia una situación de fragmentación (Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Uruguay o Puerto Rico) (Gindin, 2008);
- Países en los que los sindicatos docentes quedan integrados en una confederación (Argentina, Brasil, Colombia y México).
- Países en los que se conforma un sindicato o asociación de carácter nacional prácticamente único (Chile, Perú, Bahamas).

Agrupamientos regionales de docentes (como la Confederación de Educadores de las Américas o Internacional de la Educación) han sido conformados como ámbitos de intercambio y cooperación entre organizaciones sindicales docentes (Gindin, 2008). En la práctica, su impacto en la dinámica sindical a escala nacional es muy reducido y su acción no

parece tener mayores consecuencias en la conformación de las agendas educativas regionales.

Por lo que respecta a la elección de sus cuerpos de gobierno, esta se desarrolla al menos en dos niveles diferentes (Vaillant, 2005). Desde la unidad menor (por ejemplo, el centro educativo o la localidad) de manera ascendente hacia el nivel nacional. Más frecuentemente, la máxima autoridad es un cuerpo colectivo elegido directamente por los miembros o los delegados de los miembros. En este mismo sentido, pueden reconocerse organizaciones que representan directamente a sus miembros y cuya conducción responde de manera directa a ellos (organizaciones de primer grado) y organizaciones que a su vez, agrupan sindicatos locales o de orden menor en confederaciones nacionales (organizaciones de segundo grado). Los mecanismos de la democracia interna de los sindicatos son una fuente de legitimidad, tanto pública como en la política interior de las organizaciones. Sin embargo, estas prácticas chocan muchas veces con culturas clientelares y poderes burocráticos muy instalados, de manera que los preceptos democráticos tienen a convertirse en una formalidad, como el caso de México, Brasil y Argentina. (Gindin, 2011)

En cuanto a su funcionalidad, los sindicatos se sostienen en los aportes de sus miembros (generalmente, el 1% del salario básico, que se descuenta directamente del salario), siendo este aporte (en algunos casos) obligatorio. Esto les permite no solamente mantener su estructura central, sino también proponer otros beneficios como servicios de salud, capacitación, cursos de actualización y actividades recreativas. Los sindicatos de la región presentan gran variación en términos de riqueza y capacidad financiera, dependiendo predominantemente del tamaño de la membresía y de la regularidad de los pagos contributivos de sus miembros. (Gindin, 2011)

Del mismo modo, la tasa de afiliación de los sindicatos docentes resulta sumamente variable (Gindin, 2011 y Tello, 2013). A pesar que en muchos países los sindicatos docentes representan las organizaciones sindicales de mayor tamaño del sector estatal, en algunos casos la membresía cubre un bajo porcentaje del total de los docentes del sistema educativo. Ese es el caso de países con escasa tradición de sindicalización o donde la organización gremial de maestros estuvo prohibida hasta años recientes. En otros casos, la tasa de afiliación resulta cercana al 100%, coincidiendo con importantes prerrogativas de los sindicatos en términos del cobro de aportes y su incidencia en el ingreso y promoción en la carrera docente.

Los sindicatos docentes de la región además presentan diferencias significativas en el sentido de su capacidad para negociar con los gobiernos (Torres, 2000; Murillo, 2001; Gindin, 2011 y Tello, 2013). Esta capacidad está condicionada por una cantidad de factores tan variados como las estructuras sindicales, los niveles de profesionalización de los sindicatos y sus relaciones con otros actores influyentes en el sistema político. En algunos casos los mecanismos están fuertemente formalizados, mientras en otros los contactos entre el gobierno y los sindicatos ocurren de manera informal o irregular.

En este sentido, los mecanismos de diálogo varían de país en país y las estrategias para compartir la información, consultas y negociación entre gobierno y sindicatos dependen del nivel de consenso logrado por los actores sociales sobre la reforma educativa. Sobre esa base, pueden identificarse, al menos, las siguientes categorías (Torres, 2000; Murillo, 2001; Gindin, 2011 y Tello, 2013):

- Países con sindicatos fuertes y autónomos con la capacidad técnica para negociar bases legislativas y compromiso político para involucrarse en el diálogo social, sobre la base del respeto a la libertad de asociación, oportunidades para construir un consenso nacional y el establecimiento de relaciones entre sindicatos y ministerios así como entre sindicatos y opinión pública. Chile puede ser clasificado en este grupo. México se encuentra en esta categoría, aunque parece atravesando una etapa de transición hacia posiciones más autónomas de un sindicato que proviene de una fuerte tradición de relaciones corporativas con el Estado (después de la caída (febrero 2013) de la última líder que duro 23 años, Elba Esther Gordillo).
- Países con una fuerte tradición de educación pública, sindicatos fuertes y autónomos, capacidad técnica para el diálogo social pero sin condiciones políticas para la construcción de consensos y con situaciones críticas de gobernabilidad. Los sindicatos en ese caso juegan un rol clave en enfrentar los valores de la reforma y usan la confrontación y la negociación colectiva como la herramienta principal del diálogo social. Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica o Uruguay.
- Países con sindicatos débiles o fragmentados, con baja capacidad técnica para la negociación, escasa o inexistente voluntad y compromiso político para el diálogo social, restricciones a la libertad de asociación, escasas condiciones para la construcción de consensos y escasa o inexistente conexión entre sindicatos, ministerios y opinión pública. Los sindicatos de este agrupamiento se encuentran comprometidos con los principios de la solidaridad, la representación y la negociación colectiva. Honduras y El Salvador son dos ejemplos de esta situación.

El panorama de las semejanzas y particularidades de los sindicatos docentes indica, como tendencia general en América Latina, una larga transición entre un modelo corporativo, de fuerte compromiso de los sindicatos docentes con matrices sociopolíticas estadocéntricas, hacia posiciones de profesionalización, con agendas complejas que combinan reivindicaciones laborales y salariales, con planteos político-pedagógicos (Tello, 2013). En este proceso encontramos también el caso de México. En esta tendencia, aparecen actividades de formación o de investigación en el ámbito de las organizaciones sindicales. En este proceso, sin embargo, los cambios en la coyuntura política y social latinoamericana dan lugar a retrocesos y a la emergencia de posiciones que reivindican tradiciones corporativas o confrontativas.

Otra tendencia perceptible en la región es la de sindicatos que no llegan a constituirse (Gindin, 2011 y Tello, 2013). Se trata de países que provienen de crisis institucionales y períodos prolongados de violencia política o en los que se halla limitada la libertad de sindicalización. En estos casos, la agenda de las organizaciones parece centrarse en la propia consolidación de los sindicatos como representantes legítimos del magisterio. Ese parece ser el caso de Honduras, Nicaragua o Guatemala.

Es posible identificar una tercera tendencia que caracteriza a organizaciones que provienen de una larga tradición de asociaciones profesionales. En estos casos, existen condiciones de diálogo instaladas en la cultura política del país, de manera que la aparición de reivindicaciones de carácter laboral y salarial son tramitadas en una matriz de construcción de acuerdos instalada. Este es el caso de Jamaica, por ejemplo.

En el contexto de estos antecedentes, las implicaciones de los mismos en el ámbito de los países de la región, pueden ser analizados desde tres implicaciones. La económica financiera, la política y la relacionada con la calidad de la educación representan implicaciones que se deben entender, para con ello estar en condiciones de visualizar la problemática más integralmente. El examen se presenta en tres partes por separado.

Implicaciones económicas –financieras.

Como señala Coombs (1968) los sistemas educativos son empresas del tipo “Labour intensive”, con baja aplicación del factor capital y un empleo masivo del factor trabajo. Los educadores del sistema escolar forman por lo general el segmento más numeroso de la administración civil de los Estados latinoamericanos y una de las ramas laborales más masiva. Si bien sus remuneraciones son históricamente y por doquier deficientes, no son las más bajas de las escalas salariales de los diferentes países de la región, en razón de la formación especializada que obviamente tiene el magisterio. Más aún, los niveles de formación tienden a elevarse, no tanto por exigencias del mejoramiento cualitativo de los sistemas, sino por la cantidad de estudiantes atendidos, en pos de mantener el acceso universal a la educación básica.

En consecuencia, los presupuestos educacionales, que en muchos países son de los más altos del gasto público, se destinan en fuertes proporciones a remunerar el ejercicio docente. Esas proporciones fluctúan entre 70% y 90%. (Tello, 2013)

En este sentido, la capacidad de presión de los docentes tiene directa relación con la evolución del gasto educacional (Tello, 2013). El incremento de dicha capacidad deriva en un aumento del gasto o, por el contrario, en alza de las remuneraciones a costa de restantes

gastos educativos. La relación entre la capacidad de presión y la sindicalización de los docentes es evidente. Sindicatos fuertes, que promueven y encabezan movilizaciones masivas y enérgicas, constituyen la modalidad más generalizada de presión del magisterio, con obvias implicaciones sobre el financiamiento de la educación.

Implicaciones políticas.

Sin perjuicio de análisis posteriores sobre la relación entre las organizaciones de docentes y el sistema político, cabe señalar que el sindicalismo magisterial latinoamericano (en la mayoría de los casos) está obligado a relacionarse muy estrechamente con el Estado, dada la doble condición que éste tiene: “empleador”, del cual depende la gran mayoría de los maestros y “legislador” y “administrador” que fija y supervisa las normas que regulan la relación contractual de los docentes (Gindin, 2011; IEESA, 2013 y Tello, 2013). Por otra parte, el Estado mantiene bajo su control el aparato institucional en que se insertan estos trabajadores.

Obviamente, la relación con el Estado facilita u obliga a la “politización” de las organizaciones de los docentes (Gindin, 2013). La politización se produce por lo general en un doble sentido; por una parte, las organizaciones generan una visión de sociedad y un proyecto político genérico y compartido en el cual insertan su programa de demandas y su visión de la educación. Por otra parte, las organizaciones experimentan en su interior el juego competitivo de los partidos políticos que, a menudo se sobrepone a los intereses más generales y comunes de los docentes.

Para los partidos políticos; sin importar la corriente ideológica (izquierda centro o derecha), el magisterio es un sector muy atractivo (Torres, 2001). En primer lugar, por su

número (al menos en los regímenes que se generan o legitiman por vía de elecciones) el magisterio representa un fuerte capital de votos. En segundo lugar, por la presencia de los docentes a lo largo y ancho de todo el territorio nacional y la organicidad que los caracteriza en sociedades en que el tejido social es débil. En tercer lugar, por el potencial de acción política que el magisterio mantiene, especialmente en las comunidades rurales. Por último, por la influencia cultural e ideológica sobre la juventud, capitalizable a mediano o largo plazo por las formaciones políticas, no obstante el debilitamiento relativo de esta influencia a causa de la irrupción de nuevos agentes socializadores.

Otra implicancia política tiene que ver con el orden público y la estabilidad de los gobiernos (Gindin, 2011). En coyunturas cada vez más frecuentes, muchos de los gobiernos de la región se ven enfrentados a graves conflictos con las grandes organizaciones sindicales del magisterio. Es cierto, que las movilizaciones de los docentes no afectan los procesos económicos, ni asumen un carácter de desafío armado. Pero tienen una alta visibilidad pública, afectan la vida cotidiana de la gente interrumpen los procesos educativos y concitan ancha solidaridad de otros sectores sindicales o políticos y particularmente del explosivo movimiento estudiantil. En determinados momentos, la protesta magisterial puede hacer de catalizador de movimientos contestatarios más amplios. En todo caso, la frecuencia de dicha protesta puede contribuir al rápido desgaste político de un régimen dado.

Implicaciones en la calidad de la educación.

El sindicalismo docente es factor de la calidad de la educación. En un sentido positivo, ha influido en las decisiones gubernamentales para extender, mejorar o transformar los sistemas educativos (Gindin, 2008 y 2011; Tello, 2013). Las organizaciones docentes, en su gran

mayoría, han denunciado los problemas y déficit educacionales, han levantado un discurso en defensa de la enseñanza pública y han postulado la necesidad de su renovación (IEESA, 2013). Han interpuesto su influencia cultural y política en ese sentido, aunque es probable que no hayan puesto en esa causa, el mismo vigor dedicado a la reivindicación de las condiciones de empleo; en relación al salario como se comentó líneas antes. Algunas organizaciones realizan esfuerzos especiales para preparar a sus miembros para participar en el cambio educativo, respecto al cual levantan alternativas propias.

Por otra parte la propia lucha del sindicalismo magisterial por sus intereses laborales y profesionales es convergente con los esfuerzos de mejoramiento de la educación. Ello, en la medida que educadores bien remunerados, con estabilidad laboral, adecuadamente premiados por su desempeño académico, con derecho a participar en las decisiones educacionales, etcétera, pueden contribuir eficazmente a la elevación de la calidad de la enseñanza. (Gindin, 2011) Inversamente, maestros mal pagados, sometidos a sobre trabajo, sin seguridad en el empleo, sin estímulos ni respeto por su calificación profesional, difícilmente pueden aportar a dicho propósito.

En un sentido negativo, la intensidad y la frecuencia del conflicto laboral entre el Estado y otros empleadores y el profesorado, es factor del deterioro de la calidad de la atención educativa (Gindin, 2011, Tello, 2013). Puede argumentarse que el conflicto no es responsabilidad de las organizaciones, sino que fluye de la incapacidad de los gobiernos para evitarlo. Puede también alegarse que es la única vía para obtener la satisfacción de las legítimas demandas del magisterio, satisfacción que, como se dijo, es contribuyente de la optimización de los procesos educativos. Es cierto también que a menudo, las plataformas movilizadoras incluyen exigencias que apuntan directamente a mejorar el servicio educativo,

especialmente en favor de los estudiantes y las familias de bajos ingresos. Con todo y objetivamente, la huelga docente es en lo inmediato dañina a los procesos de enseñanza y aprendizaje y son los referidos estudiantes y familias los más perjudicados por sus efectos. En cualquier forma, las políticas y estrategias orientadas a lograr el mejoramiento o la transformación cualitativa de la educación deben tener en cuenta las posibilidades de contribución significativa de los gremios docentes al respecto.

México: Problemática de estudio y justificación

En el escenario de la última implicación (calidad educativa y sindicalismo docente), es en donde está basada la presente tesis, pues en el ámbito de México la misma tiene complejidades necesarias de analizar. Los estudios acerca del vínculo entre sindicalismo magisterial y calidad educativa es una vertiente muy peculiar, y descuidada en la investigación mexicana. Los hallazgos de esta vertiente en el contexto estadounidense - donde la investigación ha estado poniendo gran atención a esta cuestión- están divididos.

En algunos estudios se asigna un papel residual al sindicalismo docente en la explicación del aprendizaje. Esta corriente sugeriría que no es probable esperar distintos resultados educativos de modelos sindicales contrastantes. Para esta corriente la varianza en la calidad educativa sería imputable principalmente a otro tipo de factores. Por el contrario, un segundo conjunto de estudios podría sugerir que sí es factible esperar variaciones importantes en los resultados asociadas a distintos modelos sindicales; esto luego de adjudicar un mayor peso al sindicalismo como factor explicativo en el logro. Distintos enfoques de la calidad de la educación tienen sus raíces en las distintas corrientes de

pensamiento pedagógico. Los planteamientos humanistas, las teorías behaviorismo, las críticas sociológicas de la educación (UNESCO, 2005, pág. 21).

En los apartados que continúan se realiza un recuento de la literatura y del estado de esta discusión. El recuento es largo por el conjunto de temáticas que la literatura revisa.

Ausencia de discusión en México.

En un diagnóstico preparado por la Coalición Ciudadana por la Educación en 2010 se proponían tres factores para explicar la baja calidad de la educación en México. El primero eran las desigualdades económicas. El segundo la falta de infraestructura escolar. El último eran las relaciones corruptas e inequitativas dentro del sistema educacional. Según el documento, "Este último factor incluye las relaciones de poder y los mecanismos politizados que determinan cómo los maestros acceden a sus plazas, permanecen y ascienden dentro del sistema educativo." El documento agregaba, "También, el bajo número de días efectivos de clases y la falta de colaboración eficaz entre la escuela y la comunidad impactan negativamente sobre el aprendizaje dentro del aula y sobre la calidad de la educación." (2010, pág. 3)

El documento de la Coalición sugiere (en términos generales) que el magisterio no tiene la formación ni la calidad, ni realiza el esfuerzo necesario para su buen desempeño en el aula, lo que se traduciría en bajos niveles de aprendizaje. Esta situación sería el resultado - según esta tesis- de un sistema que no genera mecanismos eficientes de selección ni de formación de docentes y que tampoco establece incentivos para su preparación continua ni para el esfuerzo en la labor educativa. En la configuración de este sistema el SNTE tendría

un papel protagónico al vetar las reformas que ayudarían a elevar la calidad y al fungir como el garante de un *status quo* adverso con la misma¹.

El párrafo refleja en buena medida la que podría ser la percepción general acerca del sindicalismo docente y la educación en México. Esta percepción supone que la corrupción, la opacidad y las movilizaciones magisteriales (con la pérdida de días lectivos que implican) se traducirían en bajos resultados educativos. Este diagnóstico tiene que revisarse. Así lo sugiere la literatura, ya que en ella se presupone una percepción fuerte de asociación entre "calidad" del docente y "calidad educativa", pero esto no es una evidencia en el estado actual de la investigación.

En México la literatura acerca de la asociación entre sindicalismo docente y aprendizaje es escasa y mantiene aún grandes lagunas. No sería exagerado decir que dentro de la producción académica del país estos elementos permanecen como esferas separadas.

Los sesgos en la discusión pública.

La asociación entre sindicalismo y calidad educativa en el país parece provocar con frecuencia dos posturas opuestas: por un lado, se puede asumir *a priori* su *existencia* a tal grado que no se considere necesario demostrarla y, así por ejemplo, dar por sentado que el

¹ La reforma educativa en curso parece precisamente tener como fundamento este diagnóstico, por ello enfatiza el establecimiento de un nuevo proceso de selección de ingreso al servicio docente (concurando de forma abierta las plazas) y estableciendo la obligatoriedad de las evaluaciones docentes. Sin embargo, la iniciativa no establece expresamente la remoción de los docentes con bajos resultados aunque incluye el requisito de la evaluación como condición de la permanencia). Si lo hiciera, sería violatorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), que otorga la definitividad de la plaza luego de seis meses de trabajo. En este sentido llama la atención que la dirigencia del SNTE esgrimiera el discurso de defensa de la estabilidad laboral, ya que de hecho, la reforma no toca ninguna de las conquistas del sindicato. El problema estuvo en la inclusión de la palabra "permanencia" en el tercer constitucional, ya que quedó condicionada a la evaluación (Bensusán & Tapia, 2013).

sindicalismo magisterial explica una parte importante de la precariedad de los aprendizajes. Por otro lado, se puede plantear *a priori* la *inexistencia* de tal asociación de modo que se excluya también su verificación y su estudio.

En ambas posturas se reproducen lagunas de conocimiento que sólo agravan la falta de comprensión del sistema educativo y de las posibles medidas de mejora desde las políticas públicas. Más que sostener *a priori* tanto la existencia como la ausencia de un vínculo entre sindicalismo docente y aprendizaje, lo que hace falta es demostrar y dimensionar esta relación, para lo cual es necesario mayor desarrollo conceptual y mayor evidencia empírica².

A los sesgos observados en la discusión pública se podría denominar *anti sindical* a uno y *pro sindical* a otro.

El primer sesgo *anti sindical* suele estar condicionado por el supuesto que existe una relación conflictiva entre sindicatos y productividad (en este caso, desempeño del sistema educativo, de los docentes o de las escuelas.). Sin embargo esta postura plantea como definitiva una cuestión que sigue abierta en el ámbito académico.

² A decir verdad, hasta ahora no se ha identificado ningún trabajo que intente dar cuenta explícita de este vínculo. Fuera de México, en el ámbito latinoamericano también se observa esta escasa atención. Alguna temática cercana se puede ver en el contexto del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), donde existen muchos estudios que observan la relación entre el sindicalismo magisterial y las reformas educativas (Gallardo, 2000; Gallardo, 2004; Palamidessi, 2003; Braslavsky & Cosse, 2006; Tiramonti, 2001). Pero nuevamente, la relación entre sindicalismo y logro tiene escasa atención.

Las investigaciones que han estudiado la relación entre sindicalismo y productividad no son concluyentes al establecer el impacto de los organismos gremiales en los resultados/desempeño de las empresas. A este respecto, un estudio comparativo publicado en el año 2002, en el que se revisaron mil trabajos de investigación relativos al tema, observó que los hallazgos están divididos y que en general en los estudios no hay evidencia suficiente para suponer que los sindicatos afectan o coadyuvan *per se* en el desempeño de las empresas a la hora de ejercer la representación de los intereses de sus agremiados. "El impacto de los sindicatos en los niveles de productividad (en términos de productividad laboral y de la productividad total de factores) es empíricamente indeterminado. Algunos estudios sugieren un impacto positivo, pero otros implican un impacto negativo o ningún impacto en absoluto." (Aidt & Tzannatos, 2002, pág. 10)

En referencia directa al sistema educativo, el sesgo antisindical puede tomar la forma específica de un sesgo *anti SNTE* o *anti CNTE*. Se trataría de una posición alentada por las numerosas irregularidades propiciadas por el sindicalismo y ventiladas de manera creciente en la esfera pública en los últimos años. La corrupción sindical, los cacicazgos personales, la opacidad en el manejo de los recursos y en el número de docentes comisionados a actividades sindicales, entre otras, han terminado por generar la percepción que la vieja maquinaria sindical explica los bajos resultados educativos. Esta percepción se esgrime de manera especial al referir aquellas entidades en las que el magisterio incurre en la frecuente pérdida de días lectivos, es decir, en aquellas en las que la CNTE tiene fuerte presencia. Frente a este sesgo, el presente estudio no da por hecho el nivel de impacto educativo que provocaría la democratización del SNTE y una mayor transparencia en la distribución de los bienes del sistema (particularmente las plazas).

La segunda postura, la que niega *a priori* una relación negativa entre sindicalismo docente y calidad educativa, toma la forma de un sesgo *pro sindical*, según el cual el proceso educativo y sus resultados en el aprendizaje no necesitarían ser explicados apelando a factores sociopolíticos o institucionales, sino centrándose exclusivamente en factores vinculados con el niño, con la escuela, con el aula o con los entornos (Tabaré, 2003). Estos estudios no identifican factores explicativos vinculados o condicionados por la presencia de los sindicatos docentes. Es una postura que ha perdido el debate en la esfera pública en la medida en que se le vincula con la defensa del *statu quo* -que en más de un sentido significa, en efecto, la defensa de un sistema de opacidad-, pero mirada con atención, podría respaldarse en un cuerpo abundante de investigación³.

Dentro del sesgo *pro sindical*, es posible encontrar posturas que pretenden explicar los bajos resultados educativos a partir de los niveles de pobreza y de desigualdad⁴. A manera de ilustración de este sesgo que tiende a eximir al sindicalismo magisterial de responsabilidad en los resultados educativos, Ornelas (2012) refiere el documento de las conclusiones del IV Congreso Nacional de Educación realizado por el SNTE en el que se presenta un diagnóstico devastador del sistema de educación: "todo está mal, [el sistema] es centralista y desfasado; además, es de baja calidad e inequitativo. Pero,

³ A este respecto, luego de la publicación de los resultados de la prueba Enlace 2007, el bajo puntaje de los estudiantes de primaria en Aguascalientes suscitó una discusión en la prensa local. El dirigente de la S-1decía que con esta calificación no se debía evaluar el desempeño magisterial, pues si los alumnos salen reprobados es porque hay muchos factores que inciden en ello, como es la alimentación, el mal estado de las escuelas, la lejanía de éstas con los hogares y hasta problemas al interior de las familias (ver El Hidrocálido, 20 de Marzo de 2007)

⁴ Al respecto Blanco (2007) observa que considerando el ingreso per cápita de los países de la OCDE, México muestra logros aún muy por debajo de lo esperable con base en la correlación ingreso resultados. Según el autor, esto indica que los malos resultados no pueden atribuirse únicamente a la desigualdad socioeconómica o a la insuficiencia en el financiamiento. A partir de aquí concluye que es necesario indagar qué aspectos de la operación del propio sistema educativo no están funcionando.

agrega Ornelas, "...en el documento del SNTE, la organización sindical resulta libre de culpas, las infracciones se imputan a la burocracia y a los errores del pasado; ninguno achacable a la organización de los docentes."

La existencia de dos posturas antagónicas seguramente hará imposible una conciliación. Sin embargo es un buen momento para tomar el riesgo de adentrarse en el terreno de las evidencias empíricas intentando arrojar un poco de claridad en una discusión que de pronto parece plantear un escenario de reformas con ganadores y perdedores muy marcados.

Un referente importante: la discusión en EE.UU.

En contraste con la situación de México (donde la producción académica sobre el sindicalismo magisterial y la calidad educativa se muestra escasa), en Estados Unidos (EE.UU), se ha generado desde hace algunos años una fuerte corriente de investigación enfocada en el tema. Esta corriente no sólo resulta escasa en el país, sino también en el contexto latinoamericano, donde el interés se ha concentrado un poco más en la respuesta de los sindicatos de maestros frente a las reformas educativas de los últimos años en la región. Tal es la razón por la que se ha revisado la literatura estadounidense.

La producción académica en comento ha buscado establecer la relación entre negociación colectiva y logro educativo (Coulson, 2010; Dan C., 2008; Eberts y otros, 1999; Eberts & Stone, 1987; Grimes & Register, 1990; Hannaway & Rotherham, 2008; Hannaway & Rotherham, 2006b; Hess & West, 2006; Howard y otros, 1996; Hoxby, 1996; Kurth, 1987; Milkman, 1997; Tucker, 2011). Este horizonte de investigación parece afortunado en

un momento que, como en el actual, el sindicalismo magisterial resulta un factor sistemáticamente olvidado, dentro de los análisis de la calidad del aprendizaje educativo.

Dado el gran crecimiento y la influencia de los sindicatos de profesores en EE.UU., por un lado, y el estancamiento de la calidad educativa durante varios años, por el otro, los observadores estadounidenses se han estado preguntando si el sindicalismo magisterial y las propuestas que estos apoyan y proponen tienen algún efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes.

Entre los investigadores norteamericanos parece reconocerse que uno de los acontecimientos más significativos en la educación de su país en las últimas décadas ha sido precisamente el surgimiento de los sindicatos docentes (Hannaway & Rotherham, 2006a). Hasta la década de 1960, prácticamente la mayoría de los maestros no estaba sindicalizada, es decir, cubierta por un convenio colectivo. Hoy día, la National Education Association (NEA) cuenta con 2,5 millones de miembros, y la American Federation of Teachers (AFT) con otro millón. (Coulson, 2010)

En este contexto, algunos autores observan que la educación estadounidense se encuentra en una coyuntura crítica (Hannaway & Rotherham, 2006a). Problemas relativos con la rendición de cuentas, al bajo aprendizaje de muchos estudiantes en relación con los alumnos de otros países industrializados, y las grandes diferencias en el rendimiento escolar entre los diferentes grupos de estudiantes en los EE.UU., se han combinado para ejercer presión sobre los resultados de las escuelas como nunca antes. Estas son condiciones muy diferentes a las de hace 40 años, cuando la negociación colectiva de los maestros aún no se desarrollaba. (Hannaway & Rotherham, 2006a)

Una referencia detallada al estado que guarda la discusión en el país del norte puede resultar útil para afinar los conceptos y las variables que permitirían el análisis de la evidencia empírica de la tesis.

Sindicalización docente en EE.UU.

Kahlenberg (2006) describe una situación pre-sindicalización en EE.UU. En los años 50 según la cual los maestros laboraban en un ambiente desregulado y en el que los directivos y los administradores escolares disponían del personal docente en libertad, inclusive para desempeñar labores no académicas. Sin un sindicato o sin convenios colectivos que establecieran los procedimientos para quejas, los maestros estaban propensos a abusos.

En el mismo sentido, otros autores señalan que antes de los años 60, sin la cobertura de los contratos colectivos, los maestros no tenían protección contra el favoritismo y el abuso de los administradores (Hess & West, 2006). Se puede inferir aquí que la ausencia de sindicatos y de negociación colectiva generaba sus propios vicios. Sin embargo, en la medida en que los sindicatos de maestros ganaron poder, se fueron volviendo controversiales. Sus partidarios argumentan que la negociación colectiva elevó los salarios, ayudó al reclutamiento de docentes más capacitados, a la reducción del tamaño de los grupos, aumentó el tiempo de preparación de clases, entre otros efectos positivos.

Los críticos por el contrario cuestionan a los sindicatos magisteriales por usar los contratos colectivos para defender a los maestros incompetentes, oponerse a los esfuerzos para premiar el mérito, y oponerse a la libre elección de escuela por parte de los padres, entre otras cosas (Kahlenberg 2006). La discusión genera así posturas sumamente polarizadas, engendradoras de conflictos entre los actores involucrados.

Algunos acusan a las grandes centrales magisteriales de mantener un control monopólico sobre los casi \$600 mil millones (de dólares) de gasto anual destinado a las escuelas públicas. Se refiere que para lograrlo, las centrales combaten aquellas políticas destinadas a facilitar el acceso de padres y estudiantes a escuelas sin personal sindicalizado - lo que se logra mediante apoyos gubernamentales tales como escuelas charter, vales, y créditos al impuesto sobre la educación que otorga a las familias acceso más fácil a escuelas privadas. En este sentido, se menciona que comúnmente los dirigentes magisteriales hagan *lobby* con funcionarios electos para mantener las políticas monopólicas. Las contribuciones económicas a las campañas políticas (federales) son sustanciales. (Coulson, 2010)

Un hecho relevante que se puede examinar a partir de la literatura norteamericana es que la emergencia de la cuestión acerca del papel de los sindicatos docentes en la educación y en los resultados educativos no es exclusiva de México. Es interesante observar que a pesar de la distancia entre los modelos sindicales estadounidense y mexicano, y entre sus sistemas educativos, emerge una agenda de temas comunes referidos con la lógica del quehacer sindical. La literatura referida en estos apartados logra identificar a los sindicatos docentes como actores relevantes dentro de los sistemas educativos (lo mismo que se ha indicado en el caso del SNTE) y por ello les da un lugar dentro de la agenda de investigación que indaga los resultados educativos, superando hasta cierto punto la distancia que por décadas se mantuvo entre los especialistas interesados en ambas partes de la relación.

Los simpatizantes del sindicalismo magisterial en EE.UU.

Existe una corriente que esgrime argumentos positivos en torno al efecto de los sindicatos sobre la calidad educativa. Los defensores o simpatizantes argumentan que los costos asociados con los acuerdos de negociación colectiva vienen aparejados con beneficios sustanciales. De acuerdo con este punto de vista, el aumento de salarios de los maestros y las clases más pequeñas han dado lugar a una mejor calidad de los maestros y a un mayor logro del estudiante, junto con una mayor moral entre los maestros. Estos autores también argumentan que las instituciones educativas sin protecciones colectivas tienen mayores niveles de deserción y mayor debilidad en las credenciales y en las experiencias docentes. Señalan que no está claro si, controlando por otros factores, las escuelas no sindicalizadas ofrecen realmente un mayor rendimiento educativo. (Burroughs, 2008)

Los investigadores dentro de esta vertiente agregan que la negociación colectiva ha ayudado a liberar a los profesores de tratos inaceptables y que las disposiciones en cuestión fueron obtenidas en negociaciones justas, fueron acordadas por los negociadores del distrito, y que son esenciales para proteger a los profesores de la gestión displicente o incompetente, además que son lo suficientemente flexibles como para permitir reformas sensibles. También sugieren que la negociación colectiva puede ser una herramienta poderosa para mejorar la calidad de los profesores, permitiendo a los sindicatos y a los distritos escolares promover en colaboración el profesionalismo docente, la revisión por pares, la compensación diferenciada y el desarrollo profesional. (Hess & Kelly, 2006)

Según Carini (2002), hay dos argumentos en favor de los sindicatos docentes: i) ayudan a normar el entorno escolar, y ii) generan escuelas más estrechamente acopladas.

Según esto, ambos hechos explicarían por qué los sindicatos favorecen la calidad educativa⁵. Carini refiere también que:

Los sindicatos de maestros han logrado muchos de sus objetivos básicos, tales como una mayor remuneración y seguridad. La evidencia sugiere que las estructuras de la escuela resultan cada vez más formalizadas después de la sindicalización. Varios estudios muestran que las escuelas sindicalizadas tienden a tener menor tamaño de grupos y los profesores toman más tiempo de preparación de la instrucción.

(2002, pág. 10)

Algunos de los principales argumentos en defensa del sindicalismo magisterial en el contexto norteamericano se podrían enunciar y resumir del siguiente modo:

Los salarios más altos y los beneficios asociados con el sindicalismo atraen y retienen a maestros superiores.

- Los sindicatos ofrecen a los profesores un mayor sentido del profesionalismo y de la dignidad.
- Los sindicatos proporcionan a los maestros una voz colectiva para expresar sus ideas y preocupaciones.
- Los sindicatos mejoran la moral de los profesores y la satisfacción en el trabajo.

⁵ El mismo autor señala que "En contraste con los... estudios que encuentran efectos nocivos del sindicalismo, [hay más] estudios... [que] reportan efectos benéficos. En general, los estudios que reportan efectos benéficos son metodológicamente más racionales que aquellos que reportan resultados negativos. En particular, los estudios que reportan efectos benéficos tienden a emplear controles estadísticos más amplios, lo que aumenta nuestra confianza en que los resultados son reales" (Carini, 2002).

- Los sindicatos incentivan prácticas para aumentar el rendimiento estudiantil, por ejemplo, clases más pequeñas y la planificación del tiempo designado para la instrucción.
- Los sindicatos presionan a la gestión, a las escuelas o ambos para convertirse en organizaciones más eficaces.

Este breve recuento deja en claro que los sindicatos docentes en EE.UU. han alcanzado muchos de sus objetivos, tales como una mayor remuneración, seguridad social y estabilidad laboral. Además las escuelas sindicalizadas tienden a tener grupos de menor tamaño y reglas y procedimientos más claros para la gestión del personal docente. Pero en sentido estricto esto lo único que muestra es que los sindicatos mejoran las condiciones de trabajo de los maestros. No resulta igualmente claro su efecto positivo en la calidad educativa, por lo que la cuestión está lejos de agotarse dentro de esta vertiente de discusión.

Los críticos del sindicalismo magisterial EE.UU.

Los administradores escolares y muchos reformadores de la educación en general han sido críticos con el papel de los sindicatos de docentes en la educación pública estadounidense. Afirman que los acuerdos de negociación colectiva de maestros han bloqueado las reformas a la educación y han producido un aumento en los costos de funcionamiento de las escuelas sin que se produzca un mayor rendimiento de las mismas. También argumentan que la misión de los sindicatos de docentes ha dejado de lado el logro del estudiante, y se ha concentrado en los beneficios para sus miembros. Los críticos más tenaces han sugerido incluso que los sindicatos de profesores están vinculados con un

modelo industrial obsoleto y que los convenios colectivos en la educación deben cambiar para reflejar las nuevas realidades sociales y económicas. (Burroughs, 2008)

La crítica a los sindicatos de maestros se dirige a su estructura de incentivos, a su influencia política y a los contratos colectivos. En un nivel general los críticos argumentan que los sindicatos son principalmente instituciones "buscadoras de renta", cuya función principal es la de extraer beneficios materiales para sus miembros (Hoxby, 1996) y que están demasiado centrados en los procedimientos formales y en socavar las relaciones trabajo-gerencia (Fuller y otros, 2000). Los críticos también han atacado los efectos de la "restricción" contractual, que puede ser interpretada en el sentido de las limitaciones con la toma de decisiones administrativas que son habituales en los contratos negociados por los sindicatos (Burroughs, 2008). Los críticos afirman también que los contratos docentes usurpan la autoridad de quienes realizan la gestión escolar, sofocando la creatividad del personal, protegiendo a los educadores ineficaces, obstaculizando el premio al talento, y produciendo ineficiencias masivas. Este tipo de perspectivas insisten en señalar que los contratos limitaron severamente la autonomía escolar e incrementaron el costo de la enseñanza (Hess & Kelly, 2006). En esta misma vertiente se señala que los recursos institucionales de los sindicatos y los conocimientos especializados que acumulan les dan una clara ventaja en el seguimiento de los procedimientos administrativos derivados del contrato colectivo, por lo que los litigios contra los sindicatos resultan en una clara desventaja para los representantes de la administración escolar. (Hess & West, 2006)

Carini (2002) compila los argumentos en contra de los sindicatos docentes de EE.UU.

Conviene recuperarlos:

- Los sindicatos elevan los costos de la educación, con lo que se agotan los recursos para mejorar el logro escolar. En otras palabras sesgan la distribución de recursos a favor de los docentes.
- Los sindicatos eliminan los incentivos que tienen los maestros para mejorar la instrucción, por ejemplo: blindando a los profesores ineficaces contra el despido y vinculando los salarios a la antigüedad en lugar de al mérito. Es decir, inhiben un sistema de incentivos alternativo.
- La creciente formalización como resultado de la sindicalización estorba la habilidad de los directores para manejar sus escuelas. En otras palabras, afecta la gestión escolar.
- Los sindicatos refuerzan las relaciones de desconfianza entre maestros y directivos; es decir, impactan las relaciones laborales.
- Debido a sus influencias políticas, los sindicatos de maestros pueden bloquear reformas educativas que amenazan sus intereses; es decir, ejercen poderes de veto.
- Los sindicatos reducen la capacidad de los directivos para tomar decisiones clave.
- Limitan la autonomía de los directivos para gestionar su cuerpo docente. (2002, pág. 10)

Los rasgos enlistados por Carini (2002) y los demás autores subrayan el sesgo en la distribución de bienes a favor de los docentes, la generación de un sistema de incentivos contrarios al esfuerzo o al mérito, la generación de una rigidez laboral que dificulta la gestión escolar y el poder de veto que frena las reformas educativas. Independientemente que se acepte o no esta lectura. Queda pendiente, si tales factores se traducen en determinado nivel educativo.

Justificación.

En general, los estudios referidos hasta aquí se encuentran divididos en sus hallazgos y permiten afirmar que hasta el momento no existe evidencia suficiente para suponer que los sindicatos de docentes afectan *per se* el aprendizaje de los alumnos. Inclusive, en una compilación preparada en la que revisa las conclusiones de once estudios relativos al tema se reporta un mayor número de asociaciones positivas. Es visible que la literatura logra identificar a los sindicatos docentes como actores relevantes dentro de los sistemas educativos y por ello les da un lugar dentro de la agenda de investigación que indaga la calidad o el logro educativo. Podría decirse que existe una vertiente dentro de la literatura que haría suponer que no es probable que el sindicalismo magisterial resulte un factor importante en la explicación de la baja calidad educativa. Por otro lado, un conjunto de literatura supondría que la falta de contundencia en las investigaciones existentes, además de ciertos hallazgos en torno al papel de los sindicatos docentes en los sistemas educativos, harían necesario profundizar en las investigaciones. En México es un buen momento para orientar estudios en ese sentido, especialmente ahora que el tema está interesando a la sociedad y proliferan organizaciones no gubernamentales ocupadas en el asunto.

Objeto de estudio: Espacial y Temporal

Con base en lo expuesto en los puntos 1 y 2 de esta introducción, el objeto de estudio de la tesis estaría supeditado a analizar y explicar la forma y el grado de participación del sindicalismo docente (SNTE) en las políticas educativas (reformas) y la contribución de la

misma en la mejora de la calidad educativa de la educación básica. El ámbito espacial estará supeditado a México, con una temporalidad de 1992 al 2014.

Analíticamente implica desarrollar un análisis sobre las propuestas educativas del SNTE y las políticas de los gobiernos del periodo en estudio. Las primeras, son emanadas de los Congresos Nacionales Educativos (celebrados desde 1992), y las segundas, se hace referencia a todas las políticas formuladas e implementados por las autoridades educativas de los diversos gobiernos del periodo. Ambas posturas se correlacionan, se valoran impactos sobre el sistema y la calidad educativa. Para contrastar, las inferencias empíricas, estas se revaloran con la opinión de los principales actores del Sistema Educativo Mexicano (SEM), y con ello se fundamentan los resultados de la tesis.

Hipótesis y objetivos operacionales

Como se ha mostrado, desde diversas vertientes la percepción sobre la actuación del SNTE en la funcionalidad o no del sistema educativo; políticas públicas, tiende a ser negativa y poco valorado en lo positivo. En este orden se formularon y proponen las hipótesis operativas siguientes, en lo general y particular:

Hipótesis general.

Los actores del SEM desconocen las contribuciones históricas en política pública del SNTE al desarrollo y progreso del sistema educativo de México, con lo cual se desvaloran sus aportaciones, así como su impacto en el desarrollo sostenible de la educación básica (1992-2014).

Las particulares se esbozan de forma desagregada:

- Los efectos de la globalización en el Estado y en los sistemas educativos nacionales, a través de las recomendaciones de los organismos internacionales ayudan a comprender las propuestas de las reformas educativas.
- En las aportaciones de política pública que han tenido los sindicatos docentes han influido las recomendaciones de los organismos internacionales.
- El SNTE ha contribuido con la sustentabilidad del sistema educativo mediante su participación en la formulación e implementación de políticas públicas que derivaron de las reformas educativas de los años noventa en México (1992).

Con esta base se instrumentan de manera analítica y explicada los objetivos de las tesis; también de forma general y particular:

Objetivo general.

Analizar el Sistema Educativo de México (SEM) y las propuestas realizadas por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) a través de su influencia en la formulación e instrumentación de políticas en educación básica para apuntalar el desarrollo sostenible desde 1992 hasta el 2014.

Objetivos particulares.

- Verificar si el proceso de globalización neoliberal ha transformado el papel educativo del Estado a través de las propuestas e implementación de las reformas educativas, en el contexto global y nacional.

- Explicar y analizar en el contexto internacional y regional (América Latina) las aportaciones de política pública que han tenido los sindicatos docentes y las consecuencias de las mismas para las reformas educativas.
- Identificar y contrastar la contribución en propuestas de política del SNTE y su impacto en las metas (generales y particulares) de la Reforma Educativa de 1992 y con ello, en la sustentabilidad del sistema educativo básico.

Prospectiva sintética tesis

Con las propuestas hipotéticas y de objetivos definidos se planeó presentar la investigación en cinco capítulos y una conclusión: En el primero denominado Estado, globalización y la educación, se analiza ampliamente la manera en que los procesos de globalización han afectado, ya sea positiva o negativamente, la conformación de los entes políticos y económicos globales, de los Estados-Nación, y de los procesos y dinámicas de los sistemas y políticas educativas. La revisión y análisis tendrá como base lo global y termina enfocándose en América Latina.

El segundo tiene por nombre políticas internacionales, reformas educativas y sindicalismo docente y examina y explica las propuestas de reformas educativas que se propusieron en seis cumbres internacionales y en documentos o informes emitidos por organismos internacionales globales y regionales (América Latina), referentes con las mejoras que se deberían de instrumentar en los sistemas educativos. Lo anterior tiene como propósito identificar referencias de la participación de los docentes y de sus sindicatos en las reformas e inferir con esto el grado de importancia que tienen estos actores en las

perspectivas de las políticas internacionales y, por tanto su influencia. Las cumbres internacionales fueron seis; tres de educación (Jomtien 1990; Dakar 2000 y Decenio de la Educación 2005) y tres de desarrollo (Cumbre del Milenio 2000; Rio + 10 y Rio + 20). En cuanto a los documentos e informes de los organismos internacionales, los mismos fueron redactados en cinco reuniones globales (BANCO MUNDIAL, UNESCO, UNICEF, OCDE, PNUD) y regionales con sede en América Latina (BID, CEPAL, CEPAL-UNESCO, OREALC).

El tercer capítulo (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE): perspectivas y evolución en México y América Latina, se describe el origen y la evolución del sindicato docente en México explicando cómo la base de la estabilidad del sistema político mexicano estaba en el corporativismo, en la segunda parte se refiere a cómo se originaron algunas ambigüedades que se generaron desde el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; como tercera parte se hace la revisión del contexto sindical docente en América Latina entre una dinámica de confrontación y consenso y su relación con el SNTE, integrando la cuarta parte con una perspectiva de las la Reformas Educativas globales 1990-2014 y el SNTE: por último en la quinta sección se planteará la conformación del SNTE y sus propuestas de políticas educativas.

En tanto, en el cuarto capítulo titulado fundamentos teóricos y metodológicos, se explican los fundamentos teóricos para probar las hipótesis y objetivos de la tesis. En esta parte se define ampliamente las bases teóricas existentes para analizar el problema de estudio, desde la tradición anglosajona hasta las pocas aproximaciones que se han realizado en la región y en México. Asimismo, se estudia y define el tipo de metodología y su

interrelación operativa con la teórica y, al final se propone un proceso contextualizado con los supuestos de la investigación y que conlleva la demostración de las hipótesis.

En el quinto capítulo, se presentan los resultados, organizados en correlación directa con las hipótesis y las teorías. Esta parte se organiza siguiendo la distribución de las tres hipótesis sostenidas y explicando en lo específico la correlación de las mismas con las tesis que se explicaron en el título cuarto. Dicha relación se desglosa directamente con las preguntas ligadas al objetivo y a las variables principales del estudio, exponiendo las respuestas que correspondan o puedan alterar las suposiciones. Al final de cada hipótesis se plantea inferencialmente el impacto sobre la significancia de cada una y se exponen justificaciones analíticas a estudiar.

Finalmente, se construyen unas conclusiones generales de la investigación en torno a cuatro vertientes: Primera, una revisión global de la tesis y su importancia para el estudio del sindicalismo docente en México y en América Latina. Segunda, se infiere la significancia demostrativa de las hipótesis sustentadas y sus implicaciones para explicar la problemática. En la tercera, se enumeran una serie de líneas de investigación pendientes en este tipo de estudios, lo cual contribuiría a una comprensión integral del sindicalismo docente y su impacto en las políticas educativas. En el cuarto, se proponen algunas políticas públicas que los gobiernos y actores relacionados puedan impulsar para transparentar los procesos colaborativos que son necesarios para lograr la sustentabilidad del sistema educativo mexicano y, con ello, incrementar su calidad y competitividad en el contexto de las actuales reformas en proceso en México.

Capítulo 1: Estado, globalización y la educación

En la era de la globalización, específicamente la acontecida en los últimos 60 años, las estructuras del Estado han estado sometidas a progresivas tensiones de amplia envergadura (Held, 2003). Tales tensiones han provocado transformaciones en muchos contextos y, además por la convergencia de una pluralidad de factores se han generado secuencias de modificaciones estructurales y funcionales en las instituciones, sean estas supranacionales, regionales, nacionales o locales. En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo, mostrar la manera en que los procesos de globalización han afectado, ya sea positiva o negativamente, la conformación de los entes políticos y económicos globales, de los Estados-Nación y de los procesos y dinámicas de los sistemas y en las políticas educativas. La revisión y análisis tendrá como base lo global y termina enfocándose en América Latina.

Estado y globalización: una perspectiva conflictiva

Este contexto de crisis inducida, que afecta a las estructuras políticas y administrativas del Estado y su vinculación con la globalización, puede argumentarse desde variadas perspectivas. Una primera argumentación es vista desde la asimetría implícita en los procesos de globalización, la cual se extiende hasta efectos producidos en los ámbitos económicos, políticos y culturales, penalizando de modo especial a los países en vías de desarrollo y, a la vez, generando incertidumbres y desasosiegos entre los individuos con escaso equipamiento para la competencia abierta de la era global. Según George Soros a “la globalización ha causado una PÉSIMA distribución de los recursos” y no ha de confiarse

sólo a los mercados la atención de las necesidades colectivas, los mercados “no son competentes a la hora de asegurar la justicia social.” (Soros, 2002)

No obstante, los bienes colectivos han de ser atendidos “mediante la intervención política”, a través de los procesos de orden político, que en muchos aspectos no serán tan eficientes, como los mecanismos del mercado pero de los que no se puede prescindir (Soros, 2002). Las facilidades instituidas para el sistema financiero y para el comercio de mercancías favorecen a los países de la OCDE y genera relaciones comerciales, no sólo asimétricas sino carentes de equidad, ya que “la globalización es profundamente selectiva (Oller, 2002). Al parecer la globalización acentúa la injusta distribución de los beneficios, pues la expansión ha sido muy buena para el capital, pero no para los trabajadores.” (Luis, 2000)

Una segunda argumentación se apoya sobre los riesgos ambientales que, como afirma acertadamente Ulrich Beck (1998), “poseen una tendencia inmanente a la globalización”. Es decir, los riesgos modernos en su expansiva dinámica desconocen las fronteras y cualesquiera que fueren sus efectos específicos, los riesgos civilizatorios menoscaban la calidad de vida de los seres humanos en el planeta y son causantes del progresivo deterioro de los sistemas sostenedores de la vida.

Empero, algunos Estados son cada vez más conscientes de la situación, y, mediante sus representantes, han impulsado diversas convocatorias en el seno de la Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1972). El propósito de estas convocatorias fue crear un clima de opinión favorable con las necesarias medidas a tomar de orden legal y práctico: alertar la conciencia ciudadana que estimule en los empresarios y en los individuos particulares unas conductas más coherentes con la conservación de los recursos medioambientales y exigir las decisiones

pertinentes a los gobiernos de los Estados con el objetivo de mantener en perfecto funcionamiento los sistemas sostenedores de la vida en el Planeta. (Méndez, 2003)

Ante los problemas ecológicos y ambientales, los Estados Nacionales resultan unidades de pequeño tamaño y de recursos escasos para abordar muchas de las cuestiones, que afectan claramente a gran parte de la Humanidad: “ningún Estado es capaz ya de enclaustrar en un territorio ni ‘las serviciales ondas del aire’, llenas de significado, ni siquiera a sus ciudadanos, y, mucho menos, ‘el punible derrame de nieblas.’” (Marcos, 2001) El cambio climático, las lluvias ácidas, la disminución del ozono de la estratosfera, el calentamiento del Planeta, la deforestación y desertización, la contaminación de la atmósfera, la escasez de aguas dulces, la extinción de ciertas formas de vida y los accidentes radiactivos son riesgos que trascienden las competencias y las capacidades de actuación del Estado Nacional, inscribiéndose plenamente en el contexto global.

Según Beck (1998), la distribución de los riesgos sigue pautas de un nuevo tipo de asignación, la “adscriptividad civilizatoria del riesgo”. Se democratiza la distribución de los riesgos no son observables de manera inmediata por el individuo, se necesita la intervención de técnicas avanzadas para su detección y medición (Lemkow, 2002). La globalización económica es esencialmente perjudicial para el medio ambiente porque se basa en el consumo, en la incontrolada explotación de los recursos, en el progresivo aumento de los residuos o en la producción orientada a la exportación (Dakar, 2000). La vinculación entre los riesgos ambientales como factor de la crisis del Estado Nacional y la globalización es insoslayable.

Una tercera argumentación señala que en la era de la globalización parece deteriorar el ajustamiento que el Estado Nacional, la sociedad nacional y sus instituciones habían tejido a lo largo de la modernidad. Este ajuste se establece por múltiples y diferentes tipos de relaciones de poder y competitividad entre el estado nacional y la sociedad por una parte, así como por otros actores, identidades, escenarios, espacios y situaciones transnacionales por otra. (Beck, 1999)

En este escenario, la crisis del Estado–Nación es real, se apoya sobre los riesgos de la sociedad moderna. Según Beck (1999), se fundamenta en la naturaleza misma de la globalización, la cual ha destruido un principio esencial de la modernidad, “la idea de vivir y actuar en los espacios cerrados y recíprocamente delimitados de los Estados Nacionales y de sus respectivas sociedades nacionales.”(1999, pág. 43)

Desde esta visión, el Estado-Nación está sometido, además, a progresivas tensiones por la delegación continuada de competencias hacia destinatarios diferentes, que cuestionan el excesivo protagonismo del Estado en el ámbito nacional y el rol de protagonista exclusivo de las relaciones internacionales que, hasta el presente, se ha arrogado el Estado sin apenas contestación (Beck, 1999; Méndez, 2003). Con la globalización se consolida la nueva redistribución del poder en dos direcciones:

- La primera, tiene que ver con los ámbitos supranacionales, viene exigida por su limitada capacidad para enfrentar los problemas económicos y medioambientales, tecnológicos o de seguridad; por la emergencia de nuevos actores transnacionales e instituciones que asumen papeles de importancia, a costa de los que hasta el presente correspondían al Estado (FMI, 1995); por la acumulación de acuerdos internacionales

de obligado cumplimiento como los derechos humanos, las normas de salud que da la OMS, etcétera; por la presencia de organizaciones supranacionales que no discuten su papel internacional, lo ejercen y son atendidos (Kennedy, 1993). La globalización, en cuanto fenómeno multidimensional, produce un desplazamiento de la actividad humana y del poder hacia pautas transnacionales o interregionales. El desplazamiento adopta formas diferentes con trayectorias diversas y generando cambios de la comunidad política democrática de tal magnitud, que sería pretencioso establecer el núcleo del poder político efectivo en las estructuras del gobierno nacional. No sería coherente situar una comunidad autosuficiente y soberana “dentro de los límites de una sola Nación Estado.” (Held, 2000)

- La segunda dirección, que parece debilitar al Estado, surge desde las demandas que se generan en las estructuras contiguas al individuo, las organizaciones regionales, municipales o locales. Se considera conveniente la creación de instituciones próximas al ciudadano para la correcta orientación de los problemas que le afectan de manera inmediata y exigen decisiones rápidas, aunque ello signifique la pérdida de funciones por parte del Estado. La distinción entre los asuntos de orden interno y externo, en situaciones tan cambiantes como las actuales, se desdibujan con rapidez y desde finales del Siglo pasado “nuevos tipos de problemas fronterizos ponen en cuestión las distinciones entre cuestiones de política interior y exterior, entre intereses soberanos de la Nación Estado y consideraciones de tipo internacional.” (Held, 2000)

Esta acumulación de problemas y tramas transfronterizos fomenta lo que David Held (2000) denomina “comunidades de destino superpuestas”. La pérdida de competencias se interpreta, a veces, como pérdida de la soberanía nacional. En este sentido, la idea que el

Estado se está volviendo “anacrónico es de lo más perturbadora” para la mayoría de los ciudadanos (Kennedy, 1993) y suscita reacciones críticas por doquier, de parte de los actores sociales, políticos, económicos y culturales.

Desde la visión de Beck (1999) y Held (2003), la globalización favorece las sociedades abiertas y competitivas en las que se alienta el análisis y la reflexión sobre las diferentes maneras de gestionar los asuntos públicos y de organizar las instituciones nacionales e internacionales. Es legítimo interrogarse si la crisis que afecta al Estado Nacional es únicamente el indicador de los cambios que constantemente afectan a las estructuras políticas nacionales e internacionales o más bien, ¿la presente crisis es la punta del iceberg de un cambio profundo que afecta a las instituciones de la modernidad? Las mismas vorágines de la globalización han mostrado que ha estado gestándose un cambio generalizado y al alumbramiento de nuevas estructuras culturales, sociales y políticas.

Parafraseando a Sloterdijk (2000), “con la muerte de Dios se elimina el principio de la pertenencia común de todos los hombres en la unidad de un género creado.” Lo que cambia en la globalización es el sentido de la totalidad, lo que introduce una crisis generalizada, por la que se ven afectadas la legitimidad de las viejas instituciones, el Estado y los ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales hasta la actualidad.

En este inusitado escenario, denominado la hiperesfera, los actores principales, los protagonistas de la situación exploran nuevos soportes desde los que construir los rasgos esenciales de su propia identidad: “Los jugadores del nuevo juego mundial de la nueva era industrial ya no se definen a sí mismos por la ‘patria’ y el suelo, sino por medio de los

accesos a estaciones de ferrocarril, a terminales, a posibilidades de enlace. El mundo es para ellos una hiperesfera conectada en red.” (Sloterdijk, 2000)

Con la globalización se asocian fenómenos de orden y de desorden, se expanden las oportunidades y los riesgos. Estas situaciones suscitan actitudes de escepticismo y de adhesión incondicional en torno a una variedad de áreas de interés para el debate, apropiadas para reflexiones prudentes o provocadoras de estériles discusiones (Ribas, 2002). En el trasfondo de estas discusiones resuena un cierto clamor respecto de la conveniencia y oportunidad de hacer algo para gobernar los magnos procesos de la globalización, dotarles de la dirección adecuada, establecer unos objetivos a medio y largo plazo, que eviten las desviaciones peligrosas e injustas para los individuos y los pueblos. (Beck, 2000, Kaplan, 2002)

En perspectiva, la situación evidencia la carencia de un modelo político que obtenga los mejores rendimientos. La pregunta de cómo gobernar la globalización, plantea la cuestión del diseño o rediseño del Estado Nacional, de sus capacidades y de sus funciones en el marco de la actualidad, pues como lo señalan Beck (2000) y Kaplan (2002) se habita en un Mundo de progresiva complejidad e incertidumbre, en que se hacen perceptibles las tendencias que menoscaban la soberanía, la autonomía y la legitimidad de los Estados Nación y de todas sus estructuras tradicionales.

Como se constata, estas interpretaciones consideran que el Estado Nacional puede ya ser una estructura obsoleta, incapaz de ejercer sus funciones de manera satisfactoria para los ciudadanos y más propia de épocas pasadas. En consecuencia, lo sensato sería que emprendiera el diseño de estructuras alternativas puesto que la desaparición o muerte del

Estado Nacional es sólo cuestión de tiempo, aun cuando ya han pasado más de 40 años de estas posiciones.

Sin embargo, también se podría vislumbrar otra prospectiva, donde el Estado Nacional tiene todavía evidentes funciones y tareas imprescindibles a realizar, por lo que su presencia y actuación tienen merecida legitimidad. En este aspecto, David Held (2000) se expresa en un sentido semejante, luego de analizar los problemas que afectan al Estado, considera que sería un error valorar como obsoletas las estructuras político-administrativas del mismo. Tres tipos de argumentación se pueden aducir a favor de este planteamiento:

- En el área del bienestar material, el Estado se manifiesta como el único estratega “*capaz de determinar y gestionar el interés general*” que por su misma condición de bien común trasciende los intereses privados y particulares, perseguidos como su fin propio por parte de los individuos y, sin que ello signifique anulación o desvalorización de dichos intereses particulares. En la hipótesis de la desaparición del Estado o su sustitución por la sociedad civil, se procedería a entregar a los particulares la defensa y promoción del Interés General, lo que sería como llamar a los lobos para defender las ovejas.
- En segundo término, el proyecto nacional de una vida en común y la identificación con unos objetivos generales comunes, demandan la garantía de adecuados niveles de cohesión social, de armonía y paz social, que se logra mediante la solidaridad de los integrantes de esa nación. Estos ideales de cohesión se concretan siguiendo diferentes procedimientos que, en todo caso, han de asegurar la participación en los bienes comunes y servicios públicos por parte de todos los miembros de esa comunidad,

siguiendo pautas de equidad y de justicia social. En la defensa de nuestros derechos, solemos estar prestos, pero en el cumplimiento de las cargas fiscales y de nuestros deberes sociales la renuencia es más normal, en consecuencia, sin unos órganos competentes y con autoridad para ello, se hace imposible alcanzar las metas sociales y humanas propuestas. La única institución con autoridad reconocida por el momento y que relaciona a todos los ciudadanos instalados en un determinado territorio es sólo el Estado.

- Desde la perspectiva del control democrático, la institución del Estado resulta más imprescindible, *“porque es el único marco en el que los poderes públicos son efectivamente responsables ante una opinión pública y, en último término, ante un electorado”* Esta periódica concurrencia que el Estado lleva a cabo con los ciudadanos en cumplimiento de la legalidad y en demanda de la legitimidad sustancial, confiere al Estado un plus de autoridad moral de la que carecen otras instituciones. Esta superioridad funcional y ética convierte al Estado, en las circunstancias actuales de la globalización, en una imprescindible estructura social, política y administrativa que no tiene reemplazo actual ni se avizora alternativa seria y válida en un futuro a corto o medio plazo, que fuere capaz de asumir con relativo éxito las competencias actuales del Estado Nacional, tanto en la coordinación de los asuntos de la seguridad de los ciudadanos, cuanto en aquellos otros vinculados con la integración social y el bienestar material y cultural de los individuos. El Estado se convirtió en una arena fragmentada de diseño de políticas, permeado por grupos internacionales, así como por agencias y fuerzas domésticas. Del mismo modo, la

penetración general de la sociedad civil por actores transnacionales alteró su forma y dinámica. Esta dinámica se caracteriza por:

- Las obligaciones, los poderes y las capacidades de los Estados
- Estados, fronteras y cooperación
- Proliferación de agentes, organizaciones e instituciones regionales.
- Internacionales y transnacionales (gubernamentales, y no gubernamentales).
- Crecimiento de la interconexión mundial en una serie de dimensiones clave: economía, política, tecnología, comunicaciones, derecho.
- Creciente permeabilidad de las fronteras.
- Disminución de la capacidad de los Estados para generar instrumentos políticos idóneos para controlar el flujo de bienes de servicio, ideas y productos culturales.
- Crecimiento de la necesidad de los Estados de cooperar entre sí para controlar las consecuencias políticas.
- Aumento de las agencias e instituciones internacionales (como mecanismos para mantener el equilibrio del poder), expansión de los regímenes, desarrollo de las organizaciones internacionales y la diplomacia multilateral, ampliando el alcance del derecho internacional y la cooperación con actores y procesos no estatales.
- Creación de un sistema de gobierno internacional que, como uno de los resultados, respalda y redefine el poder de los Estados.

- Se crea un estado global interdependiente, que no obstante es muy frágil y vulnerable ante los cambios en los recursos, creencias religiosas, las ideologías y las tecnologías.

En el mismo sentido, se vislumbran una serie de características distintivas de este proceso

- La centralidad del mercado como principal esfera proveedora de información necesaria para la realización plena y para la protección de los tres elementos constitutivos de toda sociedad libre: el individualismo, los derechos inalienables de propiedad y la competencia meritocrática como valor ético y económico.
- El carácter indivisible de la idea de libertad (sólo obteniendo y manteniendo la libertad económica es posible obtener y mantener la libertad política y civil).
- El capitalismo como único sistema histórico capaz de realizar estos imperativos.
- El énfasis en la naturaleza espontánea del orden social; esto es, la oposición a cualquier perspectiva contractualista o constructivista.
- El reconocimiento del sentido antinatural y primitivo de las ideas y acciones orientadas a buscar la igualdad social, económica, política, cultural y jurídica entre los hombres.
- La artificialidad de las ideas y acciones orientadas por los principios de justicia social y justicia distributiva de bienes.
- La defensa del Estado mínimo.
- El énfasis en la necesidad de un Estado fuerte.

- La crítica radical a las políticas de bienestar (y consecuentemente, al aparato institucional orientado a implementar dichas políticas), tanto en un sentido ético (desmoralización del orden social, decadencia de la familia, aumento de las expectativas referidas al papel de la mujer en los mercados, crisis de la autoridad paterna, fragilidad de la identidad sexual, desconsideración de la cultura del trabajo, del mérito y el esfuerzo individual), como económico (desarticulación de los mecanismos competitivos y meritocráticos de asignación de recursos, burocracia, centralización, déficit prolongado, inflación, etcétera).
- La crítica radical a la excesiva politización de la democracia (y consecuentemente, la denuncia de los peligros derivados de una inaceptable intromisión de la política en la esfera privada).
- La reducción de la democracia a un sistema formal de normas orientadas a permitir el libre funcionamiento del mercado (protegerlo contra la invasión del gobierno) y la realización de los imperativos que el mismo condensa: individualismo, derechos de propiedad y competencia meritocrática.
- La defensa de la ética del lucro como elemento cultural que impulsa y da dinamismo vital a la sociedad libre.
- El reconocimiento del carácter necesariamente apolítico y descentralizado de las instituciones sociales como precondition para la realización de la libertad fundamental (la libertad económica).

- El desarrollo de una interpretación evolucionista acerca de la historia y del progreso individual y social.
- La aceptación política e intelectual de la imposibilidad conceptual y práctica de la propiedad pública.
- La necesidad del gobierno de la ley como condición necesaria para el establecimiento de la sociedad libre.

Globalización, transformaciones y educación

Según Castells (2001) la extraordinaria revolución tecnológica del Siglo XX y la acción decidida de los gobiernos que apostaron por la globalización, han sido factores impulsores de la globalización económica global. Para Castells, el avance tecnológico fue posible y en gran medida inducida por las políticas de los países más desarrollados, pues esto surgió de la interacción de los mercados, los gobiernos y las agencias internacionales, produciendo todo ello tres fenómenos íntimamente relacionados: la desregulación, esto es, la eliminación de toda traba a la libre circulación de los capitales financieros; la privatización de compañías controladas hasta entonces por el sector público; finalmente, la liberalización del comercio mundial y de la inversión internacional.

De este modo, los años noventa del Siglo pasado exportaron por todo el Mundo la economía global: "el mecanismo para llevar a cabo el proceso de la globalización en la mayoría de los países del Mundo fue simple: la presión política, bien a través de la acción gubernamental directa, bien a través de la imposición del FMI [Fondo Monetario Internacional], Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio." (Castell, 2001) La razón fundamental era también sencilla: sólo liberalizándose la economía afluiría a los países

el capital global (aunque en los países subdesarrollados el precio de esta operación fue la devastación de sus economías). Forman parte de este proceso los siguientes aspectos:

- a) El libre movimiento de capitales, más allá de las fronteras nacionales.
- b) La minoración del clásico conflicto entre el capital y el trabajo como consecuencia del paro creciente y consiguiente formación de un gran ejército de reserva de mano de obra. En este orden, otro de los efectos ha sido la disminución creciente del poder sindical de los trabajadores.
- c) La aparición del posfordismo, esto es, la sustitución de una industria en cadena, organizada verticalmente, rígidamente jerárquica, por un modelo caracterizado por una mayor flexibilidad, por la descentralización de funciones y por el trabajo en equipo (a quien se imputa la productividad).
- d) El surgimiento de la automatización, con la consiguiente disminución de los costes de personal y aumento del desempleo.
- e) La creación de un mercado laboral con una pequeña élite altamente cualificada y bien pagada, seguida de un gran sector de baja cualificación y bajos salarios.
- f) La formación de una sociedad en red gracias al extraordinario desarrollo de los ordenadores que facilitan las operaciones financieras en tiempo real.
- g) El aumento del sector servicios en detrimento de los sectores clásicos de carácter primario -la agricultura- y secundario -la industria-.
- h) El incremento del abismo económico, financiero y tecnológico entre los países desarrollados, fuertemente insertos en la economía global, y los países subdesarrollados, ajenos a ella.

En este escenario, los ideólogos de la globalización, disfrazados de sociólogos o economistas, tratan de imponer como irreversible la desregulación económica. Dicha desregulación implica la eliminación de cualquier traba a la inversión del capital, lo que equivale a la supresión de las normas nacionales e internacionales que tratan de subsanar los graves daños ecológicos que sufre ya el planeta; el predominio exorbitante del capital sobre el trabajo; el desequilibrio que supone la modificación regresiva del sistema tributario o el desamparo de ingentes masas de población que, fruto del abandono de las políticas sociales, quedan a merced de la caridad privada (en realidad lo que se pretende es el paso del Estado de bienestar al Estado de beneficencia).

Se está ante una ideología que intenta reducir el papel del Estado a las funciones mínimas de orden y seguridad, lo que implica una drástica reducción del gasto público y el primado de lo privado frente a lo público. Con la consiguiente privatización de las instituciones; la ideología que se presenta como el "pensamiento único", excluyendo como poco sensato cualquier otro pensamiento -cultural, social, político o económico- que vaya más allá del economicismo puro y duro; una ideología que, en fin, tiene la "pretensión de erigirse en cosmovisión totalizadora de la realidad" (Gimeno, 2001, pág. 131), cargada de unos valores determinados que tratan de expulsar del Mundo otros de distinto signo, o, como afirmó Bourdieu (1999), trata de imponer una "visión dominante" que se expone como inevitable, como un destino fatal, con la intención no explícita de eliminar toda otra concepción divergente o toda posible resistencia.

Como no podía ser de otro modo, la ideología de la globalización se ha manifestado también en la educación. Si bien, aquí debemos distinguir entre los aspectos reales de la educación global y los aspectos ideológicos que enmascaran valores e intereses, no siempre

acordes con los que han fundamentado durante siglos la educación, especialmente la educación pública.

Transformaciones y educación.

Considerando los planteamientos anteriores, se podría inferir que el interés capital con relación al papel que debe cumplir el Estado afectará la intención y dirección también de la educación. Sus objetivos educativos estarán dirigidos a implementar una cultura individualista, que dará cabida a contextos dirigidos hacia culturas empresariales, que pasarán a ser parte del contexto cultural de la población es decir, la globalización.

El capitalismo globalizado y neoliberal busca darle a la educación y a la cultura un tratamiento mercantil que las iguale en los hechos. Como consecuencia, se vive un proceso acelerado de desmantelamiento de las soberanías nacionales en materia de políticas educativas (Flores y Mariña 1999). Vallespín (2000) considera que en todo proceso de cambio hay suficientes datos para poder establecer algunas conclusiones que dejan al Estado (Véase Fig. 1.1) en un lugar bastante digno.

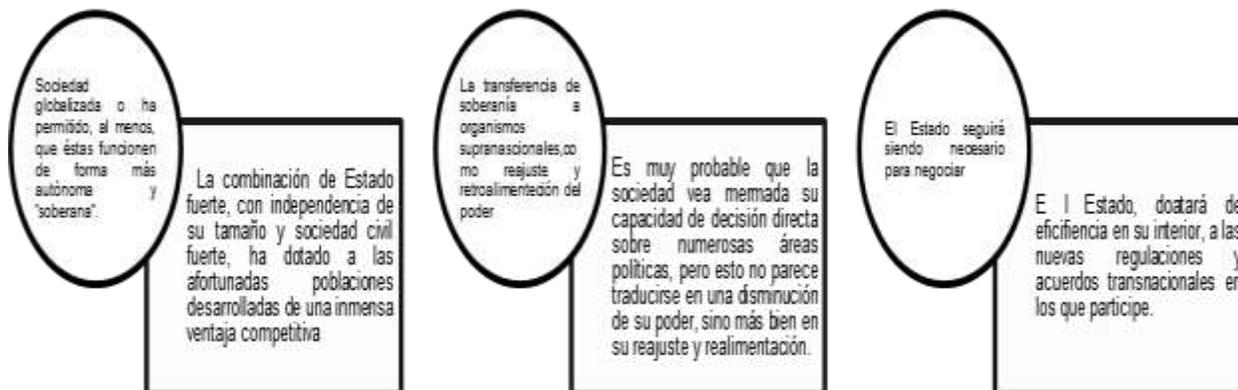


Figura 1.1 Transformaciones del Estado-Nación. (Diseño propio con base en Held, 2000, Beck, 2000, Kaplan, 2002, Méndez, 2003)

Por eso es importante replanteamientos, tanto en el sentido nacional de la producción como el de la educación. Igualmente, se observa el papel que debe cumplir el Estado por medio del capital a la hora de incrementar y extender la productividad. Para indicar la intención del capital sobre el Estado, debemos considerar algunos planteamientos que manifiestan esta intención neoliberal poscapitalista; el capital define con claridad las restricciones del Estado-Nación en todo aquello que es directamente proporcional al desarrollo de la producción.

Los Estados, en el proceso de globalización, empujan los procesos de homologación para estandarizar los valores educativos y culturales. La estandarización se considera un complemento indispensable a la homologación de gustos y valores que exige el mercado mundial. La globalización rompe con la planificación del Estado-Nación, pues la misma puede destruir al Estado en la medida que éste se separe de sus valores nacionales, y del fortalecimiento de la educación.

La educación debe de estar orientada a la participación y a la convivencia ciudadana. En este aspecto se fomenta en el individuo su integración social, el pluralismo, la equidad, la tolerancia, la solidaridad y el conocimiento de sus deberes y derechos, para el desarrollo del pensamiento autónomo y crítico que le permita afrontar con éxito los cambios y exigencias de un Mundo caracterizado por la globalización.

Tomando en cuenta que el Estado modifica su papel en decisiones administrativas en donde postula una economía neoliberal, en donde una clara movilización a favor de grupos económicos más fuertes y en el hecho que la nueva economía, "sin reglamentaciones", ha sido el producto de una acción deliberada del Estado. La función "autoasumida" y

“autodesignada” por el Estado consiste en realidad, en asegurar una desregulación interna (modificaciones legislativas) con el fin de disminuir los derechos laborales y mantener (inclusive con mano dura) un orden interno que tiende a exacerbarse por la polarización de la riqueza, la desocupación y el marginalismo creciente y por la conmoción social que necesariamente trae consigo la concentración de capitales y la drástica disminución de políticas sociales. (Flores y Mariña, 1999)

En este sentido, los distintos sectores sociales acceden al Estado sólo cuando se constituyen en fuerzas políticas. Para que esto ocurra, los intereses de cada fuerza política deben incluir y/o ser mediados por los intereses de otras fuerza (Isuani, 1986). En la búsqueda de estas coincidencias y para dotarlas del vigor necesario, muchas veces, estas fuerzas políticas, distintas entre sí, forman alianzas y coaliciones.

Las políticas públicas serían en esta concepción, el fruto de la lucha y negociación entre dichas fuerzas. Constituyen la resultante o la síntesis de los intereses de las fuerzas políticas o de las alianzas y coaliciones que participan en las organizaciones de gobierno del Estado. Son por tanto los productos del Estado y expresan el vínculo entre este y la sociedad. (Isuani, 1986)

En el plano de las relaciones entre el sistema educativo y el sistema productivo, caracterizado este último por la interacción entre los procesos de producción, distribución y gestión del conocimiento y de la información en red, se ha visto también afectado. Como se esperaba, en el sistema educativo la formación de una mano de obra altamente cualificada o lo que es lo mismo, la atención preferente a la educación media superior y a la formación universitaria, en detrimento de la educación básica de carácter general que, en el rigor, sólo

tendría que producir una mano de obra de baja cualificación. El nuevo discurso de la excelencia, tiene aquí un buen encaje.

Lo anterior ha provocado una cierta globalización de las políticas educativas relativas al gobierno y administración de los sistemas educativos, centradas fundamentalmente en la desregulación y la competición. La desregulación, quiere decir en educación la retirada del Estado como principal responsable de los sistemas educativos, ocupando su lugar la espontaneidad del mercado y una mayor o menor privatización de la educación. La llamada a la competición implica una apelación a la rivalidad entre los centros docentes, siendo considerados los alumnos como clientes que deciden a favor de los más eficaces.

La globalización tiene un impacto claro en los sistemas educativos, dos grandes efectos de la globalización sobre la educación son la descentralización y la privatización. Esta tendencia hacia la descentralización en realidad lo que buscaba era descargar al Estado de responsabilidades educativas, aligerar el aparato organizativo de la administración pública y reducir el gasto público, todo ello muy en consonancia con el “descubrimiento” del Estado mínimo.

Interconexión global y la educación.

Desde esta perspectiva del mercado, el Estado posmoderno está inserto en la interconexión mundial, por esto su capacidad de determinar su propio destino es cada vez más dudosa. Como se ha planteado, la gran disyuntiva es cuál va a ser la dirección de la educación en un mundo bipolar, donde intereses e intenciones confluyen en ocasiones y son contradictorias en lo referente a la seguridad y la calidad de vida y a la formación de los individuos.

Sobre la base de este planteamiento es indispensable revisar el papel del Estado en el proceso de las interconexiones de la política global. Para apoyar este criterio, vamos a considerar lo planteado por Held (1997). En esta visión, la concepción tradicional, dentro de la política internacional de la relación entre el Estado y la sociedad, en la cual el primero es postulado como unidad fundamental del orden mundial, supone la homogeneidad del Estado y otros tipos de actores claves. Pero el crecimiento de las organizaciones y colectividades internacionales y transnacionales, desde la ONU y sus organizaciones hasta movimientos sociales y grupos de presión especiales, alteró la forma y la dinámica tanto del Estado como de la sociedad.

La intensificación de los procesos de interconexión regional y global, y la proliferación de acuerdos internacionales y las formas de cooperación intergubernamental para regular el crecimiento sin precedente de estos fenómenos, específicamente durante el periodo posterior a la segunda guerra mundial, erosionaron la distinción entre asuntos externos e internos, entre política internacional y doméstica.

Efectos de la globalización sobre la educación.

Los efectos que puede tener la globalización sobre la educación no son considerados tampoco de modo unánime. Si uno de los efectos de la globalización es la revolución tecnológica aplicada al conocimiento, la educación debería verse fuertemente concernida. Sin embargo, hay autores que lo niegan con bastante rotundidad. Uno de ellos es Noel F. McGinn, profesor de la Pedagogía de la Escuela de Educación para Graduados de la Universidad de Harvard que en 1997 publicó un polémico artículo precisamente sobre los efectos de la globalización en los sistemas educativos nacionales.

Parte McGrinn (1997) de la idea que la “corriente actual de integración económica ha venido avanzando a ritmo acelerado desde principios de los años setenta como mínimo. No obstante, tras cuarenta años de incesante hincapié en la integración económica, ningún sistema educativo difiere mucho de lo que era cincuenta años atrás”. Sólo admite este autor una excepción y es el cambio que se ha producido en muchos países con la descentralización que si bien, añade que este cambio no ha afectado a la esencia de la educación ni al proceso mismo de la enseñanza y del aprendizaje, sino a la administración de la educación. Dado que es el único cambio importante, a la descentralización le dedica la mayor parte de su artículo.

Considera McGinn (1997), que las políticas de descentralización –correlato de los que ha sido el posfordismo en la organización de las empresas- no han dado como resultado ni un aumento de la escolarización, ni han mejorado la educación, ni siquiera han aumentado la participación local en este proceso. Las escuelas, dice, “que ahora están a cargo de las autoridades locales no parecen ser muy diferentes de las que anteriormente dependían de las autoridades centrales”. Ello es así porque, paradójicamente, las escuelas han estado siempre descentralizadas de facto, ya que la inspección central ha sido poco frecuente y las órdenes de arriba han sido siempre interpretadas por los profesores para ajustarlas a su propio entorno. La verdad es, dice McGinn, que “en las aulas, los profesores enseñan lo que quieren y de la forma que desean, porque saben que la visita anual del inspector se le va anunciar de antemano.” (McGinn, 1997)

En realidad, McGinn plantea, sin utilizar a expresamente estos términos, el problema de la cultura escolar y de su resistencia a las reformas o instrucciones *desde arriba*, atribuyendo esta resistencia al carácter conservador que suele tener el profesorado en la mayoría de los países (incluyendo también aquí a los padres de los alumnos).

En segundo lugar, la descentralización le parece un fracaso porque “los aspectos más esenciales de la educación no formaban parte de lo que ha sido descentralizado”, en una alusión clara a que se ha transferido la administración de las escuelas pero, al mismo tiempo, se ha mantenido o aumentando el control sobre el currículo y la evaluación, aspectos éstos sobre los que tendremos que volver más adelante.

En tercer lugar, las autoridades locales, teóricamente favorecidas por la descentralización, no han mostrado en numerosos países interés real en asumir la responsabilidad de la educación, atribuyendo este fenómeno a la ausencia de una tradición de autogobierno local, a la no transferencia correlativa de recursos o a la ausencia de una coherencia en las mismas autoridades locales.

Aun compartiendo algunas de las tesis de McGinn, la opinión de Carnoy es, por el contrario, que la globalización está teniendo “un gran impacto sobre la educación, en tres direcciones principales.” (Carnoy, 1999)

- En el plano estrictamente económico, ya que, como vemos, los gobiernos se encuentran presionados, por varios motivos, a reducir el gasto público en general, siendo el gasto en educación uno de los más afectados. Ello ha supuesto un debilitamiento general de la educación pública, variable según el color ideológico de los diferentes gobiernos, y una polarización hacia otras fuentes de financiación, es decir, una apuesta por la privatización de la educación y, en consecuencia, una mayor participación de las familias en el gasto de la educación.
- El plano de las relaciones entre el sistema educativo y el sistema productivo, caracterizado este último, como hemos visto, por la interacción entre los procesos de

producción, distribución y gestión del conocimiento y de la información en red, se ha visto también afectado, ya que se espera del sistema educativo la formación de una mano de obra altamente cualificada, o, lo que es lo mismo, la atención preferente a la educación secundaria superior y a la formación universitaria, en detrimento de la educación básica de carácter general que, en rigor, sólo tendría que producir una mano de obra de baja cualificación. El nuevo discurso de excelencia, al parecer tiene aquí un buen encaje.

- El plano mismo del currículo se ha visto alcanzado por la globalización, ya que las exigencias del mercado laboral estarían induciendo a poner todo el énfasis sobre un currículo en que las ciencias y las matemáticas ocupen el máximo lugar, en perjuicio de las demás áreas de conocimiento y de la formación general, todo ello con independencia de que se estén induciendo factores economicistas en la misión específica de la educación, tanto en su vertiente privada –desarrollo integral de la personalidad del individuo- como en su vertiente pública –funciones culturales, sociales y políticas de la educación en una sociedad democrática.

Teniendo en cuenta otras perspectivas, cabe considerar también que los efectos de la globalización sobre la educación no son despreciables en modo alguno, si bien los análisis se ciñen casi exclusivamente a los aspectos institucionales de la educación. Así Francesc Pedró y José Manuel Rolo, en el documento de trabajo que presentaron a la VIII Conferencia Iberoamericana de Educación, señalan los cambios siguientes. (Pedró y Rolo, 1998)

- a) Se está produciendo una convergencia curricular en los sistemas educativos, cuya fuente son principalmente los modelos occidentales. Entre los contenidos que convergen se subrayan los relativos a la lengua inglesa y la informática.

- b) Se observa una convergencia estructural, esto es, una tendencia a consolidar una etapa larga formación básica que incorpore la antigua enseñanza secundaria elemental, facilitando así, junto con la convergencia curricular, la movilidad de los estudiantes y, posteriormente, la de los mismos trabajadores.
- c) Se está produciendo cierta globalización de las políticas educativas relativas al gobierno y administración de los sistemas educativos, centradas fundamentalmente en la desregulación y la competición. La desregulación quiere decir en educación la retirada del Estado como principal responsable de los sistemas educativos, ocupando su lugar la espontaneidad del mercado y una mayor o menor privatización de la educación. La llamada a la competición implica una apelación a la rivalidad entre los centros docentes, siendo considerados los alumnos como clientes que deciden a favor de los más eficaces.
- d) Se agregan a los sistemas educativos objetivos globales que pueden ser ajenos a las necesidades nacionales, incluso a carácter económico.

Obviamente, dentro de las características señaladas, unas pueden tener efectos positivos y otras, negativos. Todo deriva de la consideración o no de la globalización como un fenómeno puramente económico. Así, la tendencia a que los sistemas educativos converjan en determinados aspectos puede ser positiva para la movilidad y para una visión más global de los problemas propios del Siglo XXI, pero también puede imponer modelos culturales que pugnen con los valores propios de los diversos países, en definitiva con la identidad forjada a lo largo de muchos siglos. La adecuación entre los sistemas educativos y las necesidades del mercado laboral continuará siendo una necesidad insoslayable de la educación moderna,

siempre que los sistemas no se conviertan en sólidos agentes de la estratificación social, contribuyendo incluso a producir la exclusión social de masas importantes de población.

El acento en la competición puede significar un esfuerzo por el desarrollo de las mejores competencias y habilidades de la población, pero sin olvidar por ello otras dimensiones del ser humano, especialmente la cooperación y la solidaridad entre los hombres. La adopción de políticas dirigidas a resolver los problemas que plantean hoy el gobierno y la administración de los centros docentes puede facilitar, por comparación, la solución de muchos problemas actuales, siempre que esa política no se imponga como la única posible, tal y como gusta presentar a buena parte de los autores neoliberales (en una traslación más del “pensamiento único”).

En definitiva, dada la especial vinculación histórica entre los sistemas educativos y el Estado, lo que la globalización de la educación está planteando en este campo es, al igual que en otras esferas de la vida humana, el papel del Estado, pero aquí nos encontramos ya a un paso, a veces no perceptible, de la ideología de la globalización. Como se analizó, curiosamente, el nacimiento de la globalización en la década de los años setenta y su desarrollo posterior, fue posible gracias a la decidida intervención de los Estados, que hicieron posible la desregulación de los mercados, el libre comercio y la expansión de la inversión. Por ello la pregunta clave sigue siendo: ¿Ha disminuido con la globalización el poder de los Estados nacionales? La respuesta no es unívoca.

Como afirma Carnoy (1999), en cierto modo ese debilitamiento se ha producido ya porque los Estados nacionales se han visto obligados, para favorecer la llegada de la inversión extranjera y del capital internacional, adoptar determinadas políticas que no

controlan y que pueden producir efectos perversos, tales como el incremento de las desigualdades sociales en su propio suelo, con grave erosión de la cohesión social y consiguiente aumento de problemas con los trabajadores e inestabilidad social, pero también es verdad que gran parte del Producto Interior Bruto de las naciones sigue produciéndolo la economía doméstica y, en este terreno la acción de los Estados sigue siendo decisiva para producir lo que Coleman (1988), ha llamado el “capital social”, esto es, el clima dentro del cual las empresas pueden llevar a cabo sus actividades y en el que pueden sentirse respaldadas por sus gobierno en el duro camino de la economía global.

¿Cómo se manifiesta esta relación Estado-globalización en la arena de la educación?

Como ya se ha visto, la globalización tiene un impacto claro en los sistemas educativos, si bien esos efectos pueden ser de distinto signo según cuál sea la actitud del Estado. No es forzoso adoptar una política única en el contexto de la globalización. Se puede mantener una formación básica que sea de calidad y promover unos niveles superiores de alta cualificación, se puede facilitar el desarrollo de un currículo acorde con las necesidades de la globalización y promover, al mismo tiempo, la identidad cultural o se puede mantener la prioridad de la educación pública en la política del gasto y fomentar una adecuada emulación con las escuelas privadas. En realidad, todo depende de la opción ideológica del Partido que gobierna, más que de unas imprecisas presiones de la globalización. Como se verá de inmediato, al analizar dos de las grandes reformas educativas ligadas con la globalización –la descentralización y la privatización de la educación-, una cosa es atender a las necesidades de la globalización y otra a las demandas de los ideólogos de la globalización.

La descentralización de la educación como tendencia.

Como ya se ha señalado, la globalización no se agota en su pura economicidad. La globalización se presenta como un fenómeno poliédrico cuyas diversas caras no siempre están a la vista del observador poco apercibido. Así, se puede analizar la globalización cultural, cuyo patrón hegemónico pugna obviamente con las culturas nacionales, planteando la disyuntiva entre globalización y localización y, con ello el gran problema actual de la identidad. En cambio, no puede examinarse la globalización del trabajo, en el sentido del libre movimiento internacional de las personas, en contraposición con el libre movimiento del capital financiero, planteando de este modo uno de los problemas más acuciantes de las sociedades desarrolladas, que es el problema de la inmigración masiva. Es decir, incluso que la globalización económica afecta a grandes zonas o regiones, pero también puede afirmarse que muchos países, incluso continentes enteros como África, están prácticamente excluidos del proceso globalizador. En fin, con todo ello se quiere subrayar que la globalización es un fenómeno muy complejo en el que se mezclan la realidad de la evidencia con motivaciones ideológicas que confunden e impiden la verdadera comprensión de los problemas. Ello es particularmente cierto si se atiende a dos de los grandes efectos de la globalización sobre la educación: la descentralización y la privatización.

Es sabido que los Estados-Nacionales que se constituyeron en Europa a lo largo del Siglo XIX lo hicieron bajo fórmulas predominantemente centralizadoras. Sin embargo, el Siglo XX se ha caracterizado por la tendencia opuesta, orientada hacia la descentralización. En realidad, la operatividad de la fórmula centralizadora comenzó a hacer aguas a finales del mismo Siglo XIX cuando el pensamiento francés dio lugar a la brillante técnica de la descentralización, funcional o por servicios, surgiendo de este modo, los organismos

autónomos que, aunque seguían dependiendo del Estado, tenían personalidad jurídica propia para desempeñar sus actividades con mayor flexibilidad.

Esta técnica trataba en el fondo de paliar los notables defectos de una centralización que se mostraba incapaz de hacer frente a los nuevos problemas derivados del creciente intervencionismo del Estado, pero fue bien entrado el siglo XX cuando se demostró que la descentralización funcional no era tampoco una solución a los problemas organizativos de los Estados. La fuerza de las cosas hizo que la descentralización territorial, la encomienda de poderes a las autoridades intermedias y locales se presentara cada vez más como una solución a la crisis del Estado centralizado.

Efectivamente, la crisis del Estado centralizado apareció tímidamente en la década de los años cuarenta del Siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial. Fue Italia, la nación que surgió y creció en el Siglo XIX al amparo precisamente de la centralización, quien protagonizó este suceso; la Constitución italiana de 1947, inspirada en la española de 1931, alumbró el Estado regional. Nació la región como una entidad territorial nueva, llamada a expandirse por varios países europeos.

A partir de los años sesenta, las sociedades europeas tuvieron que hacer frente a problemas importantes, derivados, sobre todo del desarrollo económico y del creciente papel de los poderes públicos, de tal modo que, en varios países, se fue abriendo paso la idea que era necesario incorporar fórmulas más o menos descentralizadoras. Lo curioso fue que se insertaran, en esta tendencia a países occidentales tan dispares como Gran Bretaña, Bélgica o Francia. Veamos la diferente significación de este fenómeno en cada uno de ellos.

Aunque el llamado proceso de devolución de poderes de Escocia y Gales no alcanzó la meta de la descentralización –el referéndum convocado al efecto fracasó- el célebre informe Kilbrandon (1973), fruto de los trabajos de una comisión regia constituida en 1969, ejerció una gran influencia en los países europeos y alimentó la tendencia hacia la descentralización. Como es sabido, el informe analizó la posible redistribución del poder desde tres opciones distintas: separatismo, federalismo y descentralización (devolution), aunque la Comisión se pronunció, finalmente, por la descentralización. Las materias incluidas como objeto de devolución fueron la administración local, la sanidad, los alumnos sociales, la educación, la vivienda, la planificación, los transportes y la legislación civil.

Sin embargo, Gran Bretaña iba a sufrir pronto un proceso curioso de aparente descentralización y de efectiva centralización. La llegada de los Conservadores al poder en 1979 produjo la importante Ley de 1988 que, con un marcado sello neoliberal, trató de “devolver” la competencia en educación a los padres de los alumnos, favoreciendo de este modo un proceso de creciente privatización de la educación, al mismo tiempo que introducía factores de centralización evidentes: el currículo nacional, inexistente hasta ahora; la evaluación de los centros docentes y la posibilidad de someter los centros a la autoridad central mediante su financiación directa. Se puede decir que mientras los demás países europeos transitaban por el camino de una efectiva descentralización territorial, el país que se había caracterizado por la más extrema descentralización –la que opera en el centro docente y en el aula-, se encaminaba ahora por el camino indirecto de la centralización.

Bélgica se situó en los antípodas del caso británico. Lo que comenzó siendo una descentralización de tipo regional, terminó en un proceso que llevó a la creación de un Estado federal. En un principio, los problemas culturales, lingüísticos e históricos de Bélgica

aconsejaron, en 1970 una reforma constitucional de gran complejidad que abocó a la creación de tres comunidades culturales –francesa, neerlandesa y alemana- y tres regiones territoriales –valona, flamenca y bruselense-. Diversas dificultades internas promovieron una nueva reforma constitucional en 1980. Y finalmente, en mayo de 1963 se coronó este proceso con la creación del Estado federal belga.

No deja de ser relevante que Francia, la cuna de la centralización, promoviera la Ley de 1972, relativa a la creación y organización de regiones. Es cierto que la región no fue concebida como una entidad territorial sino como un ente institucional dependiente del Estado y es cierto también que a la región sólo se le asignaron funciones consultivas, pero no lo es menos que fue una puerta abierta a las tendencias descentralizadoras que, no se olvide, no han dejado de existir en Francia. La ley de 1982, relativa a los municipios, departamentos y regiones, fue ya una ley de descentralización, más administrativa que política, que puede abrir nuevos caminos en la jacobina y centralizada Francia.

Para describir la situación actual de la descentralización en los países occidentales podríamos acudir a la clasificación que hizo la OCDE, para la cual sólo hay cuatro niveles según la mayor o menor autonomía existente en la organización de la educación. Sin embargo, esta clasificación es posiblemente demasiado amplia, no permite el análisis de situaciones intermedias. Por lo que menciona hasta seis grados de organización de la educación según el distinto ámbito en que se residencie en definitiva el poder de decisión. (Puelles, 1992)

El primer grado sería el de los sistemas educativos centralizados, por ejemplo, Irlanda; un segundo grado lo alcanzarían aquellos sistemas que siendo centralizados han

manifestado legislativa y orgánicamente tendencias hacia la descentralización –Francia, a partir de la creación administrativa de la región, sería uno de los modelos-; un tercer grado incluiría a aquellos países que tienen un Estado regional y, en consecuencia, los entes territoriales que constituyen las regiones desarrollan competencias de educación escolar de alguna entidad –Italia sería aquí el paradigma-, España, con su Estado autonómico, ostentaría el cuarto grado de descentralización educativa, más desarrollado que el caso italiano pero menos exigente que los modelos siguientes; un quinto grado lo desempeñarían los sistemas educativos federales, cuyo arquetipo sería Alemania; en el sexto grado de descentralización estarían aquellos países como Suiza o Estados Unidos en que la descentralización no se agota en los Estados federados, sino que alcanza a las corporaciones locales.

Todo ello indica que, efectivamente, la descentralización es una tendencia organizativa que ha calado hondo en varios países europeos y que obedece a una necesidad organizativa que eficacia, al deseo de resolver los muchos problemas de la educación actual acercando el poder de decisión a las autoridades locales, realmente próximas a los problemas de las escuelas y por ello mejor situadas para solucionarlos. El paso lo ha dado el movimiento neoliberal al descentralizar en las escuelas y en los mismos padres el poder de decisión, aunque con ello no se estaba siguiendo la senda de la descentralización que hemos reseñado, sino una vida ideológica que se pone al servicio de los intereses de la versión neoliberal de la globalización.

La descentralización de la educación como ideología.

La tendencia que durante gran parte del Siglo XX, se dirigió hacia la descentralización buscaba espacios intermedios entre el Estado y la población, centrada fundamentalmente en la creación de entidades como la región o el reconocimiento de la

capacidad de gestión de los servicios públicos a las autoridades locales. Sin embargo, lo que se inició el Reino Unido en los años de gobierno de la señora Thatcher pareció, en un primer momento, un gran movimiento de descentralización que no se detenía en los poderes locales, sino que llegaba hasta la misma población. Esto resultó especialmente paradigmático en el caso de la educación.

En efecto. Se pensó que la “devolución” de poderes no debía detenerse en las autoridades locales, sino que la conjunción de la autoridad de los municipios con la libertad de los padres y la competencia de los profesores, unidos todos en torno al centro docente, daría a las escuelas una mayor autonomía, un mayor control sobre el currículo y sobre el propio centro, permitiendo de este modo un ajuste real entre las necesidades de la sociedad y las prestaciones de las escuelas y, en definitiva, una mejora de la calidad de la enseñanza.

De hecho, las reformas con base en la descentralización, por ejemplo casi todas las efectuadas en América Latina en los años noventa, fueron presentadas como una fórmula que aumentar la eficacia de las escuelas: los padres se comprometerían con la educación de sus hijos y exigirían más; los profesores trabajarían con mayor independencia; los equipos docentes serían los auténticos responsables de la vida del centro.

Sin embargo, esta tendencia en realidad lo que buscaba era descargar al Estado de responsabilidades educativas, aligerar el aparato organizativo de la Administración pública y reducir el gasto público, todo ello muy en consonancia con el “descubrimiento” del Estado mínimo y el necesario reajuste del aparato estatal. No habría nada que objetar si la efectiva descentralización de la educación en los poderes locales y en la comunidad escolar hubiera acarreado una notable mejoría de la calidad de la enseñanza. Pero los estudios de Maleen

(2016), de Hannaway y Carnoy, demuestran que no hay evidencia empírica alguna que ese efecto se haya producido. Más aún, el servicio público de la educación británica que todavía en los años setenta era considerado como uno de los mejores del Mundo, presentaba una situación a finales de los noventa cercana a un deterioro como nunca se había conocido en ese país.

Ello ha sido así porque la descentralización de la educación en los municipios y en los centros docentes no fue, en verdad, una exigencia implícita de la propia “devolución”: no hubo la convicción que, para mejorar la calidad de la enseñanza, la descentralización no podía detenerse en las entidades intermedias, ni siquiera en los poderes locales, sino que tenía que alcanzar a la misma esencia del proceso de enseñanza y de aprendizaje, es decir, al centro docente y, con él, a los mismos profesores, padres y alumnos que componen la comunidad escolar; para ello hubiera sido preciso que la “devolución” de poderes fuera acompañada de la transferencia de recursos económicos para hacer frente a las nuevas responsabilidades, lo que no ocurrió en la mayor parte de los países en que se produjeron tales reformas (cuando las competencias y los recursos fueron transferidos al mismo tiempo, la educación mejoró notablemente). Frente a esta concepción, la descentralización que se impuso en muchos países fue la versión ideológica del neoliberalismo dominante.

Las reformas escolares con base en la descentralización, especialmente en los países subdesarrollados –en cierto modo, laboratorios de prueba-, han partido de la necesidad de reducir el gasto público de los Estados y, por tanto su aportación a la educación. Estas descentralizaciones tuvieron su base en la ideología del mercado, enemiga de todo intervencionismo público o, al menos, partidaria de una reducción importante de su actividad. De ahí el papel creciente de los municipios a los que, por otra parte, no se le

traspasaron los recursos económicos precisos para asumir la plena responsabilidad de la educación.

De ahí también que en esas reformas descentralizadoras, dotadas de escasos recursos, se hiciera necesario reducir el gasto en educación, acudiendo a la fórmula más sencilla: rebajar el sueldo de los profesores públicos precisamente los únicos que pueden con su actividad profesional mejorar la calidad de la enseñanza que imparten (todo ello sin considerar la abdicación del Estado en la formación y selección adecuada de los profesores públicos). Otra solución, propuesta oficialmente por el Banco Mundial fue el aumento de la relación alumnos-profesores ya que sus economistas consideraron que rebajar esa relación no tiene efecto alguno sobre la calidad de la enseñanza, siendo por el contrario muy aceptables la relación de 1 profesor por cada 45 alumnos (argumento curioso para un organismo internacional que cualquier maestro hubiera descalificado apelando a su propia experiencia).

La descentralización en el aula, finalmente, fue acompañada de una política de recentralización del currículo, utilizando para ello un medio aparentemente neutro: la evaluación. Esto se verá después, la descentralización ha sido unida también a la privatización, de tal modo que para producir escuelas eficaces los centros docentes fueron sometidos a pruebas de rendimiento académico procedentes del poder central. Tampoco aquí, y no sólo en los países subdesarrollados, aparecieron pruebas empíricas de la bondad de este procedimiento para mejorar la calidad de los centros docentes.

Por el contrario, hay suficientes indicios que la aplicación de los métodos neoliberales en los sistemas educativos están desencadenando una mayor desigualdad en el acceso a un bien cultural, inapreciable en la sociedad del conocimiento como es la educación.

Obviamente en el credo neoliberal, en la nueva teología del mercado llevada a las escuelas, no existe lugar alguno para la consideración de la educación como un derecho social, como tampoco existe lugar para la idea de alcanzar una mínima justicia social en la distribución del conocimiento, de los bienes culturales, entre las diversas clases de la sociedad por no hablar del grave problema que está presentando ya la exclusión social y el papel negativo que puede jugar aquí la falta de una buena educación.

Efectos de la globalización en la educación.

Una definición “generalista” y a la mano de globalización—construida, además, teniendo en vista sus efectos—es la que proporcionan Held et. al., (1999), conforme con la cual, puede dicho fenómeno puede ser entendido como “el o los procesos que encarnan el cambio en la organización espacial de las relaciones y transacciones sociales, generando flujos y redes transcontinentales e interregionales de actividad, interacción y ejercicio del poder. La sugerencia de estos autores es que las formas y grados de avance de la globalización pueden ser descritos y comparados en relación a cuatro dimensiones espacio-temporales: la extensividad de las redes globales en cuanto a conexiones y relaciones; la intensidad de los flujos y niveles de actividad dentro de dichas redes; la velocidad de los intercambios y el impacto de tales fenómenos sobre comunidades determinadas. Es esta última dimensión la que nos interesa aquí. Según Held (2000), es posible “medir” lo que llaman “*the impact propensity of global interconnectedness*” [la propensión de impacto de la interconectividad global], distinguiendo para ello cuatro tipos analíticamente distintos de impactos de la globalización: decisionales, institucionales, distributivos y estructurales. Los dos primeros tipos de impacto tenderían a ser directos, aunque pueden también causar

efectos indirectos, en tanto que los dos últimos tipos operarían preferentemente de manera indirecta. (Tabla 1.1)

Dicho en breve, los impactos decisionales tienen que ver con el grado en que los procesos de globalización alteran los costos y beneficios relativos de diversas opciones de políticas que deben adoptar los gobiernos, corporaciones, colectividades u hogares. A su turno, los impactos institucionales tienen que ver con la manera como las fuerzas y condiciones de la globalización configuran la agenda de opciones disponibles para los decisores de políticas. Los impactos distribucionales, por su lado, dicen relación con la forma como la globalización incide en la configuración de las fuerzas sociales (grupos, clases, colectividades) dentro de la sociedades y entre países. Finalmente, los impactos estructurales de la globalización son aquellos que condicionan a corto, mediano o largo plazo los patrones de organización y comportamiento políticos, económicos y sociales de una sociedad como producto de los conflictos que se generan en torno a la adaptación o resistencia a las fuerzas de la globalización.

Tipo de impactos	Efectos sobre la educación
<p style="text-align: center;">Decisionales</p> <p>Alteran costos y beneficios relativos de diversas opciones de políticas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ortodoxia global de políticas macro-económicas disciplina gasto fiscal y presiona hacia la reducción del gasto público en educación (consiguiente deterioro condiciones laborales del profesorado) 2. Restricción del gasto público fuerza a “privatizar” o “mercantilizar” la educación 3. Comparaciones internacionales de resultados educacionales generan presión (restricciones) sobre decisiones públicas 4. Reformas tienden a centrarse en la competitividad / productividad como indicador externo y a adoptar un sesgo eficientista con énfasis en gestión e indicadores de desempeño hacia dentro 5. Globalización, al premiar destrezas superiores e imponer restricciones al financiamiento educacional, aleja a gobiernos de reformas educativas orientadas hacia la equidad
<p style="text-align: center;">Institucionales</p> <p>Configuran la agenda de opciones disponibles para los decisores de políticas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumenta presión por dar prioridad político-presupuestaria a la educación (en contradicción con presión para bajar gasto público en el sector) 2. Aumenta legitimidad de la presión por invertir en conocimiento (R & D) 3. Se produce convergencia internacional de preocupaciones educativas que favorece los intercambios en materia de políticas y comparaciones de resultados 4. Globalización obliga a gastar en y uso de NTIC en escuelas 5. Agenda incorpora como riesgo el de la “fractura” o “abismo” digital

<p style="text-align: center;">Distributivos</p> <p>Inciden en la configuración de las fuerzas sociales (grupos, clases, colectividades) dentro de la sociedades y entre países</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hacia dentro disminuye poder central del Estado sobre educación mediante procesos de descentralización 2. Hacia fuera disminuye “soberanía educacional” de los Estados 3. Mayor descentralización genera demanda de <i>accountability</i> y presión evaluativa 4. Debilitamiento consiguiente del cuerpo docente y su poder 5. Aumenta poder organismos multilaterales en modelamiento de las políticas educativas 6. Empresas sector telecomunicaciones e informática ingresan al sistema educacional 7. Internacionalización mercado académico fomenta <i>brain drain</i> 8. Identidades culturales nacionales se ven amenazadas
<p style="text-align: center;">Estructurales</p> <p>Condicionan los patrones de organización y comportamiento políticos, económicos y sociales de una sociedad como producto de los conflictos en torno a la adaptación / resistencia a fuerzas globalización</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disminuye poder y capacidad de acción de Estado-nacional 2. En la medida que sociedad global se vuelve más competitiva, fragmentada, individualista y aumenta inseguridad y riesgos, educación está forzada a “reparar daños” 3. Competencia internacional por inversiones obliga a invertir en educación fuerza trabajo para elevar sus niveles escolarización 4. Aumenta retorno privado a los altos niveles de educación estimulando demanda por educación superior y obliga gobiernos a invertir más en ese nivel del sistema 5. Se crea la necesidad de que sistema escolar se haga cargo de acoger / favorecer el multiculturalismo 6. Mundo es reconceptualizado en términos de flujos de información; hay compresión espaciotemporal. Predominio de imágenes, peso de la TV 7. Se desarrolla una industria educacional de programas, bienes y servicios

Tabla 1.1 Tipos de impactos y efectos sobre la educación. Diseño propio con base en Brunner (2000, 2000a), Pereyra y otros (2000), Carnoy (1999), Merryl Lynch (1999), The World Bank (1999a), Papadopoulos (1998), Heyeneman (1998), Comisión (1996), UNESCO (1998b).

Una revisión de la literatura sobre globalización y educación realizada con este esquema ofrece un buen punto de partida para la discusión. En efecto, permite apreciar que la mayoría de los estudios y ensayos atribuye a la globalización una serie de impactos de los cuatro tipos antes mencionados, al mismo tiempo que, en realidad, la argumentación empleada en dichos estudios y ensayos no alcanza a demostrar cómo en cada caso se producirían los efectos decisionales, institucionales, distribucionales y estructurales predicados. Según muestra el *Figura 1.2*, prácticamente todo lo que sucede actualmente en el entorno de la educación, así como en relación la orientación, la dirección y la implementación de las políticas y los procesos de reforma educacional, aparece adjudicado —por algún autor, en algún momento— al fenómeno de la globalización, aunque sólo en ocasiones la relación de causa/efecto aparece justificada.

Globalización y reformas educativas

Algunos investigadores han identificado cuatro formas de enfocar la relación entre globalización y reforma educativa. Dichos enfoques se han centrado en analizar las formas en que la globalización afecta positiva o negativamente a los sistemas educativos. En esta parte se desglosarán los más importantes a cada una de ellas. (Véase Fig. 1.2)

Figura 1.2 Formas en que la globalización afecta negativamente a los sistemas educativos.

Diseño propio con base en PREAL (2001), BID (2005), CEPAL/OEI/CEC (2004), BM (1999), Tedesco (2000), Dieterich (1996), Bonal (2002), Rigal (2004), Rivera (2009).



La perspectiva economicista.

Esta perspectiva responde a un enfoque hiperglobalista cuya preocupación dominante es la de mejorar la competitividad económica de los países de la región, sin cuestionar en absoluto el escenario global y promoviendo un enfoque de la reforma educativa a través de un tono altamente prescriptivo. Una recurrente estrategia argumentativa que esgrime esta perspectiva es la comparación con los países del Sudeste asiático, a los que se presenta como más avanzados en el desarrollo de sistemas educativos de calidad.

Tanto la globalización económica, como el cambio tecnológico, están ejerciendo una presión enorme sobre los países para que desarrollen y capitalicen sus ventajas comparativas

en el sistema global. Una de las principales debilidades de los países de América Latina y el Caribe (ALC), en el mercado mundial actual, es la falta de capital humano, lo cual ha limitado severamente su capacidad de dedicarse a la investigación y de introducir innovaciones tecnológicas, por lo tanto, sus posibilidades de responder al desafío de la competencia internacional dependerán de la rapidez con que puedan diversificar sus economías, actualizar las habilidades de su fuerza laboral actual, y preparar a los niños para adaptarse a las circunstancias económicas cambiantes cuando ingresen al mundo laboral. (1999, pág. 28)

De manera similar, en el documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2005), la preocupación por reformar y mejorar los sistemas educativos de la región tiene su base en “cerrar la brecha” entre los países de ALC y sus competidores en el marco de lo que se considera un aumento de la competencia internacional y de las necesidades de habilidades centradas en el conocimiento para el desarrollo de las economías nacionales. ”La economía del conocimiento exige un número cada vez mayor de empleados con altos niveles de habilidades, que deben actualizar sus conocimientos de forma permanente.” (BID, 2005, pág. 5). Más aun, “las exigencias de la economía del conocimiento requieren inversiones en todos los niveles y en todo tipo de educación y de capacitación” además de regulaciones e incentivos que aseguren la calidad de la oferta educativa, y de la atención a aspectos curriculares descuidados como la enseñanza en ciencias y matemáticas. (2005, pág.10)

El documento del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL, 2001), enfatiza –en algunos pasajes con un tono dramático– la obligación de “avanzar al ritmo de las necesidades de la economía global” (2001, págs. 7-8). A pesar que se menciona repetidas veces la importancia de la educación para el fortalecimiento de la

democracia y el aumento de la equidad, el acento parece puesto en el desarrollo económico y en la competencia con otros países. Se señala que, dadas las grandes diferencias en los niveles de inversión educativa entre los países de América Latina y los países desarrollados, “se hace difícil afirmar que los gobiernos estén preparando a sus alumnos para competir en una economía globalizada.” (2001, pág. 24), en “una época en la cual los recursos humanos constituyen cada vez más la ventaja comparativa de las naciones.” (2001, pág. 25)

El documento de PREAL reivindica el poder de decisión de las escuelas individuales, con metas de rendimiento y mecanismos de rendición de cuentas establecidos a nivel central, instando a que éstas participen en pruebas estandarizadas internacionales, ya que “la justicia social y la competitividad internacional exigen que cada país tenga una clara comprensión del rendimiento de los alumnos.” (2001, pág.3)

La perspectiva organizacional.

Esta segunda perspectiva identifica, sin llegar a adoptar un enfoque puramente tecnocrático, la necesidad de adaptarse a los requerimientos de la globalización, atenuando o neutralizando sus implicancias negativas a través de arreglos organizacionales, prestando atención a los aspectos políticos y culturales de la globalización y a las tensiones que la política educativa debe tener en cuenta entre aspectos globales y locales. No obstante, comparte con la perspectiva economicista el objetivo de mejorar la competitividad. Además, ambos enfoques se mantienen dentro de una cosmovisión funcionalista y recomiendan la implementación de sistemas de evaluación de los resultados de aprendizaje, la introducción de incentivos docentes, la descentralización administrativa y el aumento de la inversión en educación.

El documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación/Corporación Escenarios de Colombia (CEPAL/OEI/CEC, 2004), por ejemplo, remarca efectos negativos de la globalización como la desintegración cultural y el aumento de la desigualdad entre los países, aspectos –se dice– que deberían ser corregidos a través de mecanismos de cooperación internacional que provean “bienes públicos globales” y a la vez sean respetuosos de la diversidad. En un tono prescriptivo-normativo, el documento de CEPAL/OEI/CEC (2004) insiste en la necesidad de aumentar la inversión educativa en la región, reforzar los procesos de integración en la materia, mejorar el acceso de las escuelas a redes de informática y medios audiovisuales, y priorizar el desarrollo de “las funciones cognitivas superiores”

El término “competitividad” se destaca en el objetivo de alcanzar “la utopía de una sociedad competitiva y solidaria” (2004, pág. 37) y postulando a la educación como un factor fundamental para alcanzar crecimiento económico con equidad. El documento señala que la agenda educativa de los países latinoamericanos tiene asignaturas pendientes del Siglo XX (2004, pág. 55) como la universalización de la cobertura de la educación básica, el mejoramiento de la calidad, la modernización de todos los niveles y la formación para la ciudadanía. Juntamente con ello, los sistemas educativos deben adaptarse a las transformaciones tecnológicas y culturales propias del Siglo XXI, sin descuidar la identidad cultural propia de cada pueblo. Para financiar estas innovaciones el documento introduce la idea de la integración y cooperación regional con el objeto que algunos países puedan aprovechar la experiencia de otros y que las economías más fuertes de la región ayuden a las más débiles o en situación de crisis.

Las reformas impulsadas por la competitividad son una respuesta al proceso de mundialización; parten de la necesidad de incrementar “el rendimiento educacional y las habilidades laborales en formas nuevas y más productivas, con el objeto de preparar capital humano de más calidad.” (2001, pág. 11) para lograr una mayor competitividad en el escenario mundial. Finalmente, las reformas impulsadas por la equidad “trataron de modificar la función política de la educación como fuente de movilidad social.” (2001, pág. 11)

La perspectiva humanista.

A diferencia de las anteriores, en esta concepción no se plantea una simple adaptación de la educación a las nuevas condiciones sociales, sino que se reivindica la generación de cambios que permitan potencializar las capacidades humanas equitativamente, denunciando aquellos aspectos de la globalización que atentan contra ello, particularmente la agudización de la desigualdad y las nuevas formas de exclusión social que la globalización económica supone.

Tedesco (2000), afirma que uno de los fenómenos más importantes de las transformaciones sociales actuales es el “aumento significativo de la desigualdad social.”, subrayando que la globalización es un fenómeno basado en “la lógica económica y en la expansión del mercado.” (2000, pág. 33) que al implicar el veloz y libre movimiento de capitales por todo el planeta, reduce “la capacidad de los estados nacionales para mantener los niveles de beneficios sociales.” (2000, pág. 32)

Frente a “los enfoques conservadores” (2000, pág. 30) que justifican la desigualdad social, Tedesco (2000) ve la opción de un nuevo pensamiento democrático que conjugue

igualdad y respeto a la diversidad remarcando la necesidad de recomponer formas de solidaridad y cohesión social, y de “fortalecer la dimensión política de la sociedad.” (2000, pág. 30). El texto sugiere que los procesos educativos deben orientarse hacia una mayor personalización y hacia el desarrollo de la capacidad de “construir” aprendizajes, valores y la propia identidad y que eso es posible si se garantizan mínimas condiciones sociales que hagan posible la participación efectiva de los individuos en el proceso educativo. También aboga por democratizar el acceso al conocimiento y formar para “una ciudadanía activa” (2000, pág. 56) debiendo la escuela preparar el uso consciente, crítico, activo, de los aparatos que acumulan la información y el conocimiento.

Según Rivero (1999) en este texto se considera que “la globalización... constituye un proceso desparejo y hasta contradictorio” (1999, pág. 8) que se expresa en tres dimensiones complementarias:



Figura 1.3 Dimensiones de la Globalización. Diseño propio con base en Rivero (1999)

La económica (concentración del capital, predominio del capital especulativo, industrias del conocimiento), otra cultural y, otra, geopolítica, aunque “suele ser asumida en Latinoamérica con un enfoque fundamentalista, identificándosele con el liberalismo económico imperante con predominio del mercado y del individuo, dando mayor peso a la

apertura comercial, a las privatizaciones y al debilitamiento del Estado en sus distintas funciones” (1999, pág. 2). Dice Rivero que no es la elevación del ingreso per cápita lo que caracteriza al desarrollo humano, sino el aumento en la cantidad y la calidad de oportunidades para el ser humano: “las contradicciones del modelo económico vigente se expresan en los avances macroeconómicos y el crecimiento de la pobreza y el desempleo... el actual orden mundial torna inviable el desarrollo para la gran mayoría de los países, incluidos los latinoamericanos.” (1999, pág. 3)

En lo que puede verse como una crítica a la perspectiva organizacional, Rivero indica que “los teóricos de la CEPAL aceptan como inevitable el nuevo orden neoliberal y tratan de construir un rostro humano para las relaciones sociales dentro del modelo” (1999, pág. 125). Sobre el final del libro hay una crítica a los países de la región por no invertir lo suficiente en educación y no facilitar canales de diálogo y participación ciudadana. Además, se pone el acento en la necesidad de no descuidar los aspectos culturales frente al proceso de globalización económica, estimulando la heterogeneidad cultural en la educación para evitar que la universalización del mercado uniformice las expresiones culturales.

La perspectiva crítica.

Una cuarta visión se posiciona desde la situación conflicto y observa la realidad como una dinámica de tensión entre la hegemonía y sus víctimas. Aquí, la globalización, es vista como expresión de los intereses de grupos transnacionales que encuentran en los organismos multilaterales a sus representantes para la imposición de políticas públicas, incluyendo las educativas, que aumentan la desigualdad y la explotación. Los textos seleccionados plantean la ruptura y la renovación como hecho contra hegemónico. Los actores no son sujetos

pasivos, sino activos que se encuentran atravesados por conflictos, tensiones y relaciones de poder. Es propio de esta concepción rechazar el uso de términos como sociedad del conocimiento o sistemas de evaluación de aprendizajes estandarizados, a los que se considera funcionales al modelo globalizador neoliberal.

Desde esta perspectiva, Dieterich (1996) afirma que la globalización expresa en nuestro tiempo “la necesidad expansionista de la sociedad burguesa”, manifestado primero en el colonialismo y luego en el imperialismo. (1996, pág. 60) En un ataque a la aplicación en América Latina de las concepciones de “capital humano”, propias de las perspectivas economicista y organizacional antes discutidas, se señala que “es ciertamente demagógico sostener que la miseria latinoamericana sea el resultado de la deficiente educación del subcontinente, cuando hay una serie de variables determinantes de igual o mayor importancia”, como la deuda externa, la corrupción de las élites, el proteccionismo del primer mundo, la pobreza y extrema desigualdad, etcétera. (1996, pág. 80) Uno de los principales argumentos es, que desde la década de 1980, la reforma educativa en la región ha estado orientada a “crear al trabajador adaptable que... encaje en cualquier ‘enchufe’ empresarial regional, sin causar problemas en la generación de ganancias.” (1996, pág. 132)

Bonal (2002), por su parte, explica que la agenda del Banco Mundial (BM) y la extensión del neoliberalismo en América Latina han producido un crecimiento de la deuda externa y han dejado a muchos países sin otra alternativa que la de aceptar las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional FMI, el BID y el BM para acceder a nuevos créditos que en gran medida, servirán para financiar la deuda. El programa del BM –dice este autor– ha fracasado, pues generó más pobreza, exclusión y endurecimiento de la calidad de vida, aunque acuse a los propios gobiernos de los países menos desarrollados del fracaso.

En el mismo aspecto, Bonal (2002) señala que el interés de este organismo multilateral por el mantenimiento del paradigma neoliberal no es exclusivamente resultado del convencimiento científico e ideológico de la institución, sino que tiene que ver con el hecho de seguir ofreciendo los mejores tipos de intereses en el mercado internacional y con cierto temor a perder su posición hegemónica para imponer un modelo de desarrollo que tiene la influencia directa de los Estados Unidos, pese a la imagen de *imparcialidad política* que pretende mostrar el BM.

En coincidencia el documento de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA y otros, 2005) denuncia que los sistemas de educación de Latinoamérica han sufrido reformas neoliberales, con frecuencia bajo la presión de instituciones internacionales como el FMI, el BID y el BM. Tal documento propugna una transformación radical de la sociedad y advierte sobre la necesidad del papel protagónico de los movimientos sociales en la superación de esta situación.

En este marco, Rigal (2004) –siguiendo supuestos similares a los de Dieterich (1996) en la caracterización de la globalización– señala a los organismos internacionales como responsables de imprimir “un sesgo claramente economicista a la teorización educativa, alejándola de los esbozos paradigmáticos que asomaban, con una clara influencia del pensamiento neoclásico y neoliberal y afín en lo político al pensamiento neoconservador” (2004, pág. 57). El BM no sólo se convirtió en el principal asesor en política educativa en América Latina sino que aportó importantes recursos humanos y financieros para la implementación de las reformas educativas, siendo su principal objetivo destinar los sistemas educativos a la producción de una fuerza de trabajo bien entrenada e intelectualmente

flexible para la nueva economía, sustentando sus planteos en una nueva teoría del capital humano en la que predominaba el reduccionismo económico.

Globalización y sindicatos

Los sindicatos afrontan los retos del proceso de globalización desde una posición de debilidad. El ajuste neoliberal del capitalismo iniciado a finales de los setenta del Siglo pasado y el proceso de globalización han comportado una modificación de las relaciones de fuerza entre capital y trabajo en un sentido favorable al primero. En los países del norte, los sindicatos se han visto debilitados debido a la crisis de la ocupación, las estrategias empresariales de reorganización de la producción y las nuevas políticas de gestión de la mano de obra, así como las transformaciones de la estructura productiva. Mediante un juego de palabras, Hodkinson (2001) señala que el fin del capitalismo organizado según la conocida expresión de Lash y Urry (1987) ha comportado una reorganización del capitalismo a través de la desorganización del movimiento obrero.

Desde hace ya bastantes años es común utilizar el término “crisis” para referirse a la situación de los sindicatos. Ésta presenta magnitudes y características variadas en función de las diferentes realidades nacionales, pero es un elemento común que define la situación a escala internacional. Tener una comprensión global de las características de la crisis contemporánea del sindicalismo es una cuestión compleja y, como señala Silver (2005), requiere un análisis con perspectiva histórica y geográfica suficiente, algo que en muchos casos se olvida.

Dicha perspectiva amplia, es necesaria para evitar incurrir en conclusiones apresuradas acerca del presente y del futuro del sindicalismo En general, puede señalarse que

las grandes organizaciones sindicales del Mundo, nacionales e internacionales, tienen importantes dificultades para adaptarse a los retos de la globalización y desarrollar una práctica sindical efectiva contra el neoliberalismo. La crisis sindical es un fenómeno complejo, que presenta diferentes dimensiones. Así, Ferner y Hyman (1998) nos recuerdan que cuando se analiza la situación actual del sindicalismo es importante evitar un enfoque estrecho, exclusivamente centrado en la concepción de los sindicatos como agentes de la negociación colectiva, sino mantener una perspectiva más amplia, que analice a los sindicatos tomando en cuenta el conjunto de sus funciones y que incluya las distintas facetas de su crisis. Ésta se manifiesta a través de varios aspectos, cuya intensidad y grado varía considerablemente en función de cada país. De forma esquemática se puede señalar:

- Una crisis de afiliación, un fenómeno generalizado en muchos países, aunque con grados muy diversos (y con algunas excepciones como es precisamente el caso español), y una crisis de representación, en particular entre determinados colectivos de trabajadores, como los precarios, los jóvenes o los inmigrantes, provocando situaciones de creciente envejecimiento de la afiliación sindical, dificultades para feminizar su composición y, en definitiva, dificultades para reflejar en la propia composición interna la realidad muy heterogénea de la clase trabajadora hoy en día. (Miguélez, 1999; Jef- freys, 2000)
- La reducción de la conflictividad laboral en el marco de un contexto más amplio de transformación del conflicto laboral y de disminución de la capacidad de presión de los trabajadores, dentro y fuera de la empresa, y de su poder de negociación. A pesar de ello, hay que señalar la reemergencia de significativos episodios de conflictos

laborales importantes en varios países europeos, aunque desde unos niveles globales de conflictividad laboral bajos.

- Una crisis de función en el centro de trabajo, debido a los procesos de individualización de las relaciones laborales y a las nuevas técnicas de gestión de la mano de obra, que buscan cortocircuitar y hacer prescindibles a los sindicatos (Míguelez, 2004)
- Una reducción de la influencia social de los sindicatos, de su valoración por parte del grueso de los asalariados y de su capacidad para actuar como organizaciones de referencia político-ideológica para estos, de su peso en la vida política y social de cada país, y de su capacidad para influenciar los procesos de toma de decisiones en el terreno político de forma sustantiva.

Más allá de las cuestiones señaladas, la crisis del sindicalismo se refleja fundamentalmente en la existencia de un importante agotamiento del discurso y de la práctica sindical y en la dificultad sindical para dar respuesta a los nuevos retos ideológicos (Hyman, 1999) y de todo tipo planteados por el proceso de globalización económica. La crisis sindical, desde este punto de vista, es una crisis estratégica y de proyecto e identidad. Fenómenos como, por ejemplo, la caída de la participación de los afiliados en la vida interna de los sindicatos y la reducción de la proporción de militantes activos del conjunto total de los afiliados, muestran procesos de despolitización y debilitamiento de su base social real. Esta cuestión va ligada con la creciente dinámica de institucionalización del sindicalismo y de consolidación de un sindicalismo de representantes profesionales, en un contexto paradójico en el cual, como señala Recio (2004), la institucionalización se produce en paralelo al declive

de sus fuerzas reales y de su influencia social. En este sentido, el autor nos recuerda como en el Estado español ha tenido lugar en las últimas décadas un proceso simultáneo de reducción de derechos sociolaborales y de institucionalización de la intervención sindical.

La magnitud de la crisis contemporánea del sindicalismo ha llevado a varios autores, en particular durante los años noventa, a defender un punto de vista fatalista y considerar que éste se encuentra en una crisis terminal e irreversible, como es el caso de Castells (1997) para quien el sindicalismo está históricamente superado. Estos puntos de vista entroncan, en cierto modo, con obras precedentes como las de Touraine (1986). Contrariamente a este punto de vista, se considera que dicha crisis ni es irreversible ni es inevitable y su evolución depende, en parte, de las propias opciones estratégicas que los mismos sindicatos adopten (Antentas, 2006). Los sindicatos no son meros receptores pasivos de los cambios en su entorno, sino que son actores estratégicos con capacidad de agencia (Lange, Ross, Vannicelli, 1991; Kochan, Katz, Mckensie, 1993), cuyas decisiones y orientaciones pueden contribuir a agravar su crisis o a revertirla.

En resumen, el sindicalismo se encuentra a escala internacional en una situación de crisis y estancamiento y con importantes dificultades para enfrentar los retos de la globalización neoliberal. Uno de estos retos es la necesidad de articular una acción sindical internacional efectiva, terreno en que tradicionalmente el sindicalismo ha sido débil (*Véase Tabla 1.2*). En este escenario, las debilidades de la acción sindical efectiva, la poca independencia respecto a las instituciones internacionales y la permanencia de un “modelo nacional competitivo” en la práctica sindical cotidiana, arroja un panorama sombrío para los trabajadores y para la defensa de los derechos laborales en el marco de la globalización. La capacidad de articular nuevas formas de solidaridad internacional aparece como un reto

ineludible para los sindicatos y como un elemento clave para revertir los procesos en curso de erosión de los derechos laborales en el marco de la globalización neoliberal. En la *Tabla 1.2* se sintetizan, de forma esquemática, los principales problemas del sindicalismo frente a la globalización, que ya he analizado, y las posibilidades de futuro y los retos que considero que debe afrontar y que voy a desarrollar en este apartado.

Dificultades y límites actuales	Retos y posibilidades de futuro
Lógica nacional competitiva: acción sindical frente a las multinacionales con una lógica de supervivencia nacional o local en el marco de la globalización	Lógica internacionalista solidaria: priorización de las alianzas internacionales entre trabajadores frente a las multinacionales
Remanentes históricos del modelo de diplomacia sindical y acción en base al mínimo común denominador	Fomento del debate y las discusiones entre sindicatos de diferentes países (“diálogo social interno”)
Poca independencia respecto a las instituciones internacionales	Adquisición de independencia frente a las instituciones internacionales
Débil coordinación e integración de los distintos niveles de la acción sindical (local, nacional, internacional)	Integración interdependiente y coordinación de los distintos niveles de la acción sindical (local, nacional, internacional)
Alianzas débiles con movimientos sociales e implicación parcial y selectiva en las iniciativas del movimiento “antiglobalización”	Búsqueda de alianzas con otros movimientos sociales, en particular los vinculados al movimiento “antiglobalización”, a partir de una concepción amplia de la acción sindical
Dificultades para diseñar un discurso independiente respecto a la lógica de las instituciones internacionales y las demandas empresariales	Intento de desarrollar un discurso sindical en el terreno estratégico, cultural e ideológico basado en valores alternativos al neoliberalismo y a las prioridades empresariales

Tabla 1.2 Dificultades y retos de la acción sindical internacional frente a la globalización. (Antenas, 2006)

Los dilemas de los sindicatos frente a la globalización tienen lugar en un contexto general marcado, en particular desde finales de la década de los noventa del siglo pasado, por el ascenso y multiplicación de las luchas sociales contra la globalización neoliberal, una de cuyas expresiones más visibles ha sido el movimiento “antiglobalización”. El impacto devastador de la globalización neoliberal en las condiciones de vida de la mayoría de los trabajadores y sectores populares del planeta explica el ascenso de las resistencias sociales a las políticas neoliberales. El impulso globalizador del capitalismo crea las condiciones para la convergencia internacional de un amplio espectro de movimientos y organizaciones sociales afectados por su lógica depredadora. Se puede decir que el proceso de globalización

posee una dinámica contradictoria, ya que por un lado fragmenta y por el otro unifica (Bensaïd, 2000), así como debilita y activa simultáneamente las resistencias sociales (Gills, 2000). Es a partir de este escenario de fondo que se deben analizar las tareas, dificultades y posibilidades que tienen los sindicatos para articular nuevas formas de solidaridad internacional entre los trabajadores.

Prospectivas analíticas

Como se pudo apreciar en este capítulo, el proceso que mundialmente se conoce como globalización, tiene evidentemente dos caras. Si por un lado, este fenómeno globalizador está planteado, en teoría, para todo el Mundo, donde el libre comercio y el libre tránsito de mercancías está garantizado por los diversos gobiernos particulares y fomenta el desarrollo económico y la alta competitividad, por otro lado, se puede afirmar que este proceso, en la práctica, es para países de primer Mundo donde lo único que se puede observar es como empresas transnacionales provocan una asimetría en la economía, política y cultura, deterioran el medio ambiente y los recursos naturales, asimismo como el ajustamiento que los Estados Nacionales, la sociedad y las diversas instituciones habían ajustado a lo largo de la historia y se cuestiona severamente cuál será el papel del Estado frente a dicho proceso. Si bien el papel del Estado, hablando en la rama educativa, es estandarizar los procesos educativos y culturales, lo cierto es que en la praxis sólo se enfatiza la importancia de la educación media superior y superior, como si la educación básica no tuviera la menor importancia y por tanto, se descuida a grandes magnitudes. Ante esto, una solución puede ser incentivar desde los primeros años de educación las actividades extracurriculares, así, al llegar a la educación universitaria, el joven contará con una trayectoria curricular, y poseerá habilidades competitivas para poder ingresar al campo laboral, o tener oportunidades de

afrontar los retos del mundo globalizado, además que el fomentar dicha estrategia educativa, implica mayor contratación de profesionistas para poder cubrir este rubro. Pero lo anterior implica un riesgo, ya que se descuidarían otros campos del conocimiento general, ya que dicha estrategia educativa está orientada a la especialización, y no al conocimiento en general, por lo que el proceso de enseñanza-aprendizaje, provocaría en los alumnos un estilo de vida mecanicista monótono, por lo que se tendría que valorar dicho planteamiento.

No obstante, el Estado deberá invertir más en educación, ya que de no hacerlo, se puede traducir en que se interese más por tener “mano de obra barata”, que por profesionistas capaces de afrontar los retos desiguales que el mundo globalizado exige. Ante esto, la privatización de la educación, como se demostró en el presente capítulo, demuestra que tiene una dimensión positiva y otra negativa: la primera debido a que la educación privada satisface las necesidades empresariales y del capital privado, y la segunda en que deja en desventaja a la educación pública, que puede traducirse en mayor número de profesionistas desempleados.

Sin embargo, si el Estado pretendiera mostrar interés en la educación, deberá cultivar en sus reformas educativas, la perspectiva humanista de la cual se hizo mención en las páginas anteriores. Si bien, este enfoque no es el de mayor confiabilidad para el proyecto mundial, si es responsabilidad del Estado el fomentar dicha visión de la realidad, ya que, ante los efectos de la globalización, es importante que se sigan preservando la cultura original de cada nación; y para esto la educación es un factor indispensable y no sólo para satisfacer la perspectiva economicista. Ahora bien, si el porvenir es incierto para la educación, para los sindicatos el panorama no pinta nada bien, por lo que se deberá buscar una manera de poder ensamblar los nuevos procesos mundiales, con lo que el sindicato busca, que es defender los

derechos de los trabajadores. Aunque los sindicatos en México hayan nacido desde la izquierda política, deberán revalorar su postura si es que desean continuar con su misión de proteger al trabajador; de lo contrario, la extinción de dicho organismo está prácticamente garantizada.

Cabe mencionar que a través de diferentes estrategias el SNTE ha llegado a incidir en la mejora de la educación básica, al proponer escuelas de tiempo completo, los 200 días de calendario escolar, proponer crear un instituto de evaluación que fuera autónomo de la Secretaria de Educación Pública estas propuestas se han hecho a través de Congresos Nacionales de Educación y Encuentros con padres de familia desde 1997, pero con anterioridad propuso el libro de texto gratuito.

Capítulo 2: Políticas internacionales, reformas educativas y sindicalismo docente

Desde inicios de los años ochenta del Siglo pasado, la ONU sus organismos afines en la financiación y promoción de la educación, así como los principales gobiernos mundiales empezaron a planear las reformas educativas en el nuevo escenario de la globalización. El escenario fue caótico durante toda esa década y los planes avanzaron poco en razón de supeditar los esfuerzos internacionales y nacionales en resolver las crisis económicas surgidas por la aplicación del modelo neoliberal económico.

Para inicios de los años noventa, las circunstancias económicas mundiales mejoraron y, con ello se impulsaron nuevamente las propuestas para desarrollar las necesarias reformas educativas mundiales. En este escenario desde 1990, se han promovido algunas cumbres internacionales sobre educación y desarrollo, en las cuales se plantearon diversas políticas para transformar los sistemas educativos mundiales, no sólo en la forma de financiamiento, sino también en la currícula y evaluación académica. En el mismo aspecto, los principales organismos internacionales redactaron informes e investigaciones, donde señalan las propuestas educativas a desarrollar. Estas propuestas se aplicaron diferencialmente en muchas naciones e incluyen también las esferas de financiación, cambio curricular y evaluación docente.

En el contexto de estos procesos, la tesis doctoral desarrolla el capítulo 2, el cual tiene como objetivo analizar y explicar las propuestas de reformas educativas que se propusieron en 6 cumbres internacionales y en documentos o informes emitidos por organismos internacionales globales y regionales (América Latina), referentes a las mejoras que se

deberían de instrumentar en los sistemas educativos. Lo anterior, tiene como propósito, identificar referencias a la participación de los docentes y de sus sindicatos en las reformas e inferir con esto el grado de importancia que tienen estos actores en las perspectivas de las políticas internacionales y por tanto su influencia. Las cumbres internacionales fueron seis; tres de educación (Jomtien 1990, Dakar 2000 y Decenio de la Educación 2005) y tres de desarrollo (Cumbre del Milenio 2000; Rio + 10 y Rio + 20). En cuanto a los documentos e informes de los organismos internacionales, los mismo fueron redactados en cinco globales (BANCO MUNDIAL, UNESCO, UNICEF, OCDE, PNUD) y regionales con sede en América Latina (BID, CEPAL, CEPAL-UNESCO, OREALC).

El capítulo se desarrolla en tres partes: en la primera se realiza el análisis de las propuestas educativas de las cumbres internacionales señaladas, enfatizando sus objetivos, propuestas e inclusión de actores en el desarrollo de las políticas, específicamente la de los sindicatos docentes (*Véase Tabla 2.1*). En la segunda, se estudia detalladamente una serie de documentos redactados por organismos internacionales, globales y regionales, que han servido de base para operacionalizar en muchas ocasiones las propuestas de las cumbres internacionales, nuevamente la revisión se enfoca a la manera en que vislumbra la participación de actores sociales en su aplicación (*Véase Tabla 2.2, 2.3*). En la tercera, y se exploran integralmente las percepciones sobre las reformas educativas que tienen los docentes y los diversos organismos sindicales, desde los internacionales hasta los más importantes en el ámbito regional, enfatizando los de América Latina.

Propuestas de reformas educativas: Cumbres Internacionales. Principales tendencias

En esta parte se desarrolla el análisis de las cumbres internacionales ya señaladas y de los principales estudios o informes publicados por los organismos globales. El primer acercamiento es sobre las cumbres internacionales, sus objetivos principales y propuestas para incentivar las reformas educativas desde los años noventa del Siglo pasado. En el mismo aspecto, se analiza y explica la importancia o no de los docentes y sus organizaciones gremiales en la aplicación de las políticas. (*Véase Tabla 2.1*)

Cumbres internacionales e influencias en las reformas educativas.

Como ya se había señalado para finales de años ochenta del Siglo pasado, las circunstancias económicas mundiales estaban mejorando y con ello se impulsaron nuevamente las propuestas para desarrollar las necesarias reformas educativas mundiales. Dichas reformas serían el complemento ideal para impulsar la implantación del modelo de desarrollo neoliberal, lo tanto era urgente la realización de reuniones internacionales que buscarán un consenso. La iniciativa provino de la ONU, la convocó a la realización de una Cumbre Mundial sobre Educación.

Por una educación para todos: Jomtiem 1990.

En este contexto, se realizó en 1990, en Jomtien (Tailandia) la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos⁶. Los participantes examinaron en 48 mesas redondas y en

⁶ Convocada por Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial (BM). Participaron 1.500 participantes. Los delegados de 155 Estados, sobre todo autoridades nacionales y especialistas de la educación y de otros sectores importantes, además de los funcionarios y especialistas que participaron en calidad de representantes de unos 20 organismos intergubernamentales y de 150 organizaciones no gubernamentales.

sesión plenaria los principales aspectos de la educación, con perspectivas al nuevo Milenio. La Conferencia de Jomtien representó sin duda alguna un hito importante en el diálogo internacional sobre el lugar que ocupa la educación en la política de desarrollo humano; el consenso en ella alcanzado dio lugar a un renovado impulso a la campaña mundial dirigida a proporcionar una enseñanza primaria universal y a erradicar el analfabetismo de los adultos. Además incentivo esfuerzos para mejorar la calidad de la educación básica y a dar con los medios más eficaces y baratos para satisfacer las necesidades primordiales de aprendizaje de diversos grupos desasistidos. En este sentido, la conferencia planteo como objetivo fundamental:

Lograr un consenso mundial sobre una visión ampliada de la educación básica y constituir un compromiso renovado para garantizar que las necesidades básicas de aprendizaje de todos, niños y niñas, jóvenes y personas de edad adulta, se satisfacen realmente en todos los países. (1990, pág. 5)

En este escenario se pueden destacar 5 propuestas donde se destaca las posiciones sobre la educación:

- Establecer una concertación entre los nuevos participantes, contribuir a armonizar actividades.
- Garantizar el respeto de sus derechos sindicales y sus libertades profesionales, para mejorar condiciones de trabajo y su situación social.

- Las políticas de ajuste estructural deben proteger los niveles apropiados de financiación de la educación.
- Incrementar la asistencia financiera internacional para ayudar a los países menos desarrollados para ejecutar sus planes de acción.
- Mantener y ampliar el consenso internacional y tratar de compartir consultas y compartir resultados.

Cumbres	Objetivos	Propuestas educativas	Propuestas de participación	Participación docente-sindical
Jomtien: Educación para todos (1990)	Lograr un consenso mundial sobre una visión ampliada de la educación básica y constituir un compromiso renovado para garantizar que las necesidades básicas de aprendizaje de todos, niños y niñas, jóvenes y personas de edad adulta, se satisfacen realmente en todos los países	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer una concertación entre los participantes. 2. Garantizar el respeto de los derechos sindicales 3. Las políticas de ajuste estructural deben fomentar niveles apropiados de financiación de la educación. 	Concertación para mejorar las acciones educativas con los nuevos actores sociales: Asociaciones no gubernamentales de toda índole.	Se menciona a los sindicatos, sin referencia específica a los docentes y sindicatos educativos.
Dakar: Foro mundial sobre la educación (2000)	Transformar la educación para permitir la realización de los objetivos del desarrollo nacional y regional, haciendo referencia específica al desarrollo social, cultural, económico y tecnológico.	<ol style="list-style-type: none"> 1. La comunidad internacional cumplirá con aumentar la financiación externa de la educación. 2. Proporcionar un nuevo y más amplio margen de acción político y social a todos los actores del ámbito educativo. 	Coparticipación de actores no gubernamentales y sociedad civil en acciones educativas	No hay mención directa de la participación docente o sindical.
Declaración del Milenio (2000)	Lograr la mundialización sea plenamente incluyente y equitativo, considerando que para esto deberán adoptarse políticas y medidas a nivel mundial que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y en las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vigilar que los niños y las niñas de todo el Mundo puedan terminar un ciclo completo de la enseñanza primaria, para el 2015[...] tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza. 	Apertura a la participación de la sociedad civil	No mención específica de la participación docente y sindical
Cumbre de Río+10 2002	Reafirmar el compromiso en pro del desarrollo sostenible	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asegurar que se promueva la transferencia de la tecnología, el mejoramiento de los recursos humanos, la educación y la capacitación a fin de erradicar para siempre el subdesarrollo. 2. Velar porque los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar el ciclo completo de enseñanza primaria y tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza 	Alianza entre agentes gubernamentales y no para el logro del desarrollo sostenible.	Dentro del ámbito de la civil, la participación docente es fundamental, pero no se menciona a los sindicatos.

Decenio de la Naciones Unidas de la educación para el desarrollo sostenible (2005)	Fomentar una mayor calidad de enseñanza y el aprendizaje en el campo de la EDS.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar el acceso a la educación básica 2. Reorientar los programas educativos existentes 3. Aumentar el conocimiento y la conciencia del público 4. Impartir la formación 	Abogan por la participación activa de la sociedad civil	En definición de sociedad civil, está implícita la figura de los sindicatos docentes y su participación fundamental
Cumbre de Rio+20 2012	Integrar el desarrollo sostenible en los sistemas de enseñanza a todos los niveles a fin de promover el papel de la educación como agente clave de cambio.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporar el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando los aspectos económicos, sociales y ambientales. 	Participación de todos los actores involucrados en el desarrollo sostenible	Se reconoce la participación de los sindicatos, de forma general y no específicamente los docentes.

Tabla 2.1 Cumbres internacionales: principales propuestas educativas y los sindicatos docentes. Diseño propio con base en conferencias de: Jomtien: Educación para todos (1990), Dakar: Foro mundial sobre la educación (2000), Declaración del Milenio (2000), Cumbre de Rio+10 2002, Decenio de la Naciones Unidas de la educación para el desarrollo sostenible (2005), Cumbre de Rio+20,2012.

Como se constata de estas propuestas se pueden al menos tres particularidades: En la primera, se enfatiza que para poder mejorar las necesidades básicas del aprendizaje es importante diseñar y poner en práctica políticas y estrategias destinadas a perfeccionar los servicios de educación básica, dentro de un el consenso mundial y considerando a todos los participantes, de cualquier ámbito. En la segunda, se conmina de forma determinante, a promover la concertación de acciones con los diversos sectores y subsectores sociales. Dicha concertación incluyó la búsqueda de la cooperación de otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como la necesidad de reconocer un papel vital de los profesores, y en la última, se llama a emprender acciones como la concertación de acciones y movilización de recursos. Las acciones deberán fomentar la creación de un contexto de políticas que apoyen a la educación básica, donde asimismo se recomienda la colaboración de los nuevos participantes, incluyendo entre ellos a los sindicatos del personal docente.

De estas tres cuestiones, la que se podría destacar sería la de establecer un abanico amplio de colaboradores que participen en la planificación, gestión y evaluación de la política educativa. Los colaboradores incluirán a familias, profesores, comunidades,

empresas, organismos gubernamentales y no gubernamentales, instituciones, etcétera. En esta parte, es donde se encontró una mención directa de la cooperación que deberían de tener los sindicatos docentes:

En la concepción del plan de acción y en la creación de un contexto de políticas de apoyo para la promoción de la educación básica, habría que pensar en aprovechar al máximo las oportunidades de ampliar la colaboración existente y establecer una concertación entre los nuevos participantes: la familia, y las organizaciones comunitarias, las organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones voluntarias, los sindicatos del personal docente, otros grupos profesionales, los empleadores, los medios de comunicación, los partidos políticos, las cooperativas, las universidades, las instituciones de investigación, los organismos religiosos, las autoridades educativas y demás servicios y ministerios del gobierno. (1990, pág. 22)

En este sentido, la inclusión de los sindicatos docentes entre las organizaciones que deberían colaborar en las estrategias, incentivó la apertura a uno los actores más predeterminantes en la instrumentación de las políticas educativas. Sin embargo, esta mínima señalización, tendió a empujarse a los sindicatos docentes, pues al parecer no otorga la importancia que éstos tienen en la realidad del sistema educativo.

Dicha realidad ha mostrado, en los últimos 20 años, ser más compleja que las pretensiones de la Conferencia de Jomtiem, pues no diferenciar la importancia de los actores educativos ha provocado en muchos contextos nacionales conflictos relacionados con los alcances de las medidas a instrumentar. Desde esta visión, se debió de establecer en la declaración final de la Conferencia; aunque fuera sintéticamente, posibles escenarios de los

efectos positivos y negativos para todos los actores, pues con ello se hubiera logrado prever la conflictividad docente y avanzar más ampliamente en conseguir la educación para todos, en cualquier país.

Por la igualdad educativa: Dakar 2000.

En este mismo orden los legados de Jomtien influyeron en numerosas propuestas educativas en diversos ámbitos y guiaron la aplicación de reformas por organismos internacionales y gobiernos en los años finales del Siglo XX. Para finales de ese Siglo la ONU planteó la realización de otra Cumbre para reimpulsar las propuestas de Jomtien. En ese sentido a inicio del año 2000 se celebró en Dakar, Senegal el Foro Mundial de Educación⁷. Este foro y con el objetivo de consolidar las estrategias para lograr la Educación Para Todos (EPT) tenía como base objetivos claros e integrales para llegar a las metas. Los objetivos principales fueron:

- Transformar la educación para permitir la realización de los objetivos del desarrollo nacional y regional, haciendo referencia específica al desarrollo social, cultural, económico y tecnológico.
- Reformar el contenido del currículo y mejorar la pertinencia, la calidad y las metodologías de enseñanza teniendo presentes las necesidades de los alumnos.
- Transformar el papel del Estado y de las estructuras y funciones del sistema de educación a fin de facilitar la participación activa de los interesados en los procesos de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

⁷ En la conferencia de Dakar participaron 164 países contando con la participación de docentes, Primeros Ministros, académicos, responsables de la formulación de políticas, militantes políticos y jefes de las principales organizaciones internacionales. La convocatoria de esta conferencia internacional forma parte de las estrategias denominadas Educación Para Todos, emitida en Jomtien en 1990.

- Creación de capacidad en el ámbito de la dirección, la gestión, la investigación y los sistemas de información en el ámbito de la educación.
- Fortalecer la coparticipación con las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y los asociados en el desarrollo a nivel comunitario, nacional, regional e internacional. (2000, pág. 29)

Con base en estos objetivos, esta conferencia conminó a realizar un balance de la educación de acuerdo con los compromisos establecidos en la EPT de Jomtien 1990, por lo cual insto a formular un marco de acción. El marco instaba a la comunidad internacional a cumplir con las siguientes acciones de forma impostergable:

- La comunidad internacional cumplirá con aumentar la financiación externa de la educación en particular la educación básica
- Desde el 2002 Planes Nacionales globales, la comunidad internacional dará asistencia técnica a países que prepararán bajo la dirección de gobiernos, en consulta directa y sistemática con representantes de la sociedad civil de respectivos países
- Proporcionar un nuevo y más amplio margen de acción político y social a los educandos, los docentes, los padres, las comunidades, las organizaciones no gubernamentales y otros organismos que representan a la sociedad civil, en todos los niveles de la sociedad, para que los gobiernos se comprometan en el diálogo, la adopción de decisiones y la innovación en torno a los objetivos de la educación básica.

Como se confirma, el documento que los Estados redacten conmina a fortalecer los planes nacionales de acción a más tardar antes de 2002. Esos planes se deben integrar en un marco más amplio de reducción de la pobreza y de desarrollo y diseñarse mediante un

proceso más transparente y democrático, en el que participen los interesados, en particular se destaca la inclusión de la sociedad civil.

La participación de la sociedad civil pretende garantizar el compromiso y la participación de las mismas en la formulación, aplicación y supervisión de las estrategias para el desarrollo de la educación. En esta estrategia no debe limitarse exclusivamente a avalar las decisiones del Estado, sino que en todos los niveles de adopción de decisiones, los gobiernos deben instaurar mecanismos regulares de diálogo que permitan a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil contribuir al planteamiento, la realización, la supervisión y la evaluación de la educación básica. Entre estos actores se señala explícitamente a los docentes como parte importante del llamado a la participación consensada. Como se constata, el compromiso es reiterativo en cuanto a la participación de todos los actores involucrados y de todos los niveles de la sociedad. En este aspecto, si los objetivos y propuestas fundamentales de la Conferencia de Dakar indican esta coparticipación de gran escala, es ilógico porque los gobiernos de los países no toman en cuenta a los sindicatos docentes en sus planteamientos de reformas educativas. Es previsible que si sucediera lo anterior todas las reformas tendrían un mayor éxito del que han logrado.

Los objetivos del milenio y la educación: ONU declaración del milenio 2000.

Con las sinergias legadas por esta última conferencia, a finales del 2000 en el periodo ordinario de sesiones emitió la denominada Declaración del Milenio⁸. Esta declaración entra en las perspectivas de análisis de la tesis, pues contó con un objetivo general integral e incluyente, el cual señalaba que, en dicha declaración se propugna:

Lograr la mundialización sea plenamente incluyente y equitativo, considerando que para esto deberán adoptarse políticas y medidas a nivel mundial que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y en las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías.

(2000, pág. 2)

En este escenario, cabe señalar que la Declaración del Milenio está conformada en ocho apartados, de los cuales se centrará la atención en el apartado tres sobre el desarrollo y la erradicación de la pobreza. En este apartado se encuentra la mención específica sobre estrategias para mejorar la educación en el Mundo: “Vigilar que los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de la enseñanza primaria, para el 2015[...] tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza.” (2000, pág. 5)

En este orden y para correlacionar a lo anterior, se mencionan una serie de estrategias que ayudarían a cumplir con esta meta:

⁸ La Declaración del Milenio se llevó a cabo en la sede de las Naciones Unidas en la ciudad de New York en septiembre de 2000, con la participación de 189 países (147 jefes de Estado).

- Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible.(2000, pág. 6)
- Diseñar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el Mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo. (2000, pág. 6)
- Establecer formas sólidas de colaboración con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil en pro del desarrollo y la erradicación de la pobreza. (2000, pág. 6)
- Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de los países. (2000, pág. 7)

Asimismo, señala como principales aspiraciones de la humanidad, la paz universal, cooperación y desarrollo. Establece claramente líneas de acción partiendo de los valores fundamentales, donde se mencionan una apertura a la cooperación de diferentes instituciones, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil. Por lo anterior, es importante destacar la visión en el logro de las estrategias y líneas de acción de un amplia espectro de instituciones, entre estos la sociedad civil. Sin embargo, de manera directa el documento no especifica la importancia de integrar a docentes o sindicatos dentro de la propuesta educativa, lo cual puede justificar en el hecho que la conferencia; y más las de desarrollo, tienden a generalizar en exceso sus propuestas.

Desarrollo sostenible y el futuro de la educación: Río + 10.

En coincidencia con lo antes señalado, se celebró dos años después (2002) la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo (conocida como Río+10)⁹. Esta cumbre también tiene propuestas generales, pero se encontraron algunas particularidades destacables para la educación. Antes de abordar el tema de la educación hay que destacar los objetivos de la cumbre. Algunos fueron los siguientes:

- Reafirmar el compromiso en pro del desarrollo sostenible
- Asumir la responsabilidad colectiva
- Fortalecer en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible.

Desde una visión general y continuando con las estrategias formuladas en la Cumbre de Río 1992, en esta se reafirma el compromiso de la búsqueda del desarrollo sostenible. El compromiso reafirma que las estrategias deben de tener una responsabilidad colectiva y, con ello, contribuir a fortalecer el desarrollo en todos los ámbitos. Para lo anterior la declaración de la cumbre enarbolaba las siguientes propuestas fundamentales:

- Velar en una alianza constructiva para el cambio y para la consecución del objetivo común del desarrollo sostenible.
- Fomentar el diálogo y la cooperación mutua entre las civilizaciones.

⁹ Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se desarrolló en Johannesburgo en Sudáfrica atendiendo la convocatoria de Naciones Unidas en agosto de 2002. En la Cumbre se efectuó una evaluación de la implementación de los acuerdos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo que se celebró en Río de Janeiro, Brasil en 1992.

- Asegurar que se promueva la transferencia de la tecnología, el mejoramiento de los recursos humanos, la educación y la capacitación a fin de erradicar para siempre el subdesarrollo.
- Reconocer que el desarrollo sostenible exige una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la ejecución de actividades en todos los niveles.

De las propuestas antes mencionadas se puede destacar que aunque se hace mención de manera general hacer alianzas, establecer diálogos, promover el mejoramiento de educación y capacitación, así como el ser parte de las decisiones no menciona todavía claramente el papel de la educación. En el documento de la Cumbre se señala que en la enseñanza es de importancia crítica para promover el desarrollo sostenible, por lo que es esencial movilizar los recursos necesarios, incluidos los financieros en todos los planos de donantes bilaterales y multilaterales, entre otros el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, la sociedad civil y las fundaciones. En este contexto se especifican una sería de objetivos:

- Integrar el desarrollo sostenible en los sistemas de enseñanza a todos los niveles a fin de promover el papel de la educación como agente clave de cambio (2002, pág. 68).
- Fomentar la participación de la sociedad civil y otros participantes en la ejecución del Programa 21 y promover la transparencia y la participación del público en general. (2002, pág. 71)

- Velar porque los niños y las niñas de todo el Mundo puedan terminar el ciclo completo de enseñanza primaria y tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza. (2002, pág. 10)
- Promover la educación y la divulgación centradas en los niños, como agentes de los cambios de comportamiento. (2002, pág. 11)
- Favorecer la contribución de los educadores al desarrollo sostenible. (2002, pág. 76)
- Promover la plena participación pública en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible. (2002, pág. 79)
- Promover las alianzas entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales, incluidos todos los grupos principales y los grupos voluntarios, para los programas y actividades encaminadas a lograr el desarrollo sostenible en todos los niveles. (2002, pág. 79)

En el orden de las propuestas, se recalca la importancia del desarrollo sostenible en los sistemas de enseñanza; la educación como parte de agente de cambio de comportamientos; la participación de los educadores y sociedad civil para contribuciones al desarrollo sostenible y promover alianzas con los diferentes grupos. Desde esta visión la contribución de docentes al parecer es importante para el logro de las estrategias educativas señaladas y, con ello, contribuir al desarrollo sostenible.

Finalmente, en esta Cumbre se reconocen a los trabajadores como un elemento fundamental del componente social en el logro del desarrollo sostenible y que sólo con ellos se podrá asegurar una responsabilidad social compartida. Con esto se reafirma el reconocimiento de la participación de la sociedad civil e instituciones no gubernamentales ya

que para que se dé el desarrollo sostenible requiere de la colaboración de todos los participantes, pero, al parecer las organizaciones obreras o sindicatos no son tomados en cuenta o, posiblemente, estén incluidas entre en las generalizaciones de organismos no gubernamentales. Esta falta, ha inhibido la aceptación de parte de los sindicatos docentes; mucho por desconocimiento, de aplicar las propuestas en el ámbito educativo, con lo cual mucho del éxito de las mismas puede haberse limitado.

Por la mejora educativa en un decenio: ONU 2005.

Retornando al contexto nuevamente educativo, entre 2002 y 2005, la ONU y específicamente la UNESCO busco el consenso internacional para formular estrategias encaminadas a mejorar la educación y ligarla al desarrollo sostenible. En este sentido en 2005 se emitieron los lineamientos para instrumentar la denominada declaración del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (DEDS) 2005-2014. La declaración sostenía cuatro objetivos:

- Facilitar la creación de redes, los intercambios y las interacciones entre las partes interesadas en la EDS.
- Fomentar una mayor calidad de enseñanza y el aprendizaje en el campo de la EDS.
- Prestar asistencia a los países para que avancen hacia los objetivos del desarrollo del Milenio y los logren mediante iniciativas relacionadas con la EDS.
- Proporcionar a los países nuevas oportunidades para incorporar a las EDS en sus reformas educativas

Es constatable que el eje primordial de los objetivos está encaminada a introducir las perspectivas y estrategias del desarrollo sostenible en los sistemas educativos. Para lo anterior En este escenario, se formularon 4 ejes principales para lograr la Educación con Desarrollo Sostenible:

- Mejorar el acceso a la educación básica
- Reorientar los programas educativos existentes
- Aumentar el conocimiento y la conciencia del público
- Impartir información

Para promover el punto 3 se enfatiza en instrumentar estrategias correspondientes a los gobiernos nacionales: “Los gobiernos promuevan, la concienciación de la opinión pública y una mayor participación en el Decenio [...] mediante la cooperación y las iniciativas en que participen la sociedad civil y otras partes interesadas.” (Jomtiem, 1990 , pág.29)

Nuevamente, al igual que en las otras cumbres o declaraciones ya analizadas se puede detectar claramente que hace un llamado a la colaboración y el consenso de diversas organizaciones e instituciones, así como a la sociedad civil. Sin embargo, al verificar la definición de sociedad civil, en la misma si está implícita la figura de los sindicatos docentes en cuanto a su participación; al menos en el ámbito nacional. En este contexto, es el primer documento donde se acepte ampliamente la participación de los sindicatos docentes en las estrategias nacionales para lograr la educación con desarrollo sostenible. En esta perspectiva, no se entiende a la cerrazón de los gobiernos para que los docentes o sus organizaciones gremiales sean parte de estas estrategias, pues es probable que su participación pueda en

determinados casos contribuir al éxito o fracaso de las iniciativas para el desarrollo sostenible.

Revisitando el desarrollo sostenible y la educación: Río + 20.

En el ámbito del desarrollo sostenible y con el objetivo de localizar una mayor perspectiva de la inclusión de la educación se analizó la declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, realiza en 2012 en Rio de Janeiro (denominada Rio+20)¹⁰. Para lograr esto la conferencia tenía como base el objetivo fundamental:

“Incorporar el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando los aspectos económicos, sociales y ambientales. Lograr el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo, equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo una ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales.” (2012, pág.1)

Dentro de las acciones principales con base en el objetivo planteado, está la perspectiva educativa. Esta se explica en la afirmación señalada a continuación:

“Reafirmamos nuestro compromiso con el derecho a la educación, y en este sentido, nos comprometemos a fortalecer la cooperación internacional para lograr el acceso universal a la educación primaria, en particular para los países

¹⁰ Llamada Rio+ 20 se celebró en junio de 2012 en Río de Janeiro, Brasil y tuvo como finalidad renovar el compromiso en pro del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para el planeta y para las generaciones presentes y futuras, signado en las conferencias internacionales sobre el tema de 1992 y 2002.

en desarrollo. También que en el acceso pleno a una educación de calidad a todos los niveles es una condición esencial para lograr el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la igualdad entre los géneros, el adelanto de la mujer y el desarrollo humano y los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, en particular los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la plena participación de las mujeres y los hombres, en particular los jóvenes.” (2012, pág. 48)

Las visiones de la conferencia están en concordancia con la sustentabilidad, en la cuestión de la educación. Esta perspectiva aboga por la educación plena, de calidad y que la misma puede ser remedial de la pobreza, de la desigualdad, así como contribuir al desarrollo sostenible. Acorde a esto, la conferencia también promulga la participación plena y activa de los actores sociales, por lo tal se sostiene que:

El desarrollo sostenible requiere la implicación productiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y subnacionales, y todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, además de otros interesados como las comunidades locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad. (2012, pág.8)

La visión de la declaración de la conferencia es inclusiva en amplio aspecto. En este punto, hay un reconocimiento implícito, a los sindicatos, así como a los trabajadores y una diversidad de entes sociales. De forma más general también se reconoce la necesidad de la participación de la sociedad civil: a que se busca el desarrollo sostenible el consenso es fundamental y sin él sería complicado llegar a esta meta. En este aspecto, también está implícito el reconocimiento de la sociedad civil en las estrategias:

Reconocemos también que la mejora de la participación de la sociedad civil está supeditada, entre otras cosas, a la ampliación del acceso a la información y al fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil y la creación de un entorno propicio. (2012, pág. 8)

Por todo lo anterior es importante señalar que este es uno de los documentos en que abiertamente y de manera explícita hace mención de cuál es el papel del sindicato dentro de las perspectivas de logro del desarrollo sostenible. Claro está que la mención de inclusión y amplia participación no es explícita para los trabajadores educativos, pero si es amplia la visión en el programa de Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS). Pero, es de notarse que la no mención de la participación de los docentes y en específico de su sindicato docente puede indicar indiferencia por estos actores y por el efecto de los mismos en la contribución a una educación más sostenible.

Saldo de las cumbres internacionales en la educación.

Al realizar un análisis sobre la aportación de las cumbres denota que se da un seguimiento a la política mundial respecto a la educación básica desde una visión ampliada de consensos, transformación, fomentar una educación de la calidad, equidad y en pro del

desarrollo sostenible, promoviendo la educación como agente de cambio en donde se requiere de la participación de todos sus actores de acuerdo a lo descrito en sus propuestas así como considerar todos los aspectos económico, sociales, político y ambientales. Respecto a la posición hacia los sindicatos partiendo de los sesenta se hace explícitamente la participación de sindicatos docentes pero a partir del año 2000 se hace mención a la participación civil y organismos no gubernamentales, pudiendo considerar que los sindicatos docentes quedan dentro de lo anteriormente mencionado. Sin embargo a partir del 2005 se rescata nuevamente la mención de la participación de sindicatos y docentes de manera explícita en los documentos. En cuanto al planteamiento de propuestas educativas reflejan una preocupación por incrementar el financiamiento, mejorar las acciones educativas, se pretende terminar un ciclo completo de la enseñanza primaria, para el 2015[...] tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza, reorientar los programas educativos existentes, incorporar el desarrollo sostenible en los sistemas de enseñanza en todos los niveles.

Después de examinar los objetivos de cada una de las cumbres se puede rescatar que se ha encaminado hacia los objetivos pretendidos, y que de acuerdo a las aplicaciones en cada país se ha ido reconsiderado algunos puntos que dé inicio se tomaron en cuenta como el de garantizar las necesidades básicas de aprendizaje para todos lo que se convirtió a que se diera por ciclos en el primer ciclo considerar preescolar y primaria para el 2015, así como considerar a todos los actores que estén involucrados. Por lo cual en el seguimiento se reconoce que se ha avanzado en este sentido hacia considerar a todos los actores, sin embargo, en la especificidad y de manera explícita se puede señalar que hay una tendencia a no ser claros en esos actores sociales de los cuales se requieren de la participación. Dejando de manera ambigua esos organismos no gubernamentales y participación civil.

Los organismos internacionales, globalización y reformas educativas

En esta parte se abre un estudio hacia los objetivos que conllevan los organismos internacionales enfocados hacia la globalización y las reformas educativas, de acuerdo a las publicaciones que en forma subsecuente se mencionan. Con este estudio se pretende destacar hacia donde van esa perspectiva de las reformas educativas con una visión de globalización hacia objetivos mundiales.

Desde la visión de los organismos internacionales; finales de los años 80 del Siglo pasado, la instauración definitiva del nuevo modelo de desarrollo manifestó la necesidad de formular e implementar reformas educativas globales urgentes. Dichas reformas deberían estar encaminadas a mejorar las condiciones de calidad y competitividad de los sistemas y de todos los actores que convergen sobre el mismo. La parte fundamental de las propuestas estaban enfocados a la evaluación los indicadores educativos y de los docentes, para con ello buscar una educación universal y una formación buena para todos.

Organismos	Documento o informe	Objetivos educativo	Recomendaciones educativas	Ámbito de aplicación	Participación docentes y sindicatos
BANCO MUNDIAL(1996)	Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial	Orienta a que la educación contribuya a reducir la pobreza y el nivel de vida	<ol style="list-style-type: none"> 1. La educación básica debería ser prioridad para el gasto público en educación en los países que todavía no han logrado una matrícula casi universal al nivel primario y secundario de ciclo básico 2. La educación puede mejorar adoptando cuatro importantes medidas: <ol style="list-style-type: none"> a) normas sobre los resultados; b) apoyo para los insumos c) estrategias flexibles para la adquisición y la utilización de los insumos; y d) la vigilancia de los resultados 	A los Estados, gobiernos y sistemas educativos; actores participantes.	Los educadores profesionales Los maestros son por lo general el grupo más grande de empleados públicos civiles los sindicatos de maestros son importantes protagonistas del ámbito político nacional

UNESCO (1996)	La educación encierra un tesoro. 1996 Informe de la comisión internacional sobre la educación. (Informe Delors)	Contribuir a suscitar en cada país y en la comunidad internacional un debate sobre el futuro y calidad de la educación.	1. Toda política educativa debe reivindicarse como factor legítimo de cohesión social.	A los Estados, gobiernos y sistemas educativos; actores participantes.	Es necesario intensificar y dar una nueva perspectiva al diálogo entre la sociedad y los docentes, así como entre los poderes públicos y sus organizaciones sindicales.
PNUD(1997)	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Educación: Agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano	Educación universal de calidad, formación buena y para todos	1. Una educación integral, educación básica de calidad	Al Estado Es obligación del Estado que todos se eduquen y que se eduquen bien. Sistemas educativos	La labor educativa no puede ser eficaz sin la colaboración armónica entre estas varias instituciones. El gobierno, los dirigentes y partidos políticos, la sociedad civil, los padres de familia, las comunidades locales, los maestros y las empresas privadas, los sindicatos y las iglesias, los medios de comunicación, los académicos.
UNICEF(1999)	Derecho a la educación desde un marco de la protección integral de derechos de la niñez y la política educativa. Estado Mundial de la infancia	El derecho a la educación está orientado al funcionamiento de las aulas, moldeando los planes de estudio y materializándose en las prácticas de las escuelas de todo el mundo.	1. Indicar un proceso específico de aprendizaje, que lleve desde el conocimiento a la acción, como un método pedagógico para la educación para el desarrollo. 2. Establecer un marco internacional para la medición del aprendizaje que trascienda en el enfoque tradicional de resultados de exámenes y matriculación escolar. 3. Creación de estándares de calidad para la educación.	A los Estados; Sistemas educativos; Organismos de estado, la cooperación internacional y la sociedad civil en general.	Señalan a la sociedad civil, pero no especifican la participación de los docentes o sus sindicatos.
OCDE(2005)	Internacionalización de las políticas educativas en América Latina.	Define y promueve una agenda de política educativa, basada en la evaluación docente.	1. Promueve el modelo universal de educación: descentralización y autonomía escolar, la educación permanente, currículum basado en competencias, sistemas centralizados de evaluación y la profesionalización docente	Estados, gobiernos; sistemas educativos	No toma en cuenta la participación de otros actores no gubernamentales.

Tabla 2.2 Organismos internacionales, reformas educativas. Diseño propio con base en conferencias de: BANCO MUNDIAL (1996), UNESCO (1996), PNUD (1997), UNICEF (1999), OCDE (2005).

En la anterior (*Tabla 2.2*) se analizaron las perspectivas de algunos organismos y sus principales propuestas. Así mismo, se enfatizó el tipo de noción que exponen los documentos sobre la participación de los sindicatos docentes y de los propios docentes.

Financiación de la educación: la visión del Banco Mundial.

El Banco Mundial en 1996 establece algunas estrategias para la educación generando fondos para financiar una parte de un programa general de inversión pública en la educación. Se publica en 1996 en Washington, D.C. *Prioridades y estrategias para la educación*¹¹, en este informe se examinan opciones de política en materia de educación. El trabajo se concentra en el sistema de educación formal y en el papel que pueden desempeñar los gobiernos mediante la aplicación de políticas financieras y administrativas racionales que estimulen la expansión del sector privado y la mejora del funcionamiento de las instituciones públicas. Orienta su labor en la educación igual que en todos los sectores: ayudar a los prestatarios a reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida a través del desarrollo sostenible y la inversión en los seres humanos.

Uno de los objetivos fue el planteamiento de seis reformas; dar más prioridad a la educación; prestar atención al rendimiento; concentrar eficientemente la inversión pública en la educación básica y recurrir en mayor medida al financiamiento familiar de la enseñanza superior; prestar atención a la equidad; intensificar la participación de los hogares en el

¹¹ .en 1996 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / BANCO MUNDIAL 1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433, EE.UU. *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*. p. cm. - (El desarrollo en la práctica) Incluye bibliographical references. ISBN 0-8213-3411-5. La serie "El desarrollo en la práctica" comprende publicaciones sobre las actividades del Banco Mundial en diferentes regiones y sectores. En ellas se hace especial hincapié en los progresos logrados y en las políticas y los métodos más prometedores que pueden utilizarse para reducir la pobreza en los países en desarrollo. Este informe ha sido preparado por funcionarios del Banco Mundial y las opiniones en él expuestas no son necesariamente las de los Directores Ejecutivos del Banco ni la de los países que ellos representan.

sistema de educación, dar autonomía a las instituciones a fin de permitir una combinación flexible de los insumos educacionales.

Algunas de las propuestas señaladas fueron: aumentar el acceso a la educación en algunos países, mejorar la equidad, elevar la calidad y, en los casos necesarios, acelerar el ritmo de la reforma de la educación. Presentando como la principal contribución del Banco es el asesoramiento destinado a ayudar a los gobiernos a diseñar políticas de educación adecuadas a las circunstancias de sus países, fomentar el gasto y el cambio de las políticas por parte de las autoridades nacionales y alentarán a los gobiernos a dar más prioridad a la educación y a la reforma de la educación, en particular a medida que la reforma económica se establece como un proceso permanente. (BM, 1996)

Ahora bien, el BM considera que la educación se puede mejorar mediante la adopción de cuatro importantes medidas:

- El establecimiento de normas sobre los resultados de la educación;
- La prestación de apoyo a los insumos que, según se sabe, mejoran el rendimiento;
- La adopción de estrategias flexibles para la adquisición y la utilización de los insumos; y
- La vigilancia de los resultados. (1996, pág. 80)

Para el BM (1996) la educación es, lo más importante para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza de lo que era, o de lo que se creía que era. Merece que los gobiernos, es decir, no sólo los ministerios de educación, sino también los ministerios de hacienda y de planificación, le asignen mayor prioridad. En el mismo aspecto, promueve que la educación básica proporcione los conocimientos, capacidades y actitudes esenciales para funcionar eficazmente en la sociedad. Las competencias básicas en esferas generales como la

expresión oral, los conocimientos de computación, la aptitud para comunicarse y resolver problemas se pueden aplicar en una amplia gama de medios laborales y pueden permitir a la gente adquirir capacidades y conocimientos específicos para el empleo en el lugar de trabajo (Becker, 1964).

En relación a lo señalado en los objetivos y en las principales propuestas, se puede destacar algunas acotaciones en cuanto a la propuesta con la participación de los sindicatos docentes. Inicialmente se percibe que los sistemas de educación y de administración imperantes protegen a menudo los intereses de los sindicatos de maestros, de los estudiantes universitarios, de las elites y del gobierno central y no los de los padres, las comunidades y los pobres. Sin embargo, hay estrategias que pueden facilitar el cambio e incentivar un consenso nacional que incluya la participación de los interesados en el sistema de educación en mecanismos de consulta nacionales. El aumento de la participación de los padres y de las comunidades, al hacer que las escuelas sean más autónomas y más responsables, puede contrarrestar el poder de los intereses creados; es también esencial para aumentar la flexibilidad y mejorar la calidad de la instrucción. (1996, pág.16)

Para el BM (1996), las normas de rendimiento eficaces son resultado del consenso de los educadores profesionales, los padres, los estudiantes y, con frecuencia del proceso político. Es de entenderse que las reformas de la educación, cualquiera sea su mérito técnico, no se afianzarán a menos que sean política y socialmente aceptables y que el ritmo de su aplicación sea apropiado. La educación tiene un intenso contenido político porque afecta a la mayoría de los ciudadanos y a todos los niveles de gobierno. Así mismo, se señala que los maestros son por lo general el grupo más grande de empleados públicos civiles en los países en desarrollo. Debido a que el financiamiento y la administración de la educación están

normalmente a cargo del gobierno central, los sindicatos de maestros son importantes protagonistas del ámbito político nacional.

En este contexto, el BM menciona que en América Latina, Europa oriental y algunos países de Asia, han llegado a establecer sus propios partidos políticos o han formado alianzas con partidos que representan a los movimientos sindicales. Cuando los gobiernos no llegan a un acuerdo con los poderosos sindicatos centrales con respecto a las condiciones de empleo de los maestros, la acción colectiva puede perturbar la educación y a veces culminar en una parálisis política, como ha ocurrido en Bolivia, el Perú y otros países en los últimos años.

Acepta el BM que si las Reformas de la educación ha tenido un buen comienzo en países tan dispares como Bolivia, Ghana, Guinea, India, Jordania, Mauricio, Mozambique, República Dominicana, Rumania y Tailandia porque los interesados han participado en el diseño y la aplicación de las reformas. En Bolivia y la República Dominicana, el PNUD ha financiado mecanismos de consulta para fomentar la creación de consenso nacional en torno a la reforma de la educación. En ambos casos, el sindicato de maestros, los representantes de los padres y los principales partidos políticos aprobaron un documento de política sobre la reforma y un programa de inversión pública concomitante, que se presentaron con éxito en las reuniones de donantes, incluido el BM. Eficacia de la colaboración entre el gobierno y los sindicatos de maestros para lograr la reforma ha quedado demostrada en varios países, entre ellos, Corea, Ghana, Singapur y Zimbabwe. (1996, pág. 157)

Por una educación para el siglo XXI: UNESCO.

Otro de los organismos también de gran importancia es la UNESCO (1996)¹² publica el informe de la Comisión Internacional sobre la educación del Siglo XXI , en este informe contribuye a suscitar en cada país y en la comunidad internacional un debate sobre el futuro de la educación se basa en la esperanza de un mundo mejor, capaz de respetar los derechos humanos, practicar el entendimiento mutuo y hacer del progreso del conocimiento un instrumento de promoción del género humano, no de discriminación razonar dentro de un marco prospectivo dominado por la mundialización, de seleccionar las buenas preguntas que se nos plantean a todos, y de trazar algunas orientaciones válidas a nivel nacional y a escala mundial.

En el informe la UNESCO (1996) Manifiesta que hay tres agentes principales coadyuvan al éxito de las reformas educativas: la comunidad local y, sobre todo, los padres, los directores de los establecimientos de enseñanza y los docentes; en segundo lugar, las autoridades públicas y, por último, la comunidad internacional .Las autoridades públicas y, por último, la comunidad internacional una participación entusiasta de las comunidades locales, los padres y los docentes, sustentada por un diálogo permanente y por diversas formas de ayuda externa, tanto financiera como técnica y profesional.

En este orden de ideas, el informe acota que el objetivo de la educación es contribuir al nacimiento de un nuevo humanismo, con un componente ético esencial y amplio lugar para el conocimiento y para el respeto de las culturas y los valores espirituales de las diferentes civilizaciones, contrapeso necesario a una mundialización percibida sólo en sus aspectos económicos o técnicos. El sentimiento de compartir valores y un destino comunes

¹²Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por JACQUES DELORS. Octava reunión 15-17 de enero de 1996, Nueva Delhi (India): aprobación del informe final.

constituye en definitiva el fundamento de cualquier proyecto de cooperación internacional. Es decir, la educación debe asumir la difícil tarea de transformar la diversidad en un factor positivo de entendimiento mutuo entre los individuos y los grupos humanos (1996, pág. 26). Toda política educativa debe, por tanto, estar en condiciones de responder a un reto fundamental, que consiste en convertir esa reivindicación legítima en un factor de cohesión social. (1996, pág. 28)

Con base en esta divagación del informe, se pueden señalar las principales propuestas de la UNESCO (1996):

- Adoptar un enfoque a más largo plazo para llevar a cabo con éxito las indispensables reformas.
- La conveniencia de una descentralización inteligente, que permita incrementar la responsabilidad y la capacidad de innovación de cada establecimiento escolar (1996, pág. 14). Ninguna reforma dará resultados positivos sin la participación activa del cuerpo docente. Por esa razón, la Comisión recomienda que se preste una atención prioritaria a la situación social, cultural y material de los educadores. (1996, pág. 14).
- Reformar las instituciones internacionales, con objeto de incrementar la eficacia de sus intervenciones.
- Los sistemas educativos han de asumir una gran responsabilidad: les corresponde proporcionar a todos los individuos los medios de dominar la proliferación de las informaciones, esto es, de seleccionarlas y jerarquizarlas dando muestras de sentido crítico.
- El fortalecimiento de la educación básica, de ahí que se ponga el acento en la enseñanza primaria y en sus clásicos aprendizajes de base, es decir, leer, escribir y

calcular, pero también en saber expresarse en un lenguaje propio para el diálogo y la comprensión.

En relación a los sindicatos docentes indica tres cuestiones, las cuales muestra la visión de utilidad de los mismos para con las reformas educativas:

Todas las orientaciones deben ser objeto de diálogo, incluso de contratos, con las organizaciones de la profesión docente, esforzándose en superar el carácter puramente corporativo de tales formas de concertación.

En efecto, más allá de sus objetivos de defensa de los intereses morales y materiales de sus afiliados, las organizaciones sindicales han acumulado un capital de experiencia que está dispuesta a poner a disposición de los tomadores de políticas. (1996, pág. 89)

La Comisión pide a las autoridades políticas que favorezcan ese debate a fin de alcanzar un consenso democrático, que representa el mejor cauce para poner en práctica con éxito las estrategias de reforma educativa. (1996, pág.105)

En el argumento de los tres últimos puntos, para el informe es necesario intensificar y dar una nueva perspectiva al diálogo entre la sociedad y los docentes, así como entre los poderes públicos y sus organizaciones sindicales. Esta intensificación tendría como objetivo lograr mejores y eficientes políticas educativas para el bienestar de las poblaciones.

El desarrollo humano y la educación: PNUD.

Enseguida se analizó el documento de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹³, denominado Educación: Agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. Para el PNUD (1997) La globalización de la cultura es sumamente debatida. Los nacionalismos, en todo caso, no llevan trazas de desaparecer, al contrario hace que cada pueblo se aferre con más tenacidad a sus propias raíces. O tal vez porque ninguna cultura “global” puede brindar el sentido de pertenencia y de dirección que resultan de haber vivido una historia común y de apostarse a un común destino. En este orden, especifica que en lo externo y lo interno, gobernar hoy es educar para mañana y considera que los logros más importantes del sistema educativo durante las últimas décadas:

- Expansión de la matrícula
- Tasas satisfactorias de escolaridad femenina
- Desarrollo de sistemas nacionales de formación técnica
- El creciente esfuerzo financiero de los Estados
- La multiplicidad de innovaciones pedagógicas

En la misma base, se menciona que las deficiencias del sistema educativo en las últimas décadas:

- La cobertura creció en modo desacelerado y en efecto lento
- El avance fue desigual y dejó poblaciones olvidadas
- El sistema sobre invirtió en los más ricos

¹³ Programa de naciones unidas para el desarrollo educación: la agenda del siglo xxi. hacia un desarrollo humano. Hernando Gómez Buendía (director). programa de naciones unidas para el Desarrollo decidió convocar una Comisión Internacional y un Equipo Técnico de alto nivel, para revisar la situación y buscar alternativas que permitan el ingreso de nuestros niños y jóvenes a la sociedad global del conocimiento, donde habrán de vivir, de convivir, de ser felices y de competir.1997

- Los resultados académicos son de mala calidad
- La inversión estatal fue muy poco eficiente

Para el PNUD, las principales directrices para una política educativa son:

- La construcción de un consenso nacional
- El papel del Estado
- Eficacia de las políticas
- El financiamiento
- La administración del sistema educacional

En relación a la perspectiva de los sindicatos docentes el PNUD algunas puntualizaciones:

- Educar es también una tarea central de la familia, las iglesias, los partidos políticos, los sindicatos, los gremios, las asociaciones voluntarias, los medios de comunicación y las empresas que deben entrenar su fuerza de trabajo, para aludir apenas a las principales instituciones involucradas. (1997, pág. 20)
- La labor educativa no puede ser eficaz sin la colaboración armónica entre estas varias instituciones. O sin la participación, el apoyo y la supervisión de la comunidad y el Estado. (1997, pág. 20)
- La educación ha de ser objeto de consensos sociales amplios y duraderos. (1997, pág. 21)
- El gobierno, los dirigentes y partidos políticos, la sociedad civil, los padres de familia, las comunidades locales, los maestros y las empresas privadas, los sindicatos y las iglesias, los medios de comunicación, los académicos y los organismos internacionales

deben suscribir el pacto que constituya la educación de calidad para todos en la realidad prioridad de cada país.

- Para mejorar el diálogo con el gobierno, es preciso tener una mejor comprensión, no sólo de cómo operan internamente los sindicatos, sino de cómo inciden sobre la dinámica de las reformas. Su participación constructiva y balanceada en el proceso no puede sino ayudar a resolver los enormes problemas de la educación en la región.
- El papel de los docentes en estos momentos de profundos procesos de cambio social, económico, cultural y tecnológico, pone de manifiesto, la enorme complejidad de los problemas y la necesidad de enfrentarlos con estrategias sistémicas de acción y no con políticas parciales.
- Las estrategias deben adecuarse a las situaciones locales y será necesario introducir modalidades de gestión que permitan administrar los procesos con secuencias diversificadas. (1997, pág. 345)

Cabe señalar que desde la perspectiva del documento es necesario integrar en las reformas y cambios educativos a todos los actores que intervienen a través del consenso y diálogo. Destaca como parte primordial a los docentes como parte del proceso del cambio social y a los sindicatos como partes de ese proceso con la finalidad de alcanzar resultados más eficientes en la mejora de la calidad educativa estableciendo pactos. Y por último señala que educar es tarea de todos, involucrando a todas las instituciones en un diálogo con el Estado manteniendo una comunicación armónica.

La protección a la niñez y la educación: UNICEF.

En marco de la revisión del documento de la UNICEF (1999)¹⁴ se encontraran algunas acepciones a comentar. El documento analiza la Educación para el desarrollo, con una percepción más centrada en la persona y juzga al desarrollo por indicadores humanos más que estrictamente en términos económicos. Así mismo, pretende indicar un proceso específico de aprendizaje, que lleve desde el conocimiento a la acción, como un método pedagógico para la educación para el desarrollo. Describe cómo no basta simplemente con asegurarse que los niños acudan a la escuela. La calidad de la educación es una de las cuestiones principales destaca de cómo se trasmite el conocimiento, las aptitudes y valores es tan importante como lo que se aprende. Por lo cual considera establecer un marco internacional para la medición del aprendizaje que trascienda en el enfoque tradicional de resultados de exámenes y matriculación escolar a lo que se propone diseñar unos estándares de calidad.

Su iniciativa es exhortar a los gobiernos de países en desarrollo a dedicar el 20% de sus presupuestos a programas sociales básicos y a los países industrializados donantes a dedicar a tales programas el 20% de su asistencia para el desarrollo. Construir participativamente un sistema de autoevaluación, evaluación y definición de estándares de calidad para optimizar procesos de protección a la niñez y la adolescencia. Se pretende que la participación se dé entre Organismos de estado, la cooperación internacional y la sociedad civil en general, cuyo trabajo mancomunado ha hecho respaldar técnica y financieramente esta iniciativa. Desde esta iniciativa considera realizar esfuerzos conjuntos para que por medio de la educación se dé el desarrollo de los países por eso hay que darle propiedad a las

¹⁴ El derecho a la educación desde el marco de la protección integral de los derechos de la niñez y de la política educativa.

formas de medición y estándares internacionales. Respecto a la relación con el presente trabajo es que hace mención de una dinámica de esfuerzos de manera mancomunada aunque no lo manifiesta explícitamente, ahí el interés que todos participen.

Evaluación de los sistemas educativos: OCDE.

Para la OCDE¹⁵, la necesidad de reforma a los sistemas educativos tiene como causalidad la adaptación de los países a presiones externas. En otras palabras, la lógica dominante era que había una serie de cambios que se estaban dando a nivel global (la globalización, la era de la información, las economías del conocimiento) y que muchos Estados no estaban en condiciones de controlarlos, por lo que las políticas educativas debían reformarse y, por tanto, los sistemas mismos, pues estos fueron construidos para las sociedades de finales del Siglo XIX y principios del Siglo XX.

En este sentido, La OCDE considera que uno de sus roles más importantes es identificar nuevas políticas educativas que estén “más allá de las políticas y el pensamiento actual en los países” (Papadopoulos & OCDE, 1994, pág. 13). Con lo anterior pretendían promover la instrumentación de un modelo universal de educación (descentralización y autonomía escolar, la educación permanente, curriculum basado en competencias, sistemas centralizados de evaluación y la profesionalización docente).

Considerando como objetivo principal promover una agenda de política educativa, basada en la evaluación docente.

Algunas de las propuestas son:

¹⁵ Pensamiento educativo, Vol. 40, n° 1, 2007. pp. 153-173 La internacionalización de las políticas educativas en América Latina Jason Beech. El artículo analiza las reformas implementadas en los sistemas educativos latinoamericanos en la década de 1990.

- Las agencias internacionales deberían revisar su estrategia de promover soluciones universales aplicables a cualquier contexto, ya que se trata de una estrategia peligrosa. No puede atribuírsele a las agencias internacionales toda la responsabilidad por las reformas globales que se implementaron en muchos países de Latinoamérica. (1994, pág. 15)
- Construir nuestra propia visión de futuro a partir de un análisis sistemático de nuestra situación y tomando las propuestas de las agencias y otras influencias externas como un insumo más y no como una especie de mantra que se repite en todos los documentos y que, como vimos, tienen resultados heterogéneos e inesperados. (1994, pág.15)

No toma en cuenta la participación de otros actores no gubernamentales, por tanto se puede interpretar que no genera una actitud de diálogo o consenso con todos los que intervienen en el proceso educativo. Con esto denota una posición más cerrada respecto a recibir opiniones de la sociedad o de instituciones no gubernamentales en el debate educativo. Dándose así una incongruencia en los procedimientos actuales de participación y colaboración de los procesos y cambios educativos. “Podemos decir que las influencias externas (agencias internacionales) han contribuido a modificar el marco discursivo en el cual se piensa, y por tanto se práctica la educación en algunos países de América Latina.” (1994, pág. 159)

América Latina

Este apartado presenta la perspectiva de algunos organismos regionales (OREALC, CEPAL Y BID) en cuanto a las reformas educativas necesarias para América Latina, expuesta en documentos redactados con esta finalidad. Dichos documentos reflejan la

intención de dimensionar el impacto de cada una de las iniciativas desde organismos rectores en asuntos económicos, sociales y aquellos específicos que atienden situaciones educativas y marcan las orientaciones de política para la región. En la *tabla 2.3* se presentan sintéticamente:

Organismos	Documento o informe	Objetivos educativo	Recomendaciones educativas	Ámbito de aplicación	Participación docentes y sindicatos
OREALC (1994)	Proyecto principal de Educación en América Latina.	Diseñar estrategias educativas pertinentes y analizar el proceso de cambio educativo.	1. Funcionamiento del modelo educativo	Sistema educativo. Partidos políticos, sindicatos, grupos de opinión, asociaciones técnicas y de interés social	Ámbito político diferenciado: Junto al Estado y a los partidos ahora actúan sindicatos, grupos de opinión, asociaciones técnicas y de interés social.
CEPAL (1996)	Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.	Acceder al desarrollo sostenido en el umbral del Siglo XXI.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propuesta para el desarrollo de los países de América Latina y El Caribe en el decenio de los noventa. 2. Transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social. 3. Impulsar la transformación productiva 4. Transformación productiva con equidad en un contexto de competitividad internacional. 5. Competir economías donde la empresa constituye un elemento que siendo crucial, está integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, y el aparato institucional público y privado y el sistema financiero. 	Sistema educativo. Sistema financiero. Combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales, así como integrar las políticas a corto y largo plazo. Una nueva interacción entre agentes públicos y privados como vía no viable para alcanzar la equidad y la armonía social. La elevación paulatina y sostenida de la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos; ciclos preescolares, básico y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de capacitación, programas de educación popular y educación de adultos y programas de reciclaje ocupacional.	La concertación estratégica comprende un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales.
CEPAL-UNESCO (1996)	Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.	Poner límites del modelo de desarrollo vigentes. Diagnóstico de la situación educativa.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Concertación y consenso para la estabilidad de las estrategias educativas. 2. Capacidad de previsión para concretar estrategias 	Maestros y profesionales de la educación y personas vinculadas con procesos de desarrollo (Universidades, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG), centros de investigación,	

		Establecer objetivos y lineamientos. Establecer medidas y acciones.	<ol style="list-style-type: none"> 3. educativas a largo plazo. Cambios institucionales en las formas de organización y de gestión de las acciones educativas son prioritarios. 4. La evaluación de resultados es un factor de cambio. 5. El acceso educativo a la educación y prioridad a los resultados de aprendizaje en América Latina generando una transformación de los sistemas de educación. 	medios de comunicación, agrupaciones sindicales, asociaciones de padres de familia, etcétera)	
BID (1997)	¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?	Atender las prioridades Calidad de la educación básica. Construcción ciudadana. Atender la cobertura educativa para los jóvenes en edad de asistir al nivel de secundaria media.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transformación profunda del sistema educativo. 2. Perfil de los alumnos en competencias y habilidades, perfil de los docentes preparado en competencias y habilidades (perfil de egreso), perfil del director. 3. Modelo educativo: docentes como acompañantes o facilitadores, el modelo se centre en los alumnos, práctica cotidiana en el aula, métodos de evaluación, espacios de tutoría. 4. Insumos: selección y formación docente, selección y formación de directivos, infraestructura, equipamiento, materiales educativos, modelo de gestión escolar, condiciones laborales adecuadas y tecnología para el nuevo modelo. 5. Mecanismos de evaluación: monitoreo y medición. 	Sistema educativo. Estado.	Los docentes son quienes directamente proveen el servicio educativo, mediante la interacción con el contexto y con los insumos y son los mediadores entre estos elementos y los estudiantes. Sin embargo el ejercicio docente no puede verse aisladamente, y por eso una de las aportaciones para identificar alternativas de mejora es contar con la capacidad de analizar este elemento en el contexto de todos los insumos requeridos para ofrecer un servicio de calidad.
BID (2000)	Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina.	Guiar al BID en el apoyo a la educación primaria y secundaria y nuevos desafíos de la educación secundaria más allá de la próxima década.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la calidad y equidad. Comenzar con un proceso consensual de la reforma a largo plazo. Señalando la descentralización y uso de la tecnología .Generando la autonomía escolar aumentar la participación de los padres, aumento del gasto público. 2. Consenso entre los interesados clave y mejorar formación docente. 3. Aumentar el tiempo que se dedica al aprendizaje en la sala 	Formuladores de política y actores principales de la región que están comprometidos con la reforma y el desarrollo educativo. Sistema educativo. BID	Un área específica en que se necesitan renovados intentos de investigación y diálogo de políticas es el papel de los sindicatos de profesores, los cuáles cumplen una función en las dinámicas de la reforma educativa.

			<p>de clase.</p> <p>4. Inversión del aprendizaje a distancia, en educación preescolar y aumentar la secundaria el aprendizaje cívico e importancia de la tecnología</p> <p>5. Evaluaciones como instrumento de mejorar el aprendizaje, para tomar decisiones, llevar un programa de investigación. Incentivos para atraer profesores más calificados.</p>		
BID (2012)	Educación para la transformación.	Atender las prioridades Calidad de la educación básica. Construcción ciudadana. Cobertura educativa para los jóvenes en edad de asistir al nivel de secundaria media.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar los servicios educativos para el desarrollo infantil temprano. 2. Mejorar la calidad de los docentes y los ambientes de aprendizaje. 3. Facilitar la transición de la escuela al trabajo, con especial atención a los jóvenes en riesgo. 4. Apoyar el desarrollo de programas compensatorios en educación para las poblaciones de bajos recursos socioeconómicos, rurales, indígenas, afrodescendientes o expuestas a riesgos. 5. Promover la medición de la calidad de los aprendizajes. 	Sistema educativo. Estado.	Los docentes son quienes directamente proveen el servicio educativo, mediante la interacción con el contexto y con los insumos y son los mediadores entre estos elementos y los estudiantes. Sin embargo el ejercicio docente no puede verse aisladamente, y por eso una de las aportaciones para identificar alternativas de mejora es contar con la capacidad de analizar este elemento en el contexto de todos los insumos requeridos para ofrecer un servicio de calidad.

Tabla 2.3 Organismos regionales y reformas educativas de América Latina. Diseño propio con base en conferencias de: OREALC (1994), CEPAL (1996), CEPAL-UNESCO (1996), BID (1997), BID (2000), BID (2012)

El cambio educativo en América Latina: OREALC.

La OREALC publica en 1994 el “Proyecto principal de Educación en América Latina”. El documento tenía como objetivo principal presentar el diseño de estrategias educativas pertinentes con la intención de hacer un análisis del proceso de cambio educativo. Primeramente reconoce que las políticas educativas son políticas de largo plazo, también

implica admitir que para definir sus estrategias es necesario disponer de una fuerte capacidad de anticipación a demandas y problemas futuros. (1994, pág. 4)

En el mismo orden, el informe señala, que los sistemas educativos deben tener la capacidad de anticipación a los cambios. Lo anterior conllevaría disponer de diagnósticos acertados sobre la situación presente, un alto grado de información sobre las tendencias mundiales y mecanismos de evaluación de los resultados de las acciones emprendidas, que permitan efectuar cambios antes que ciertos resultados se consoliden y su modificación sea difícil y costosa.

Con esta base, las propuestas principales se pueden enumerar de la forma siguiente:

- Asegurar la continuidad en el mediano y largo plazo de las estrategias educativas
- Fortalecer los sistemas de información (medición de resultados, observatorio de tendencias internacionales, etcétera) constituye actualmente una de las áreas de más intensa actividad en la modificación de los sistemas de gestión educativa.
- Fortalecer el profesionalismo de los docentes a través de su formación inicial y en servicio
- Revisar las teorías de aprendizaje que se aplican (de cómo se aprenden o desarrollan capacidades, valores, actitudes).
- Recomienda estrategias de descentralización que tengan una administración central fuerte. En el mismo aspecto, para los casos de privatizaciones estas deben de depender de administraciones estatales sólidas.

Para el OREALC las reformas educativas deben de estar encaminadas a transformar los mismos, desde una visión a largo plazo, para garantizar con ello la profesionalización docente y todos los medios pedagógicos utilizados en el proceso de enseñanza. En el mismo

sentido, parte primordial de las perspectivas, señala que para garantizar la mayor eficiencia del proceso educativo se debe de garantizar la participación de todos los actores involucrados.

La OREALC considera que puede involucrarse a la transformaciones de sistema educativo, los, partidos políticos, sindicatos, grupos de opinión, asociaciones técnicas y de interés social. Desde su visión la participación conjunta de estos actores y del Estado se modifica positivamente las dinámicas de participación, pues de los puntos de vista divergentes, críticas positivas o negativas, su puede construir consensos que logren mejoras sustanciales a los sistemas educativos.

A final de cuentas, a pesar de la visión propiamente interna (en cuanto al proceso educativo) la OREALC reconoce que las orientaciones de los cambios educativos en los países en desarrollo, están íntimamente vinculadas al rol de la cooperación internacional desde el punto de vista estratégico. Por lo que, seguir las orientaciones internacionales debe ser vista como una contribución a la mejora y competitividad de los sistemas educativos nacionales.

La educación y las prioridades del desarrollo: La CEPAL.

La CEPAL¹⁶ publica en 1996 “La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa”. El documento tenía como objetivo principal acceder al desarrollo sostenido en el umbral del Siglo XXI. Plantea una propuesta para el desarrollo de los países de América Latina y El Caribe en el decenio de los noventa y en adelante. Dicha

¹⁶ Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1996) Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile ISBN 92-1-321338-7. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.

propuesta es enfocada a la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social.

En el mismo orden, el informe considera, que transformación productiva con equidad en un contexto de competitividad internacional. Estableciendo como parte de las orientaciones algunas recomendaciones:

- Propuesta para el desarrollo de los países de América Latina y El Caribe en el decenio de los noventa.
- Transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social.
- Impulsar la transformación productiva
- Transformación productiva con equidad en un contexto de competitividad internacional.
- Competir economías donde la empresa constituye un elemento que siendo crucial, está integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, y el aparato institucional público y privado y el sistema financiero.

Para la CEPAL las reformas educativas deben de estar encaminadas a combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales, así como integrar las políticas a corto y largo plazo. Considerar la elevación paulatina y sostenida de la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos; ciclos preescolares, básico y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de capacitación, programas de educación popular y educación de adultos y programas de reciclaje ocupacional.

Así como impulsar la transformación productiva y abrir paso a una equidad social son tareas que precisan de esfuerzos decididos persistentes, e integrales por parte de gobiernos y sociedades civiles. La CEPAL considera que puede involucrarse a la transformaciones de sistema educativo, la concertación estratégica en donde se dé un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales.

A final de cuentas, a pesar de la visión propiamente interna (en cuanto al proceso educativo) la CEPAL reconoce que las orientaciones de los cambios educativos deben darse con una nueva interacción entre agentes públicos y privados como vía complicada para alcanzar la equidad y la armonía social. Se puede rescatar, que hace alusión a establecer un programa de trabajo hacia el futuro con una dinámica de integrar los diferentes sectores y a las diferentes instituciones, estableciendo claramente la relación entre el Estado y los actores políticos y sociales a través de acuerdos tomados en conjunto y dando prioridad en atender el sector educativo con mayor inversión para responder a la oferta formativa en los ciclos escolares.

Transformación productiva con equidad: CEPAL-UNESCO.

La CEPAL-UNESCO¹⁷. publica en 1996 “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” donde se plantea la educación la producción del

¹⁷ Esta toma de conciencia fue influida en medida importante por el documento Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad preparado en 1992 conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y El Caribe, 1996 Esta síntesis ha sido posible gracias al respaldo financiero de la UNESCO en el marco de un convenio con TAREA ASOCIACIÓN DE PUBLICACIONES EDUCATIVAS.

conocimiento, las actividades de ciencia y tecnología y la participación activa de todos los actores sociales, son elementos básicos de la nueva actitud. El documento tenía como objetivo principal presentar diagnóstico de la situación educativa y establecer objetivos y lineamientos así como establecer medidas y acciones, para poner límites del modelo de desarrollo vigentes. Establece que el acceso a la educación debe ser entendido como acceso a conocimientos socialmente significativos y por tanto dar prioridad a los resultados de aprendizaje, considerando como factor de cambio la evaluación de resultados.

Considerando como las propuestas principales las siguientes:

- Concertación y consenso para la estabilidad de las estrategias educativas.
- Capacidad de previsión para concretar estrategias educativas a largo plazo.
- Cambios institucionales en las formas de organización y de gestión de las acciones educativas son prioritarios.
- La evaluación de resultados es un factor de cambio.
- El acceso a la educación, debe ser entendido como acceso a conocimientos socialmente significativos.
- Prioridad a los resultados de aprendizaje en América Latina y el Caribe necesitan una transformación profunda en sus formas y sistemas de educación y de producción del conocimiento.

Para la CEPAL-UNESCO hace una serie de recomendaciones hacia las reformas educativas destacando hacia el sector educativo la concertación y consenso para la estabilidad de las estrategias educativas, prever estrategias educativas que puedan concretarse a largo plazo. Que se den cambios institucionales en las formas de organización y de gestión de las acciones educativas. La CEPAL-UNESCO considera que puede involucrarse a la

transformaciones de sistema educativo, maestros y profesionales de la educación y personas vinculadas con procesos de desarrollo (Universidades, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG), centros de investigación, medios de comunicación, agrupaciones sindicales, asociaciones de padres de familia, etcétera.). Finalmente describe cómo América Latina y el Caribe necesitan una transformación profunda en sus formas y sistemas de educación y de producción del conocimiento, considerando como estrategia vincular estrechamente el desarrollo (crecimiento económico sostenido) con la democracia (participación ciudadana), considerando que debe ser un proceso gradual, consensual e integral por todas las instituciones con un enfoque de participación ciudadana.

Cambios de la educación: BID.

La BID¹⁸ publica en 1997 en ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? El documento tenía como objetivo principal atender las prioridades: Calidad de la educación básica. Planteando discusiones sobre problemas de la Reforma Educativa. Estableciendo reformas impulsadas por financiamiento haciendo recomendaciones respecto a la descentralización del sistema educativo, señalando algunas acciones de manera precisa para marcar una dinámica diferente de financiamiento de la educación.

En el documento refleja posiciones muy específicas respecto a algunos actores involucrados en el proceso educativo como señala al mencionar que las reformas educativas

¹⁸¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? por Martin Carnoy (Stanford University) y Claudio de Moura Castro (BID) Este documento tuvo por objeto estructurar la discusión durante el Seminario sobre Reforma Educativa mediante la identificación de problemas críticos, la presentación de temas importantes y la exploración de las opciones de políticas.

mediante la descentralización en la práctica fue motivadas por objetivos políticos, como los de neutralizar el poder de los sindicatos docentes.

Las propuestas principales se pueden enumerar de la forma siguiente:

- Transformación profunda del sistema educativo.
- Perfil de los alumnos en competencias y habilidades, perfil de los docentes preparado en competencias y habilidades (perfil de egreso), perfil del director. Así como incluir exámenes de ingreso para docentes.
- Modelo educativo: docentes como acompañantes o facilitadores, el modelo se centre en los alumnos, práctica cotidiana en el aula, métodos de evaluación, espacios de tutoría.
- Insumos: selección y formación docente, selección y formación de directivos, infraestructura, equipamiento, materiales educativos, modelo de gestión escolar, condiciones laborales adecuadas y tecnología para el nuevo modelo.
- Mecanismos de evaluación: monitoreo y medición.

Para el BID las reformas educativas deben de estar encaminadas hacia los docentes que son quienes directamente proveen el servicio educativo, mediante la interacción con el contexto y con los insumos y son los mediadores entre estos elementos y los estudiantes. Sin embargo el ejercicio docente no puede verse aisladamente, y por eso una de las aportaciones para identificar alternativas de mejora es contar con la capacidad de analizar este elemento en el contexto de todos los insumos requeridos para ofrecer un servicio de calidad.

El BID considera que el *control* de las escuelas debe darse a favor de municipios con transferencia de recursos a las autoridades estatales locales refiriéndose con esto a la descentralización. Planteando que puede producir un mejoramiento de la educación a nivel

local, si bien sus efectos quedan neutralizados, si se reduce el gasto educacional y la asistencia técnica del gobierno central. Otro señalamiento es que en los sistemas educativos se evalúa el rendimiento de los alumnos, pero no está difundido el uso más amplio de las pruebas de rendimiento para evaluar la eficacia de determinadas reformas o desempeño de las escuelas y el sistema educativo. Y respecto a la atención a la enseñanza secundaria ha respondido con mucha lentitud, o no lo ha hecho en absoluto, a la transformación de las habilidades exigidas a los egresados que se incorporan directamente a mercados de trabajo en rápido proceso de evolución. Finalmente, a pesar de la visión propiamente interna (en cuanto al proceso educativo) el BID señala que en cuanto a los sindicatos de maestros en los países de América Latina y el Caribe en general no han podido lograr que el público se identifique con su causa. Si bien individualmente los maestros a menudo han sido admirados por sus excelentes esfuerzos por mejorar el aprendizaje de los niños, los sindicatos de maestros, en su calidad de organización colectiva de los maestros rara vez han contribuido a iniciar reformas para dar más eficacia a las escuelas. Con esto se hace notar que sólo los docentes son parte del proceso educativo dejando fuera las diferentes instancias involucradas.

La educación básica en América Latina: BID.

El BID¹⁹ publicó en el año 2000, el documento titulado “Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina”. El documento tenía como objetivo principal guiar al BID en el apoyo a la educación primaria y secundaria y destacar nuevos desafíos de la educación secundaria más allá de la próxima década.

¹⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Washington, D.C. Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Este informe fue redactado por el personal de la Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible: Claudio de Moura Castro, Asesor Senior sobre Educación; Juan Carlos Navarro, Especialista en Educación; y Laurence Wolff, Consultor. También contribuyó: Martin Carnoy, Profesor de Educación, Universidad de Stanford.

Pretendiendo mejorar la calidad educativa proponiendo las siguientes iniciativas:

- Mejorar la calidad y equidad
- Comenzar con un proceso consensual de la reforma a largo plazo.
- Descentralización y uso de la tecnología.
- Autonomía escolar aumentar la participación de los padres, aumento del gasto público.
- Consenso entre los interesados clave.
- Mejorar formación docente.
- Aumentar el tiempo que se dedica al aprendizaje en la sala de clase.
- Inversión del aprendizaje a distancia.
- Invertir en la educación preescolar.
- En secundaria aumentar el aprendizaje no sólo en lo académico sino también en lo cívico y la comprensión del papel de la tecnología en la sociedad.
- Evaluaciones como instrumento de mejorar el aprendizaje, para tomar decisiones en la investigación aplicada a los métodos educativos de mejor funcionamiento.
- Un programa de investigación.
- Aumento al acceso a la escolaridad de secundaria.
- Incentivos para atraer profesores más calificados.
- La educación primaria es un compromiso permanente.
- Pedagogía para la enseñanza en el aula.

Para el BID las reformas educativas deben de estar encaminadas hacia la mejora de la educación secundaria, sin descuidar la educación primaria dándose un amplio plan de

acciones, hacia la pedagogía, la investigación, la capacitación, la evaluación e inversión educativa. El BID considera que dicha transformación del sistema educativo requiere de hacer consenso, con esto hace una invitación a cambiar prácticas y formas de involucrarse en las reformas educativas, vía diálogos. En cuanto en el documento se señala lo siguiente: “Una área específica en que se necesitan renovados intentos de investigación y diálogo de políticas es el papel de los sindicatos de profesores, los cuáles cumplen una función en las dinámicas de la reforma educativa.” (2000, pág. 3)

Educación para la transformación: BID.

El BID²⁰ publica en 2012 en “Educación para la transformación”. El documento tenía como objetivo principal atender las prioridades calidad de la educación básica generando una iniciativa con un enfoque hacia la evaluación y el monitoreo del sistema educativo y modelo educativo. Considerando como parte principal de la propuesta la transformación del sistema educativo con la colaboración de los docentes como principales actores.

Las propuestas principales se pueden enumerar de la forma siguiente:

- Mejorar los servicios educativos para el desarrollo infantil temprano.
- Mejorar la calidad de los docentes y los ambientes de aprendizaje.
- Facilitar la transición de la escuela al trabajo, con especial atención a los jóvenes en riesgo.

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo 2012. Educación para la transformación Marcelo Cabrol y Miguel Székely Editores, ISBN 978-1-59782-165-0.

- Apoyar el desarrollo de programas compensatorios en educación para las poblaciones de bajos recursos socioeconómicos, rurales, indígenas, afrodescendientes o expuestas a riesgos.
- Promover la medición de la calidad de los aprendizajes.

Para el BID las reformas educativas deben de estar encaminadas hacia la transformación del sistema educativo, desde una visión en donde el docente no puede verse aisladamente, y por eso una de las aportaciones para identificar alternativas de mejora es contar con la capacidad de analizar este elemento en el contexto de todos los insumos requeridos para ofrecer un servicio de calidad. Para finalizar cabe mencionar que dan prioridad a la atención de mejorar la calidad, mejorar los resultados académicos, diseñar estrategias para el perfil e ingreso de docentes, así como modificar el modelo educativo, aumentar el tiempo que se dedica al aprendizaje en la sala de clase, inversión del aprendizaje a distancia.

Saldo operacionales de propuestas.

Desde el enfoque de América Latina se hace un gran énfasis hacia desarrollar la estrategias estableciendo un diálogo con los involucrados, considerando los consensos y concertación así como establecer la interacción de los sindicatos como una parte importante para tomar acuerdos en conjunto, reconociendo en estos que están vinculados con el desarrollo.

En el mismo orden de ideas, es claro el diálogo de políticas como parte del papel de los sindicatos de profesores, los cuáles cumplen una función en las dinámicas de la reforma educativa reconociendo que para el funcionamiento del modelo educativo ahora actúan

sindicatos junto al Estado, generándose una nueva interacción entre agentes públicos y privados como vía poco viable para alcanzar la equidad y la armonía social.

Las reformas educativas: una revisión integral y crítica desde los actores

La llamada comunidad educativa es un sistema enormemente complejo y heterogéneo, cruzado por numerosos actores, con visiones diferentes e incluso antagónicas entre sí, aun en el interior de cada uno de ellos. Por otra parte, las percepciones y posiciones de cada uno de estos grupos no son ni universales ni estáticas: adquieren especificidad en diferentes contextos y se modifican a lo largo del tiempo, de manera altamente dinámica y muchas de las veces sin control.

Al contrario de la realidad de los sistemas educativos, la visión; ya analizada, exitosa y subjetiva de los informes internacionales, regionales o nacionales, sobre las perspectivas y prospectivas de los sistemas educacionales, y más que nada sobre las reformas que se deben de formular e implementar, reflejan fuertes contradicciones relacionadas a la percepción de los sindicatos y docentes involucrados. Mientras el diagnóstico o la recomendación internacional pueden catalogarse de simple o fuera de contexto, la visión de los docentes y de su realidad es ampliamente compleja y debe de comprenderse para lograr con ello el mayor éxito de una determinada reforma educativa, aplicada en cualquier ámbito.

La reforma vista desde los docentes y sus sindicatos es muy distinta de la reforma vista desde las oficinas ministeriales, los planes nacionales y las declaraciones internacionales. Las opiniones de los padres de familia a menudo no coinciden con las de los docentes, ni con las de sus hijos, los alumnos. Las propias nociones de educación, escuela, enseñanza, aprendizaje, equidad, calidad, excelencia (la "buena" educación, el "buen" docente, el "buen" alumno) varían grandemente entre los distintos actores y sectores.

Cambio educativo y protagonismo docente.

La afirmación acerca de la necesidad del cambio educativo ha ido junto con la afirmación del protagonismo de los docentes en dicho cambio y la urgencia de una preparación docente amplia y profunda para forjar el "nuevo educador" y el "nuevo rol docente" requerido para llevarlo adelante. No obstante, el docente de este fin-inicio de milenio, forjado al calor de varias décadas de políticas y reformas educativas, es un docente empobrecido, con menos prestigio, respeto y estatus que el de mitad de Siglo, y enfrentado a una tarea mucho más compleja, exigente y vigilada que la de entonces. Las condiciones de trabajo docente se deterioraron en todo el mundo, y la formación docente no dio el gran salto requerido.

Muchos docentes en los últimos años abandonaron la docencia, también ellos (y no sólo los alumnos) expulsados por un sistema incapaz de motivar y retener. La incorporación de educadores legos -mano de obra barata, sin o con escasa formación pero con menos exigencias laborales- pasó a convertirse en un mecanismo regular del sistema escolar en muchos países. La brecha entre el educador requerido por el nuevo Siglo y el educador disponible hoy y aquí, no se redujo sino que se ensancha cada día más. (Torres, 1996c, d, 1997, 1999a, b, 2000a, b)

La distancia entre la reforma-documento y la reforma-acontecimiento suele ser grande. Si por reforma entendemos la propuesta de reforma (el deber ser, la normativa, el documento, el plan), los problemas de la educación se visualizaron y resolvieron hace mucho tiempo en esta región. Comparadas con las propuestas de los años sesenta, las propuestas de los noventa parecen mucho más sofisticadas, tanto que en ocasiones resultan extrañas a los contextos nacionales concretos para los cuales están supuestamente pensadas. La

comparación muestra también que, pese al avance y la sofisticación, los problemas fundamentales continúan sin resolverse, habiendo sido identificados casi medio Siglo atrás (Wolff, 1998; Vallejo, 1999; UNESCO, 1998 Y 2000; Tovar, 1998; Todorov, 1989; Tiramonti, 1999; Tenti, 1994; Rivero, 1999; Popkewitz, 1997; Loyo, 1999; Hargreaves, 1996; Gantiva, 1999; Coraggio y Torres, 1997; Cardelli, 1999; Aguilar, 1998).

Uno de esos problemas a escala no sólo regional sino mundial es el "problema docente", vinculado al tema - también perenne - del cambio educativo. El protagonismo docente en el cambio educativo ha estado presente desde siempre en el discurso de la reforma, sin que tal afirmación haya logrado hasta la fecha conceptualizarse ni plasmarse adecuadamente en políticas y medidas. Más bien, como destacan estudios y analistas en diversas latitudes, lo que se ha dado a lo largo de estos años es una desprofesionalización de la docencia y de los docentes, tanto en términos reales como simbólicos. Para entender mejor el rol de los docentes y sus organizaciones en relación a los procesos de reforma y al cambio educativo en general, es necesario caracterizar brevemente la "reforma tradicional" así como los procesos de reforma desarrollados en la década de 1990. (Tiramonti, 1999; Tenti, 1994; Rivero, 1999; Popkewitz, 1997; Loyo, 1999; Hargreaves, 1996)

La reforma tradicional.

La llamada *reforma tradicional* ha sido cuestionada en todo el mundo por su ineficacia. La literatura sobre el tema y la experiencia práctica muestran una serie de características comunes a los procesos tradicionales de reforma educativa, a las que se atribuye parte del *fracaso*. Dichas características reflejan determinadas concepciones respecto de la educación y el conocimiento, la política y el cambio educativo, sus actores, instituciones, mecanismos, modos de organización y operación, ritmos y tiempos de dicho

cambio (Espinoza, 2008; Torres, 1996c, d, 1997, 1999a, b, 2000a, b; Loyo, 2009; Popkewitz, 1997; Vallejo, 1999).

Para percibir integralmente los alcances de la reforma tradicional, es necesario analizar y explicar sus elementos característicos, para con ello ubicar el tipo de reforma al que se hace alusión, las más importantes son:

- Reformas "desde afuera": este "afuera" opera en dos planos: (a) por un lado, se intenta motorizar el cambio desde afuera de las instancias que se pretende cambiar (instituciones escolares u otras instituciones educativas), a partir de instancias centralizadas, alejadas de la realidad y las necesidades de dichas instituciones; y (b) por otro lado, los parámetros teóricos y prácticos para la reforma se buscan fuera de cada sociedad nacional, en los países del Norte, sobre todo Europa y (cada vez más) Estados Unidos.
- Reformas "desde arriba" (verticales): se asume que el cambio educativo puede lograrse no sólo "desde afuera" sino también "desde arriba" - típicamente, se habla de "bajar a la escuela", de "aterrizar en el aula"- mediante regulaciones, decretos, propuestas de nuevos planes y programas de estudio, etcétera.
- Reformas tecnocráticas y vanguardistas ("de autor"): prima una mentalidad vanguardista, iluminista y voluntarista en el diseño y ejecución de la reforma. La "buena" (propuesta de) reforma se juzga a partir de categorías técnicas, de la consistencia y coherencia de las ideas en el papel, no necesariamente de su pertinencia y viabilidad al chocar con la realidad.
- Reforma como equivalente de progreso (el "cambio" dado por bueno en sí mismo): se asume que la propuesta de "cambio" es, por sí misma, indicativa de

avance en sentido positivo, considerándose por tanto innecesario explicar el por qué, el qué y el cómo de los cambios propuestos. Típicamente, las reformas carecen de una estrategia expresa de información, comunicación o persuasión (mucho menos discusión) pública.

- Reformas sectoriales: la política y el cambio educativo se piensan sectorialmente, entre y para educadores, como si la educación pudiese cambiarse exclusivamente desde el ámbito educativo (desde una única secretaría, la de Educación, y desde un único saber, el de los educadores o los pedagogos), sin vinculación con la política económica e incluso con otras esferas de la política social.
- Reformas escolares: la asociación (y reducción) entre educación y educación escolar se refleja, evidentemente, en la política educativa. Lo que se llama "reforma educativa" es en verdad "reforma escolar", es decir, pensada para modificar el sistema "oficial", "formal" o "regular", dejándose afuera otros sistemas educativos y ámbitos de aprendizaje tales como la familia, la comunidad, el trabajo, los medios de comunicación, y, en general, las ofertas educativas consideradas "extra-escolares" o "no-formales
- Reformas intra-escolares (centradas en la oferta educativa): las políticas educativas se piensan no sólo como escolares sino como intra-escolares, es decir, desde la institución y la oferta escolar: Infraestructura, equipamiento, planes y programas de estudio, métodos y técnicas de enseñanza, textos escolares, bibliotecas, laboratorios, capacitación docente, organización y gestión interna de la escuela, etcétera.

- Reformas del sistema escolar público: el cambio educativo y la necesidad de mejorar la calidad y la eficiencia se piensan exclusivamente para la educación escolar pública (la de los pobres), dejándose afuera la educación privada (una porción de la cual también atiende a sectores pobres). Se reafirma así la idea que la educación pública es mala y la privada buena, que esta última no tiene problemas ni requiere reformas.
- Reformas uniformes: típicamente, la reforma se plantea como una reforma abarcativa. La pretensión de universalidad suele ir junto con la pretensión de uniformidad. En versiones modernas, la diversidad se encara permitiendo flexibilidad para introducir adaptaciones (curriculares, pedagógicas, administrativas, etcétera.) pero sin asumir de hecho la necesidad de sistemas y variantes realmente diferenciados, ajustados a las necesidades y posibilidades de cada contexto.
- Reformas parciales: una debilidad crónica atribuida a las reformas educativas ha sido la falta de una visión holística y de sistema. Esto lleva a ver el cambio como una respuesta a *los problemas de la educación* (según estos sean definidos y priorizados en cada coyuntura) antes que a *la educación como problema*.
- Reformas cuantitativas: el énfasis de la reforma se ha depositado en aspectos y resultados cuantitativos, en particular alrededor del acceso y, más recientemente, de indicadores tales como retención y graduación.
- Reformas blanco-negro: prima una mentalidad dicotómica, lineal y mecanicista de la educación y el cambio educativo. Las decisiones de política se guían por opciones binarias, viendo soluciones únicas y polos opuestos donde lo que existe es una amplia gama de posibilidades, variantes y matices, y donde incluso no existe tal "opción".

- Reforma como discurso (el documento, la propuesta): "la reforma" se confunde fácilmente con la propuesta, con el documento (que contiene los fundamentos y lineamientos para el cambio).
- Reforma como evento (no como proceso): no obstante repetirse que la educación y el cambio educativo son de largo plazo, la reforma se plantea como un evento con una duración determinada, marcada por la lógica y los plazos de la política, la administración o el financiamiento, antes que por la lógica y los plazos de la educación.
- Reformas a prueba de evaluación: la tradición de la reforma ha sido el eterno partir de cero, diferenciándose de la anterior, planteándose como novedosa, original, fundacional. Espectacularidad en el anuncio y en el despegue, desgaste y bajo perfil hacia el final, por lo general sin dejar una sistematización y evaluación de lo hecho: éste es el ciclo que suele caracterizar a las reformas.
- Reformas a prueba de docentes: como norma general, las reformas han priorizado la inversión en cosas, según las prioridades establecidas en cada momento (infraestructura, equipamiento, tecnología educativa) antes que en las personas (docentes, formación/capacitación docente, bienestar y satisfacción docente).
- Reformas a prueba de cambio: las características descritas antes traslucen una visión simplista, normativa, voluntarista y (uni) lineal del cambio educativo, concebido a partir de intervenciones verticales, sectoriales (e intra-escolares), uniformes, instrumentales, dirigidas desde instancias centrales, sin una estrategia expresa de información, comunicación y debate público, realizable en corto tiempo, y según un plan prefijado de antemano.

Ahora bien, el discernimiento de todos estos elementos indicaría, que el fracaso de la Reforma Tradicional tiene su base en la manera de ejecutar las políticas, no en las propias estrategias. Así mismo, el pretender cambiar una parte del sistema no ha sido lo adecuado, al parecer, se debe de repensar el modelo educativo de forma integral, donde se incluya a todos los actores. En este contexto, las reformas educativas de los años 90 se pueden explicar más ampliamente.

Reforma educativa en los noventa.

La década de 1990 se caracterizó por una reactivación de la educación y de su importancia a escala global, y por una gran uniformidad de la política y la reforma educativa también a escala global, en el marco de la globalización y la hegemonía del modelo y el pensamiento neoliberal (Vallejo, 1999; Guzmán, 2005; Espinoza, 2008). De hecho, la reforma educativa de esta década no puede entenderse sino en el marco más amplio de las reformas planteadas dentro del esquema neoliberal y, particularmente, en los principios del nuevo paradigma organizativo propuesto para la reforma del Estado y del sector público. La figura de "un gobierno que tome el timón en lugar de los remos" (Osborne y Gaebler, 1994, pág. 53) expresa bien la nueva función atribuida al Estado, cuestionado el Estado de Bienestar y anunciado el tránsito hacia un Estado Eficiente y Capaz. El "nuevo gerenciamiento público" (new public management), inspirado en el modelo gerencial de la empresa privada, propone como principios orientadores:

- Incorporación de profesionales competentes, con capacidades técnica, de liderazgo y de gerenciamiento, al sector público y a las tareas de dirección, y fortalecimiento de dichas competencias y capacidades.
- Descentralización y tercerización (externalización) de funciones.

- Adopción de un esquema organizativo más plano y menos jerárquico.
- Introducción de la competencia interna en el sector público.
- Del énfasis en la planificación y el seguimiento de la gestión, al énfasis en el control y evaluación de resultados (medidos en términos de calidad, eficiencia y eficacia).
- Adopción y vigilancia de estándares y medidas de rendimiento.
- Establecimiento de un sistema de incentivos vinculados a desempeño y productividad, en base a resultados.
- Adopción de un modelo y un estilo de gerenciamiento en sustitución del modelo y estilo tradicionales de administración; racionalización del gasto y reducción de costos.
- Mejoramiento y mayor accesibilidad a la información disponible, y mayor utilización de ésta en la toma de decisiones.
- Flexibilidad para adaptarse a los cambios y favorecer la innovación.
- Responsabilidad por los resultados y rendición pública de cuentas.

Las reformas en acción (más allá del papel y los propósitos enunciados) difieren mucho entre los distintos países de la región, no tanto en términos de un "ritmo de avance" (lo que presupondría una agenda y pasos comunes) sino de aspectos idiosincráticos que pone en cada caso la historia, la cultura y el contexto (Espinoza, 2008). Varias de ellas partieron de una crítica expresa al modelo de "reforma tradicional", al menos en algunos de sus aspectos más salientes (verticalismo, autoritarismo, falta de visión e intervención sistémica) y se plantearon superarlo, particularmente en cuanto al carácter más integral de la propuesta (intervenciones en diversos frentes: estructura, administración, normativa, currículo,

evaluación, textos escolares, etcétera.), horizontes temporales más prolongados para ponerla en marcha y percibir resultados, incorporando el cambio como dimensión y mecanismo permanente en el sistema a los distintos niveles, mayor atención a la información y el conocimiento como ingredientes de la política educativa y la toma de decisiones, así como a la necesidad de consulta, información y comunicación pública.

Algunos de los elementos distintivos de las políticas y reformas educativas de los 90 en cuanto a las visiones y objetivos, incluyeron (Popkewitz, 1997; Tiramonti, 1999; Torres, 1999a):

- Una educación para "adecuarse a los cambios" y responder a las necesidades de la sociedad del conocimiento.
- En la formulación de los objetivos de la educación y el cambio educativo a nivel mundial primó el enfoque de capital humano que ve en la educación esencialmente la herramienta para producir trabajadores calificados, útiles a las necesidades de la empresa, versátiles y flexibles para adecuarse a los cambios.
- Calidad y equidad como ejes de la política y la reforma educativa: La calidad -su "deterioro" y su "mejoramiento"- fue el eje principal de la reforma. Calidad se instaló como un término placebo (bueno para todo), aparentemente consensual; no obstante, el debate en estos años mostró la existencia de concepciones y comprensiones muy diversas, y la inutilidad de dicho debate tanto en el plano conceptual como operativo. En la práctica, la versión de calidad que se impuso en las políticas es la que asocia calidad con eficiencia y con rendimiento escolar ("mejorar la calidad de la educación" fundamentalmente como "reducir el fracaso", "reducir la repetición", "corregir el flujo", "mejorar el rendimiento escolar"). El segundo concepto clave fue

el de equidad, entendido ya no sólo como problema de acceso sino de acceso a una educación de calidad. El “nuevo concepto de equidad” incluye el reconocimiento de la necesidad de una oferta diferenciada -no homogénea para todos, pues son desiguales los puntos de partida de los diversos sectores y grupos- precisamente para lograr resultados homogéneos.

- Primacía del análisis económico (y de los economistas) en la definición de políticas y prioridades en educación. La reducción de costos y la relación costo-beneficio pasaron a ser criterios centrales en las decisiones de política educativa. Tanto a nivel internacional como nacional, el escenario educativo pasó a ser dominado por los economistas y una visión economicista de la educación. Los educadores son vistos como meros técnicos, cuyo campo de trabajo es el nivel micro; la Pedagogía aparece ignorada o simplificada, reducida a un “inventario de métodos y técnicas”, con un perfil doméstico, limitado al ámbito del aula. Desde la perspectiva de los elementos a destacar son (Torres, 1996c; Coraggio y Torres, 1997).
- Mayor presencia financiera y técnica de los organismos internacionales en la política educativa: con un papel preponderante de la banca internacional, no sólo a través de préstamos sino de asesoría técnica para el diagnóstico, diseño y ejecución de políticas, programas y proyectos. Dicho papel varió entre los distintos países, dependiendo fundamentalmente de la capacidad técnica, de proposición y negociación de los equipos nacionales, así como de las características profesionales y personales de los técnicos contratados por los bancos, en cada caso.

- Mayor presencia del sector privado (con y sin fines de lucro) en el sector educativo: Tanto en las decisiones como en la ejecución. El empresariado emergió como un "nuevo actor" protagónico en la mesa de discusión y consulta, y como un socio clave para la reforma educativa, lo que incluyó un impulso fuerte de la filantropía (la "empresa responsable", la "empresa ciudadana") vinculada al ámbito educativo.
- Mayor presencia de los padres de familia y la comunidad en la institución escolar: Dicha presencia ("participación comunitaria", "gestión comunitaria", "autogestión escolar") se promovió con al menos dos objetivos desde la política educativa: (a) una mayor contribución, en dinero y en trabajo, de la comunidad local a fin de solventar los costos de la educación (políticas de "financiamiento compartido" o "recuperación de costos") y (b) un mayor control sobre la escuela y sobre los docentes en particular, a través de la creación de diversas instancias de participación y gestión comunitaria encargadas de "hacer que la escuela funcione".
- Mayor diversificación y jerarquización de los agentes educativos dentro y fuera de la institución escolar: Dentro de la escuela, cobró relieve la figura y el papel del director -su visión y capacidad de liderazgo, su formación, su ejemplo como "líder del aprendizaje"- en el desarrollo de un clima institucional favorable al cambio y en el logro de una "escuela eficaz".

En el mismo orden, los elementos que ponen énfasis en los ámbitos, ejes y serían (Torres, 2000b):

- Prioridad sobre la educación básica (y la educación primaria en particular): En el marco de los compromisos sellados en Jomtien (1990), la "visión ampliada" de educación básica acordada en Jomtien entendió por tal: una educación para todos

(niños, jóvenes y adultos), permanente (empieza con el nacimiento y dura toda la vida), dentro y fuera de la escuela (familia, comunidad, trabajo, medios de comunicación, etcétera.). En la mayoría de países -y concretamente en América Latina y el Caribe- educación básica se redujo a educación de niñas, educación escolar y educación primaria.

- Prioridad sobre los aspectos financieros y administrativos de la reforma: En el contexto más amplio de la reforma administrativa del Estado y del nuevo modelo de gerenciamiento público, tanto a nivel central e intermedio como a nivel de la institución escolar, entendiendo la reforma administrativa como punto de entrada y condición para la reforma en otros ámbitos (curricular y pedagógico). La noción de "gestión", a los distintos niveles, pasó a verse fundamentalmente desde la perspectiva administrativa, y la "capacitación para la gestión" -a nivel ministerial, de la institución escolar- como el desarrollo de competencias para la buena gerencia.
- Un paquete de políticas para "mejorar la calidad" de la educación Algunas de las estrategias e "insumos" considerados importantes para mejorar la calidad, y presentes en gran parte de los procesos educativos en la región, fueron:
 - Reforma administrativa del sistema y la institución escolar, complementada con una renovación del marco legal;
 - Profundización de los procesos de descentralización, junto con mayor autonomía de la institución escolar;
 - Énfasis sobre el rendimiento escolar y su evaluación, e implantación de sistemas nacionales de evaluación de resultados;

- Incremento del tiempo de instrucción como variable fundamental: más años de estudio (extensión de la franja denominada "educación general", "básica" o "fundamental"), más días de clase al año (siendo la meta acercarse al número de días de estudio en los países industrializados), más tiempo diario en la escuela (tendiéndose al retorno a la jornada escolar completa) y más tiempo de estudio en casa (tareas escolares);
- Producción y distribución de textos escolares, y promoción de los materiales auto instructivos (guías de aprendizaje);
- Promoción de la educación a distancia a través de diversas modalidades, tanto para la instrucción escolar como para la formación y capacitación docente;
- Impulso de la capacitación docente en servicio, incluyendo: esquemas descentralizados en la oferta de dicha capacitación (con participación y venta de servicios por parte de universidades, ONGs, empresa privada, etcétera.);
- Impulso de modalidades horizontales de cooperación y aprendizaje entre docentes (espacios de encuentro, redes), acercamiento de la capacitación a los docentes (en las propias instituciones escolares) y diferenciación de dos circuitos de capacitación: uno para directores y supervisores (gerencial) y otra para docentes de aula (curricular y pedagógica);
- Evaluación del desempeño docente, fundamentalmente a través del desempeño escolar de los alumnos, y promoción de una política salarial y de incentivos vinculada a dicho desempeño;

- Mayor atención y visibilidad de la educación para poblaciones indígenas, generalizándose como enfoque la educación bilingüe intercultural y la interculturalidad como dimensión clave;
 - Reformas curriculares orientadas al logro de competencias (saber con saber hacer), a la formación en valores y al "aprender a aprender"; tendientes a la integración del currículo en áreas, la incorporación de nuevas áreas o asignaturas (por ejemplo, educación tecnológica) y un mayor énfasis en el aprendizaje de idiomas extranjeros (inglés, pero también francés en algunos casos).
 - Conformación de redes a distintos niveles (inter-escolares, inter-personales, inter-institucionales, etcétera.) y para diferentes propósitos;
 - Renovada convicción y fuerte impulso de las modernas tecnologías de la información y la comunicación como recursos para la enseñanza y como complemento, o sustituto, a la labor docente.
- Descentralización del sistema y autonomía de la institución escolar La descentralización pasó a constituir elemento central y articulador de la política educativa, aparejada a una mayor autonomía de la institución escolar.
 - Evaluación de resultados, información pública y rendición de cuentas por parte del sistema y la institución escolar frente a los padres de familia y la sociedad.
 - Revalorización, profesionalización y protagonismo docente. La magnitud de la "crisis docente" cobró notoriedad internacional y regional, y fue objeto de numerosos estudios y eventos. Se extendió el discurso de la revalorización, la profesionalización, la autonomía y el protagonismo docente.

Estas y otras medidas, algunas de las cuales implicaban rupturas fundamentales en la tradición escolar y docente, se tomaron por lo general sin consulta con los sindicatos o docentes e incluso sin la información mínima requerida. No es casual que el enfrentamiento reformas/docentes se acentuara y generalizara en la mayoría de países de la región. La cuestión docente continúa siendo el gran talón de Aquiles del cambio educativo, subsistiendo la falta de políticas y estrategias consistentes, integrales y profundas en torno al tema. Finalmente las estrategias de las reformas se pueden englobar en las siguientes, por orden de importancia: (Torres, 2000; Guzmán, 2005)

- Políticas de Estado, más que de gobierno: La propia presencia de los organismos internacionales y los préstamos involucrados contribuyeron a una mayor continuidad de las políticas, en la línea -enfaticada desde la década de 1980- de entender la política educativa como "política de Estado, no de gobierno".
- Reforma masiva, integral y gradual: Partiendo de una crítica a la "reforma tradicional", sobre todo por su carácter inorgánico y asistémico, muchos procesos de reforma en la década de 1990 se plantearon como reformas integrales (conciliar cantidad con calidad, considerar tanto la oferta como la demanda, atender los diversos frentes de cambio -administrativo, curricular, pedagógico, normativo, organizacional- y promover la intersectorialidad), en una estrategia de cambios secuenciados y graduales.
- Fomento y difusión de innovaciones, "modelos exitosos" y "mejores prácticas": Los organismos internacionales dieron fuerte impulso a la identificación, organización de bancos de datos y disseminación – a través de boletines impresos y de sus respectivas páginas web- de "modelos exitosos" y "mejores prácticas" dentro de la región,

destinados a mostrar la eficacia de las políticas recomendadas-adoptadas y a servir de referentes orientadores para la acción.

- Consulta y búsqueda de acuerdos para la validación de políticas: En la mayoría de países, con presencia de diversos actores, entre los que destacaron el empresariado, las ONGs y la iglesia. Los mecanismos y estrategias adoptadas fueron diversos, así como también los grados de éxito, legitimidad y consistencia de los acuerdos a lo largo del tiempo.

En general, primó un “consenso impuesto desde arriba” y una noción de consenso entendido más como evento y firma de documentos, que como proceso activo, continuo y siempre renovado de diálogo y negociación. Los organismos internacionales pasaron a ser vistos como actor clave y convidado natural en estos procesos y mecanismos de consulta, negociación y consenso. Los docentes, por su lado, continuaron siendo un actor relegado, escasamente tenido en cuenta o bien formalmente incorporado en dichos procesos, siendo éste un reclamo docente generalizado -no sólo entre las dirigencias sindicales sino a nivel de base- y una constatación recurrente por parte de los estudiosos del tema e incluso por los propios reformadores.

Para complementar estas revisiones, a continuación se analiza la visión de los dos actores fundamentales de las mismas, los reformadores y los docentes.

Dos visiones de las reformas educativas: los reformadores y los docentes.

Para entender la lectura y la postura docente frente las reformas, particularmente en la década de los noventa y en un contexto globalizado, no basta con mirar la política educativa ni únicamente el ámbito nacional. Es en el conjunto de las políticas y en el marco de un

modelo global que éstas se explican y cobran pleno sentido, es necesario percibir la postura de los reformadores y los docentes.

La falta de propuestas, y algunas de las debilidades internas y estructurales que la explican, ha sido un tema reconocido, debatido y crecientemente encarado por las propias organizaciones docentes. La situación ha empezado a cambiar, de hecho, en los últimos tiempos, en el sentido de una actitud y una mayor capacidad propositiva, y ya no sólo reactiva, frente a la educación y el cambio educativo. Dichas iniciativas incluyen organización de congresos nacionales y otros eventos con participación docente; diseño y discusión de propuestas, y conducción de procesos de consulta y debate en torno a planteamientos propios para una reforma educativa alternativa; creación de centros de investigación y capacitación, o bien de ONGs y fundaciones, adscritas a las organizaciones sindicales o gremiales; desarrollo de investigaciones propias; impulso de diversos mecanismos de información, comunicación e intercambio tanto intra- como inter-nacional; y dinamización de movimientos pedagógicos a nivel nacional en la línea de construir un pensamiento y una propuesta educativa propios, desde los docentes.

El punto de vista de los reformadores.

El discurso de la reforma y los reformadores generalmente ha presentado a los docentes como: (Cardelli, 1999; Coraggio, 1997)

- Gasto: los salarios docentes consumen un altísimo porcentaje (entre 90% y 95%) de los presupuestos educativos nacionales, dejando escaso margen para la inversión en mejoramiento e innovación (lo que hace necesario recurrir a préstamos internacionales, único dinero fresco para introducir calidad y renovar el sistema).

- Problema: el "problema docente" ha cobrado perfiles dramáticos -círculo vicioso difícil de romper, punto de partida muy distante de los requerimientos cada vez más complejos (de la sociedad, de la educación, del sistema escolar)- frente al cual no se visualizan alternativas fáciles ni costeables ni logrables en el corto ni en el mediano plazo y no, en todo caso, en los tiempos que demanda la urgencia del cambio.
- Insumo: los docentes son un "insumo" más -dentro del conjunto de insumos que intervienen en la oferta educativa (tiempo, espacio, infraestructura, equipamiento, bibliotecas, textos y materiales didácticos, etcétera.)- que entra a competir (por recursos, tiempo, dedicación) con los otros insumos.
- Ejecutores: los docentes son esencialmente ejecutores (no siquiera interlocutores) de la política educativa.
- Capacitando: entre el diseño de la reforma y su ejecución media la capacitación, contándose con los docentes como capacitadores (no siquiera educandos) permanentes, en disposición permanente de re-aprendizaje, re-educación, re-ciclaje, re-conversión, y con capacidad no sólo para aprender en tiempos cortos nuevos conocimientos y técnicas sino para aprender a enseñarlos.
- Beneficiarios: Desde el punto de vista de quienes impulsan las reformas, y sobre todo las reformas de la década de los noventa, éstas traen una serie de ventajas para los docentes, no percibidas o insuficientemente valoradas por éstos, tales como: mejoras en la infraestructura y el equipamiento de las escuelas (lo que es parte de sus condiciones de trabajo), provisión de libros de texto y otros materiales de enseñanza (lo que facilita su tarea); autonomía de la institución escolar, promoción de la

innovación local e instancias horizontales de intercambio, capacitación y planificación (todo lo cual ha sido reivindicación histórica de los docentes); oportunidades de perfeccionamiento y profesionalización en servicio (licenciaturas, educación a distancia, pasantías dentro y fuera del país); computadoras en la escuela (con servicio técnico que evita a los docentes aprender, libera su tiempo, o bien con capacitación docente que les permite apropiarse de las nuevas tecnologías).

- Responsables: Los docentes son vistos como los principales responsables de la baja calidad de la educación y de su mejoramiento: "mejorar la educación" se entiende fundamentalmente como "mejorar la enseñanza".

En este mismo orden, los sindicatos docentes, a su vez, suelen ser caracterizadas como (Gantiva, 1999; Loyo, 1999; Tiramonti, 1999):

- Corporativistas: Preocupadas únicamente por la reivindicación salarial de sus miembros, no por el interés general y la mejoría de la educación y de la escuela pública concretamente.
- Politizadas e ideologizadas: Cruzadas por partidos y/o intereses políticos, y atrasadas en términos ideológicos.
- Intransigentes: No predispuestas al diálogo y la negociación.
- No representativas: Los sindicatos no representan (el sentir de) los docentes, insistiéndose por ello en la necesidad de diferenciar docentes y organizaciones/sindicatos docentes.
- Contrarias al cambio: aferradas al pasado, interesadas en mantener el status quo, resistentes al cambio en general y al cambio educativo (reforma, innovación) en particular.

- Sesgados en sus planteamientos, críticas y demandas: No reconocen aspectos positivos, exageran las debilidades y minimizan los aciertos de la política gubernamental, agigantan la influencia de los organismos internacionales, etcétera.
- Inconformes: No se contentan con nada, continúan reclamando a pesar que sus demandas se satisfacen, al menos parcialmente y en la medida de las posibilidades.

Paradójicamente, los docentes y las organizaciones docentes gozan al mismo tiempo de gran visibilidad y gran invisibilidad en el discurso y el accionar de las reformas (Torres, 2000). Por un lado, aparecen en el centro de los obstáculos y el conflicto (impidiendo la ejecución de la reforma, frenando la calidad, consumiendo el grueso del presupuesto, parando el sistema escolar con medidas de hecho, etcétera.); por otro lado, están ausentes o son poco visibles en el terreno de la consulta y la negociación, por comparación con otros actores, tales como la Iglesia, el empresariado o las ONGs. Los modernos esquemas descentralizados de formación/capacitación docente, promovidos desde el Estado, incluyen a universidades, ONGs y centros privados, y sólo en muy pocos casos a organizaciones docentes (Guzmán, 2005; Espinoza, 2008). Las directrices de la reforma se dirigen directamente a las escuelas y a los docentes de manera individual, sin pasar por las organizaciones docentes. Las propuestas sobre el qué hacer (con la escuela, con la educación, con la reforma) por parte de investigadores, especialistas y expertos asumen a los docentes como sujetos individuales, no como sujetos organizados. No sucede lo mismo, sin embargo, con la Iglesia o el empresariado, a los que los reformadores se dirigen como gremio, como colectivo. A políticos y empresarios se interpela en su calidad de "dirigentes" y "líderes", no así a los docentes.

En este aspecto, según Torres (2000), los docentes y sus sindicatos no han sido tema de investigación y análisis en el mundo académico e incluso, específicamente, en el de la investigación orientada a la formulación de política. Es asimismo notoria su ausencia en eventos nacionales e internacionales sobre educación, en circuitos de pasantías y viajes de estudio a nivel nacional e internacional (que en cambio se organizan con frecuencia para los equipos de conducción de los Ministerios de Educación y la reforma). Las escasas iniciativas internacionales tomadas en los últimos años en torno al tema han tenido, por lo general, corta vida y magros presupuestos. Desde este punto, conocer sus percepciones sobre las reformas es importante.

El punto de vista de los docentes y sus sindicatos.

El "sentir docente" en torno a la situación educativa y a las reformas educativas en particular, no es fácil de resumir ni en la "insatisfacción salarial", ni en la "baja autoestima" ni en la "falta de gratificación y reconocimiento social de su tarea" (Torres, 2000; Guzmán, 2005). Entre más salario y menos frustración se reparte una amplia gama de sentimientos, percepciones, estados de ánimo, expectativas, temores, que ponen de manifiesto los docentes en los distintos países, a lo largo y ancho de esta región.

En este contexto, algunos elementos en cuanto a la su inserción en los procesos de reforma, son:

- **Caos, desorden:** la sensación de caos proviene tanto de adentro como de afuera de la escuela. Una escuela súbitamente inundada de demandas, desde arriba (demasiados cambios proponiéndose al mismo tiempo, algunos contradictorios entre sí, muchos sin condiciones de implementación) y desde los costados (una realidad familiar y social

- cada vez más dramática y compleja, de la cual son portadores los alumnos y los propios docentes, y que es endilgada directa o indirectamente a la escuela).
- Escepticismo: los docentes han visto desfilar sucesivas reformas y "modas" (autores, teorías, métodos, técnicas, terminologías) que vienen y se van con los sucesivos ideólogos, autores, funcionarios, asesores, ministros, gobiernos.
 - Falta de novedad (y apropiación de la innovación por parte de la reforma): lo que del lado de los reformadores se percibe como virajes y reconceptualizaciones fundamentales, del lado de los docentes tiende a percibirse como una mera renovación de las terminologías. Por otra parte, lo "nuevo" propuesto desde arriba se percibe a menudo como la institucionalización de innovaciones desarrolladas por los docentes y ya probadas en la escuela.
 - Incertidumbre: la tradición de las reformas ha sido que cada reforma se presenta como mejor a la anterior y pretende empezar de cero; los cambios se introducen sin explicación suficiente e incluso sin información previa; rectificaciones y marchas atrás pueden darse en cualquier momento. Por otra parte, los docentes perciben que, crecientemente, los cambios implican reestructuraciones mayores (términos del contrato laboral, organización escolar, traslados, otros horarios u horarios extendidos, etcétera).
 - Sospecha, suspicacia: hay muchas, variadas y justificadas razones para la sospecha y la suspicacia, para la lectura entre líneas de lo no dicho, para buscar propósitos no confesados en cada nueva propuesta. En el clima general de desconfianza característico de la época, alimentado por la falta de información o comprensión

adecuada, y el propio estilo (no transparente, no participativo) de hacer política educativa.

- **Exigencia:** cada cambio viene con nuevas demandas y exigencias para los docentes: nuevas tareas, nuevos perfiles, nuevas competencias, nuevos requisitos (de capacitación, créditos, títulos, etcétera.) que deben cumplirse "para no quedar afuera de la reforma" y, por último, del cargo.
- **Exclusión:** no hay participación ni consulta en las decisiones de la reforma y en aquellas que afectan específicamente su trabajo, o bien la participación se limita a asuntos de aula y escuela, los cuales no son percibidos como "participación" en tanto se consideran parte del trabajo. Se ha tomado conciencia y generalizado entre los docentes el sentimiento y la afirmación que "los maestros somos meros aplicadores de políticas definidas por otros".
- **Alienación, anomia:** los lineamientos, propuestas y documentos no se comprenden, son a menudo demasiado complejos, con nuevas terminologías que no se manejan. El recelo a preguntar y admitir que no se comprende lleva a actuar como si se entendiera, incorporándose la terminología, no necesariamente los conceptos y la propuesta de conjunto.
- **Conflicto de identidad:** hay un bombardeo respecto del "nuevo rol docente", pero la cultura escolar vigente, que aprende a coexistir con los cambios, continúa demandando y reproduciendo el viejo rol docente. Cada sujeto encarna, así, una identidad contradictoria y múltiple, que incluye al funcionario público, el trabajador de la educación, el profesional, el intelectual, el facilitador de aprendizajes, el

- maestro enciclopédico, el apóstol y el analista simbólico, además de los roles asistenciales que han ido agregándose a la tarea docente.
- Pérdida: el sentimiento de pérdida se refiere no únicamente al plano salarial: los docentes sienten que han perdido autonomía profesional (precisamente cuando la retórica oficial afirma el valor y la posibilidad de tal autonomía), estabilidad, derechos laborales, reconocimiento social, especificidad de su tarea y seguridad en su saber (pérdida de valoración de lo pedagógico frente a lo administrativo, creciente diversificación y jerarquización de la tarea docente entre una proliferación de especialistas, consultores, asesores, técnicos, etcétera).
 - Nostalgia: el sentimiento de pérdida va junto con la nostalgia y aprecio por los "buenos tiempos", por un Estado, una escuela pública, una Escuela Normal, una valoración de la educación y del docente, perdidos.
 - Complejizarían de la tarea: los cambios planteados implican más esfuerzo, tiempo y tareas, para las que los docentes no se sienten preparados ni se les ofrece las condiciones (de formación, de organización, etcétera.) necesarias para desarrollarlas y llevarlas a la práctica: adaptar el currículo, construir proyectos educativos escolares, cumplir con determinados requisitos (horas, puntajes, certificados) de capacitación, etcétera.
 - Asedio: los docentes se sienten en el banquillo de los acusados, reclamados y apuntados con el dedo desde todos los lados, señalados como los responsables tanto de los problemas como de las soluciones a la educación. La sensación de asedio se inicia con los alumnos, y se extiende a los padres de familia, la comunidad, el Estado, las ONGs, las universidades, los organismos internacionales.

- Amenaza: el sentimiento de amenaza proviene de varios frentes, en particular: la tecnología (se teme que pueda desplazar al libro, a los docentes y a la propia escuela tal y como la conocemos); la evaluación docente (tanto a través de pruebas de conocimiento como del rendimiento escolar de los alumnos); el creciente impulso a la participación de los padres de familia y la comunidad en el control de la escuela; y la contratación de sujetos menos calificados o no docentes a tareas docentes, de seguimiento y apoyo en el ámbito escolar.
- Culpa, impotencia: más allá de las posturas defensivas, y de la tradicional tendencia docente a ubicar los problemas educativos fuera de la escuela, los docentes se sienten responsables y viven con culpa los problemas escolares de sus alumnos (el no aprendizaje, la repetición, la deserción, el fracaso escolar) e incluso la impotencia para lidiar con los problemas económicos y sociales de los alumnos y sus familias.
- Estrés, angustia: todo esto ha incidido en niveles crecientes de tensión, estrés, angustia. El deterioro de la salud (física y mental) de los docentes y el reconocimiento de enfermedades laborales, pasó a ser tema central en la agenda docente y la plataforma sindical docente en los últimos años, tema de estudio de los centros de investigación docente, y materia de conflictos judiciales entre sindicatos y gobiernos en la década de 1990.
- Ambivalencia: el momento y el contexto actuales no aparecen claros para nadie, tampoco para los docentes. Hay signos positivos y negativos en la descentralización y la mayor autonomía, la participación, la consulta, la flexibilidad, las nuevas modalidades de formación y capacitación. Los docentes (y las organizaciones docentes) se debaten entre la aceptación y el rechazo, el reclamo y la propuesta, la

dependencia y la autonomía, el individualismo y la solidaridad, el aislamiento y la alianza con otros.

- Dignidad, orgullo, beligerancia: las propias condiciones adversas refuerzan, entre quienes creen en la docencia y permanecen en ella, el tradicional sentimiento de dignidad y orgullo que ha ido siempre con la tarea docente: compromiso, apostolado, servicio, misión noble, realización personal y profesional, lucha por una sociedad mejor.

Con esta perspectiva, es también pertinente explorar la percepción sobre la reforma en el papel y la reforma en la realidad:

- Falta de conocimiento de la realidad de la escuela y del aula: los investigadores de la educación, e incluso los propios reformadores, perciben una "agenda de cambio sobrecargada", "tensiones", "dilemas", "maraña institucional", "descoordinación", "desalineación", "asincronías", "arritmias" no sólo entre propuesta y ejecución, sino entre las diversas instancias encargados de la planificación y diseño de las políticas. Los docentes, a su vez, padecen y lidian con dicha maraña y dichas asincronías en su trabajo cotidiano, y las explican en términos de "improvisación", "desconocimiento de la escuela y de lo que es enseñar en un aula", "reforma hecha detrás de un escritorio", "falta de respeto a los docentes", "falta de consulta, "disparates".
- Un mundo de "buenos" y "malos": la reforma, el gobierno, los organismos internacionales, tienden a percibirse como entidades monolíticas, sin fisuras. Los organismos internacionales se dividen en dos subgrupos: el BM, el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tienen un perfil mucho más bajo o no aparecen en el discurso y la denuncia docente. Los organismos de Naciones Unidas, como

UNESCO y UNICEF, entran en otra categoría y son mencionados no para denunciarlos sino, en todo caso, para apoyarse en ellos.

- La reforma "impuesta" y la reforma "copiada" La "reforma impuesta" alude fundamentalmente al papel del Banco Mundial: la mayoría, si no todas, las organizaciones docentes en la región afirma que la reforma educativa en su país ha seguido al pie de la letra las recomendaciones del BM.

La percepción de los docentes y de los sindicatos en general es desánimo y de marginación. Al parecer la visión docente no concuerda en muchos aspectos con las Reformas Educativas, por lo cual existe un ánimo de confrontación, sin embargo, en la mayoría de los casos han aceptado la imposición de estas estrategias por el bien del sistema educativo y en contra de muchas de sus convicciones.

Prospectivas analíticas

Desde la perspectiva de la revisión del presente capítulo y con base en los objetivos básicos del mismo es posible extrapolar algunas conclusiones parciales. Los objetivos del capítulo están enfocados al análisis y explicación de la alusión (implícita o explícita) que se señala sobre la participación de docentes y sindicatos en las Reformas Educativas que se deberían de formular e instrumentar, para lograr la calidad y competitividad de los sistemas educativos de toda la urbe. La referencia sobre las figuras señalada; tanto en las cumbres, como en los documentos de organismos internacionales y regionales, muestra que la percepción sobre la injerencia o no en los procesos es generalmente ambigua, pero de sobre este análisis se pueden destacar algunas particularidades:

- En las cumbres de índole educativa se destaca: como punto medular a transformación de los sistemas educativos entre los aspectos esenciales destaca, la curricula, la evaluación

académica y su financiamiento. Otro aspecto fundamental que se identifica como destaca la forma de intervención desde la coparticipación de todos los actores de la sociedad para hacer los replanteamientos de acciones y sobresale la figura de los sindicatos docentes y su participación básica en el acceso de la educación, al ser vigilante de la distribución de recursos económicos, que estos deben aumentar respecto a la financiación externa de la educación. Rescatando estos aspectos hace evidente desde esta visión educativa la participación de los sindicatos docentes en la transformación de la educación siendo señalado con precisión.

- En las cumbres de desarrollo enfatiza: Como una acción fundamental menciona que se debe plantear un ciclo de educación básica en donde se plantee un ciclo completo de la enseñanza primaria como expectativa planteando el 2015 como meta la cual cumpla con acceso a todos los niveles de enseñanza con un enfoque hacia la pro desarrollo sostenible. Considerando a todos los actores involucrados como parte del desarrollo sostenible reconociendo como formas de colaboración los procesos de consenso, siguiendo como plan de acción la concertación para generar las nuevas políticas educativas en la educación básica. Ya que es de suma importancia para el desarrollo sostenible la participación activa de diversos actores autoridades, grupos principales, organizaciones, sindicatos, empresas y trabajadores. Enfocando una educación integral, como parte de la educación básica de calidad la incidencia de los docentes y sindicatos en la dinámica de la reforma educativa, reflexionando sobre la actuación de los sindicatos como protagonistas y dispuestos a participar reconociendo como ha cambiado la dinámica de los sindicatos.

- En los documentos globales predomina fomentar el gasto y el cambio de políticas dando prioridad a la educación y a la reforma de educación, fomentando el consenso nacional en torno a la reforma educativa, destacando la eficacia de colaboración entre el gobierno y los sindicatos de maestros para lograr una reforma, partiendo desde la cohesión social estableciendo un diálogo entre la sociedad y los docentes y sus organizaciones sindicales. Plantean que se favorezca el debate con la finalidad de llegar a un consenso democrático para que tengan éxito las estrategias de la reforma educativa. Por tanto se hace mención que la labor educativa no puede ser eficaz sin la colaboración de las diversas instituciones. Por lo anterior se enfatiza una visión más constructiva observando cómo una parte de la vinculación depara alcanzar resultados más eficientes en la mejora de la calidad educativa a los maestros y sindicatos lo que abonara el consenso para la instrumentación de reformas a través de hacer esfuerzos mancomunados donde se refleje el interés de todos los que participen.
- En los documentos regionales (América Latina) se resaltan: que para la transformación del sistema educativo se requiere de la participación conjunta de los actores involucrados (los partidos políticos, sindicatos, grupos de opinión, asociaciones técnicas y de interés social). Enfocar las reformas al impulsó de la transformación productiva incentivará una equidad social, donde la concertación estratégica tenga como base un conjunto de acuerdos entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, así como otorgar prioridad a los resultados de aprendizaje, mediante la transformación profunda del sistema educativo y de producción del conocimiento, para que se den cambios institucionales en formas de organización y gestión de las acciones educativas. Los ejes principales de la transformación del sistema educativo deben ser la

descentralización, la autonomía escolar, mejorar la formación docente, perfil de los alumnos, perfil de los docentes y las evaluaciones como instrumento de mejora, para la toma de decisiones.

En cuanto a las perspectivas de los docentes y los reformadores, sustancialmente los puntos importantes son:

- Para los docentes las visiones serían que las reformas educativas se realizan desde contexto ajenos a su realidad educativa ya que considera que las reformas se realizan con consensos pero generados desde organismos internacionales y el docente es incorporado al proceso pero escasamente tomado en cuenta, aún y que se han transformado las dinámicas de recopilar la opinión y propuestas a través de congresos, debates, foros educativos y otros mecanismos no se ha sido de gran avance el construir un pensamiento nacional propio desde los docentes.
- Para los reformadores lo importante es: los presupuestos educativos dirigidos hacia los gastos(en que se gasta sin dar importancia a la innovación o mejoramiento), implementación de la política educativa considerando a los docentes como meros ejecutores de la misma y siendo responsables de la baja calidad de la educación (desligando la responsabilidad al Estado), señalando al mismo tiempo como parte de los obstáculos y el conflicto para implementar la reforma a los docentes desmeritando su valoración docente ante la sociedad. Así mismo genera una ruptura y una visión de intransigencia ante los sindicatos docentes, manifestando acciones contrarias al cambio educativo. Con lo cual a pesar de enfocar las responsabilidades de ejecutar una reforma educativa docentes y sindicatos pocas acciones se han

proyectado para estudiar la situación desde un análisis académico para orientar la formulación de la política educativa en el país.

En suma, esta revisión y explicación de los diversos temas del capítulo, constata el reconocimiento, explícito e implícito, de los actores involucrados en las reformas educativas (globales y regionales) hace nuevas formas de concertar las políticas. Estas formas tienen al diálogo, el consenso, la concertación como líneas principales para fomentar la participación más colaborativa de todas autoridades, organismos, sindicatos docentes y sociedad civil. Sin embargo, hay que mencionar que en muchas ocasiones todas las pretensiones o directrices de políticas no tuvieron el efecto positivo esperado, pues se quedaron como anhelos para lograr las reformas educativas. En este contexto, queda la duda de los alcances reales de todas las recomendaciones y fundamentalmente la forma de participación de los docentes y sus sindicatos, lo que a final de cuentas se avanzara en demostrar en los siguientes capítulos de la presente investigación de tesis.

Capítulo 3: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE): perspectivas y evolución en México y América Latina

En el presente capítulo, en la primera parte se describirá el origen y la evolución del sindicato docente en México explicando cómo la base de la estabilidad del sistema político mexicano estaba en el corporativismo, en la segunda parte se referirá a cómo se originan algunas ambigüedades que se generan desde el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; como tercera parte se hace la revisión del contexto sindical docente en América Latina entre una dinámica de confrontación y consenso y su relación con el SNTE, integrando la cuarta parte con una perspectiva re las la Reformas Educativas globales 1990-2014 y el SNTE: por último en la quinta sección se planteará la conformación del SNTE y sus propuestas de políticas educativas.

El sistema político mexicano. Corporativismo base de su estabilidad

Surgido de la Revolución Mexicana, el sistema político mexicano se conforma en un proceso en el cual la acción de las masas campesinas, obreras y de trabajadores al servicio del Estado van a ser determinantes desde el propio movimiento armado, hasta la culminación de su organización en Sindicatos y Centrales Nacionales que serán el sostén del Estado mexicano, y la forma específica de asociación de los intereses de los trabajadores con los del Estado. La Revolución había sido ante todo una gigantesca movilización de las masas trabajadoras, un movimiento que, sin renunciar a los principios de la sociedad individualista, se había propuesto del modo más claro la conquista del poder con el apoyo de los

trabajadores. El programa de reformas sociales había sido la palanca que había impulsado esa movilización y que había procurado, a través de ella, la toma del poder (Córdova, 1974).

Un poder centralizado y la activa intervención estatal en asuntos socioeconómicos, son los rasgos del Estado surgido de la Revolución de 1910-1920 en México. La distribución de la autoridad política establecida en la Constitución de 1917, entre lo que correspondía al ejecutivo y al poder legislativo y judicial, conformó un Estado Presidencialista, que fue justificado por la élite política como necesario para garantizar la aplicación de las reformas sociales ganadas en la Revolución y lograr la estabilidad que requería el desarrollo económico del país. Esta distribución de poder permitió al Estado mexicano una autonomía relativa muy importante para dirigir el desarrollo capitalista de México (Córdova, 1974). Pero el régimen político surgido de la Revolución Mexicana, además de establecer una intervención directa del Estado en asuntos económicos y sociales, incorporó en la Constitución de 1917, la redefinición de las relaciones entre trabajo y capital reconociendo un amplio rango de derechos sociales y políticos para los trabajadores, incluyendo el derecho de sindicalización y de huelga (Kevin, 1995). La gradual centralización del control político durante y después de los años veinte, permitieron a la élite gobernante extender su autoridad regulatoria en el sector obrero, además que desarrolló su capacidad administrativa y su autoridad en los asuntos laborales.

La creación de estructuras como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, o la Comisión de Salarios Mínimos donde se daba cabida a la participación de las representaciones de los trabajadores permitió un mayor control de los asuntos laborales. A esto se suma que el Estado mexicano fue promotor de la organización de los trabajadores, en este contexto papel destacado jugó el presidente Lázaro Cárdenas quien desde su campaña presidencial realizó

giras por todo el país desplegando relaciones directas con los campesinos y los trabajadores. Fue el principal propagandista del impulso a la organización de los obreros y campesinos. A estos últimos los organizó directamente, asumiendo en sus propias manos y a través del Partido Nacional Revolucionario (PNR)²¹ (Anguiano, 1975) tal tarea; a los segundos les concedió facilidades y ayuda para comprometerlos con él. Sin la colaboración de las masas de obreros y campesinos. “organizadas, disciplinadas y unificadas”, Cárdenas pensaba que difícilmente podría imponerse el Estado por encima de todos los sectores sociales, principalmente los privilegiados, y crear las bases necesarias al progreso de la economía del país. (Anguiano, 1975)

La necesidad del Estado de organizar a los trabajadores del país en una central a la cual se pudiera tutelar, coincidió con la necesidad de éstos de superar la descomposición en la que había caído la CROM (Guadarrama, 1981) y generar una verdadera organización obrera, capaz de hacer valer las conquistas de la Revolución. Proceso que se había iniciado, primero con la ruptura de la CROM, en donde un sector encabezado por Lombardo Toledano se salió y en marzo de 1933 organizó la CROM depurada, para después, en octubre del mismo año, crear la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM), que fue puntal en la fundación de la nueva central obrera: la Confederación de Trabajadores de México (CTM). La CTM políticamente adquiere su fuerza en las movilizaciones en torno a la expropiación petrolera de 1938, en la que mostró una capacidad organizativa y de

²¹ El partido Nacional Revolucionario fue creado en 1929, bajo la presidencia de Plutarco Elías Calles, es antecesor del PRI. Con Cárdenas cambió no sólo su nombre a Partido de la Revolución Mexicana, sino que adquirió su estructura y perfil definitivo como partido de Estado, pasando de partido de grupos o caudillos regionales a partido de organizaciones de masas, incorporando a los trabajadores del campo y la ciudad a través de sus centrales nacionales, como sectores del partido, pero aisladas una de la otra. En 1946, finalmente adquirió la denominación de Revolucionario Institucional.

convocatoria, en todo el país, superior a la del PNR (Anguiano,1975) En su fundación confluyeron casi todas las centrales y corrientes político-sindicales que actuaban en el país, y aunque en algunos sectores de campesinos y de maestros tenía influencia, estos sectores fueron organizados, también desde el poder en centrales paralelas: los campesinos en la Confederación Nacional Campesina y los maestros en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En los años treinta del Siglo pasado, emergió una alianza encabezada por sectores nacionalistas de la burguesía, instrumentada por el gobierno de Lázaro Cárdenas, que incorporaba los intereses económicos inmediatos de segmentos importantes de las masas trabajadoras del campo y la ciudad.(Álvarez, 1988). Esa alianza se procesó derrotando políticamente a la izquierda comunista y se cristalizó al derribar la hegemonía social ganada por el “callismo” dentro del movimiento; su despliegue obedeció a un complejo proceso político que articulaba cuatro postulados básicos (*Figura 3.1*). Con esta base “se institucionalizó a través de la CTM una colaboración entre el Estado y las representaciones sindicales.” (Álvarez, 1988)

P O S T U L A D O S			
Impulso a la organización y unidad sindical de trabajadores.	Respeto Gubernamental, al espacio de lucha reivindicativa y el derecho al mejoramiento económico.	Rechazo abierto a la injerencia empresarial en las organizaciones obreras.	Respecto a la propiedad privada capitalista complementando con un impulso oficial al cooperativismo.

Figura 3.1 Cuatro Postulados básicos. Diseño propio con base en Álvarez (1988)

El otro proceso político decisivo en la conformación del sistema de dominación en México fue la transformación del Partido Nacional Revolucionario , de un partido de grupos

o caudillos regionales, a un partido, el de la Revolución Mexicana, que contenía en su seno a las masas trabajadoras, a través de las centrales de obreros, campesinos, sector popular y el militar, que en 1940 fue suprimido (Álvarez, 1988) El sector obrero del partido de Estado, estuvo hegemonizado por la CTM, pero como había otros sindicatos nacionales importantes que no pertenecían a esa central sindical y existía la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, se gestó la formación del Congreso del Trabajo que es una agrupación de Centrales, Federaciones y Sindicatos Nacionales de Industria.

Por la forma del régimen político que se fue conformando en nuestro país, a través de un largo proceso histórico, las organizaciones de masas no son simples agrupaciones burocratizadas que concentran el poder en la cima y erigen obstáculos a la democracia. Aunque los sindicatos no son parte del Estado, están caracterizados por su función de control corporativo de las masas para imponer el proyecto de la clase en el poder. A esto es a lo que comúnmente se le conceptualiza como “charrismo sindical”.

Que se puede entender como un fenómeno que se origina en la relación entre el Estado y los dirigentes sindicales en donde se establecen alianzas como una de las formas del corporativismo político que ha servido como sistema de control para sostener y reproducir regímenes políticos autoritarios y corruptos El rasgo político esencial del charrismo es la conjunción del corporativismo y el autoritarismo gubernamental. Para asegurar la lealtad del sindicalismo charro al régimen en turno se les han otorgado posiciones políticas, tanto en el Congreso de la Unión, los congresos locales, los ayuntamientos y los gobiernos de los estados, pero sobre todo el régimen ha permitido que algunos de sus dirigentes -los mejor preparados académicamente- desarrollaran una carrera política mezclada con la administración pública que les ha permitido hacerse cargo desde hace varios lustros de

subsecretarías, direcciones generales, direcciones de área, jefaturas de departamento. No obstante lo anterior su mayor fuente de financiamiento ha sido el cobro de cuotas sindicales, el manejo de cajas de ahorro, programas de vivienda, capacitación y becas que generalmente sólo llegan a los más allegados del círculo personal del líder charro. (Velasco, 2008)

¿Cuáles son las fuentes de poder del charrismo sindical? Por supuesto éstas provienen de la propia base del sistema de dominación, ya que el Estado es quien se adjudica la sanción de la legitimidad de las representaciones sindicales a través de su registro obligatorio, controla la selección de dirigentes, sólo trata con la jerarquía, y mantiene aisladas a las diversas fracciones de las clases dominadas.

Para la permanencia del control charro, éstos operan distintos mecanismos como bloquear y desgastar la organización auténtica y democrática de los trabajadores, ya que ellos tienen el reconocimiento "legal", además en los conflictos sólo una organización puede representar y negociar a nombre de los trabajadores. Aunque son organizaciones de defensa y a través de ellas se arrancan las reivindicaciones, lo cierto es que los sindicatos comandados por los "charros" consiguen sólo las banderas que el gobierno les permite en la situación económica del momento. En el monopolio sobre el empleo radica la clave del poder del charrismo sindical.

Estatutariamente, se promueve la implantación de estructuras que concentran el poder en manos de la instancia de más arriba y dispersan a las bases. Una parte importante del consenso que consiguen los "charros" entre los trabajadores y también buena parte de su autonomía relativa respecto del Estado, radica en el manejo del poder y los recursos económicos propios del sindicato, como los préstamos, las cajas de ahorros, las tiendas, las

cooperativas, etcétera, pues así estructuran un sistema muy articulado, de presencia y necesidad cotidiana para resolver problemas que casi siempre son apremiantes. (Arriaga, 2008)

La primera red que envuelve a la clase obrera en movimiento, se despliega en las juntas de Conciliación y Arbitraje, organismos tripartitos que controlan y ventilan en primera instancia los conflictos individuales o colectivos entre el trabajo asalariado y el capital y tienen importancia, porque es ahí donde los “charros” se coluden con la patronal y el Estado. Un rasgo inherente al charrismo es la corrupción, fomentada abiertamente por quienes lo ejercen, para desarmar a la disidencia y crear un clima en el que la promoción de los intereses individualistas aparece al alcance de la mano mientras se agigantan las penalidades que tienen que sufrir todos aquellos que no se doblegan o que se niegan a ser cómplices de la situación. La represión es el último recurso aplicado en contra de quienes se oponen al charrismo sindical y presenta distintos niveles de profundidad, pero siempre buscan intimidar y aislar a los trabajadores más honestos, enérgicos y combativos. La represión va desde la aplicación de represalias estatutarias y suspensión de derechos sindicales, hasta la violencia física de grupos de golpeadores profesionales o de la policía y el ejército.

De manera que como se mencionó, la política corporativista está compuesta por la incorporación de las masas al Estado a través de la inclusión de sus organizaciones en el PRI, y por la relación y negociación del Estado con las masas sólo a través de los dirigentes “charros”, que son los únicos interlocutores de los trabajadores reconocidos. La política corporativista del Estado mexicano ha significado que en nuestro país, el poder burgués se ha estructurado con base en mecanismos e instancias informales o formales de toma de decisiones y de ejecución, que están al margen de las instancias de representación política

que caracterizan a las sociedades capitalistas desarrolladas, o sea que están al margen de instancias como el parlamento. En nuestro país las correas del poder real bajaban desde el presidente hasta los dirigentes obreros espurios y faltos de representatividad.

Por el carácter del corporativismo, la lucha reivindicativa estaba mediada por los dirigentes charros, cuya función principal consiste en mantener las demandas obreras al más bajo nivel, de ahí que cualquier lucha por exigencia de reivindicaciones mínimas enfrente al charrismo en primera instancia. Pero tal vez la consecuencia más grave para los trabajadores mexicanos es que El Estado canalizaba todas las relaciones políticas con las masas a través de las direcciones de los organismos integrados al PRI. Todos los intentos de actuación política independiente y democrática de los trabajadores que surgen, o rápidamente los vuelven "ilegítimos" y resultan un peligro creciente porque tienden a cuestionar todo el sistema de dominación. Así un movimiento reivindicativo por aumento salarial o mejores condiciones de trabajo, rápidamente se convertía en un movimiento con demandas políticas que exige democracia sindical, esto se puede corroborar al revisar la historia de las luchas de los trabajadores mexicanos desde los años cuarenta y la represión ejercida por el Estado para combatirlas. (Córdova, 1974), (Salinas, 1984) y (Ávila, 1990)

El SNTE: sus ambigüedades históricas 1940-2013

El corporativismo sindical mexicano.

Muchos analistas ven al SNTE como un caso paradigmático del sindicalismo corporativista que ha predominado en México y en muchas partes de América Latina durante

el último Siglo. Remiten a la siguiente definición del “corporativismo” en su perspectiva moderna del politólogo Philippe C. Schmitter:

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

El corporativismo respondió a las necesidades tanto políticas como económicas de muchos estados de la región, los cuales enfrentaban profundos procesos de cambio durante el periodo entre las dos guerras mundiales. Por un lado, los gobernantes enfrentaban nuevas demandas laborales y sociales, y por otro, buscaban facilitar la diversificación de sus economías y la penetración del capital extranjero. En México, la adopción del sistema corporativista se dio en el contexto de “un Estado que buscaba legitimarse en el sufragio universal y en la legislación social, que desplazó así a la oligarquía terrateniente que lo había controlada hasta ese momento.” (Zapata, 1993, pág. 30)

Fue tanta la popularidad del modelo corporativista en muchas partes del Mundo que el ingeniero-economista rumano Mijaíl Manoilescu llegó a formular la siguiente profecía: “Si el siglo XIX había sido el siglo del liberalismo, el XX sería el del corporatismo.” (Schmitter, 1993, pág. 13) Argumentó que como él lo denominaba “sólo el corporatismo podía aportar la necesaria jerarquización de la autoridad en la producción, la especificidad funcional en la

planificación y la negociación, así como la armonía de los intereses del grupo que permitieron al Estado actuar con decisión y eficacia en tan peligrosas circunstancias.”

(Schmitter, 1993, pág. 13)

Muchos analistas dividen al corporativismo sindical entre dos tipos: las variedades impuestas desde arriba por estados autoritarios o dictatoriales (el corporativismo de Estado o autoritario); y las surgidas desde abajo con el consentimiento de las categorías de interés participantes, (el llamado corporativismo societal, liberal o convenido). Los casos de México y de otros países latinoamericanos se ubican en la primera categoría, mientras el segundo tipo fue adoptado por estados industrializados de Europa occidental, Estados Unidos y Japón.

(Schmitter, 1992, pág. 8)

A pesar de la naturaleza autoritaria del corporativismo mexicano, algunos analistas argumentan que el modelo ha traído importantes beneficios para los sindicatos participantes. En México, corporativismo también ha significado capacidad de las corporaciones – en este caso de los sindicatos – para demandar, negociar, tener presencia política real. No se ha tratado de una presencia política autónoma, pero sí de una posibilidad auténtica para que intereses de los trabajadores (representados, si quiere mal representados por los líderes sindicales) tengan influencia y ganen interlocución en el poder político. Visto así el corporativismo mexicano, no sólo ha sido fuente de imposiciones, sino también de estabilidad política. (Trejo, 1992, pág. 192)

Sin embargo, otros, como Otto Granados Roldán, ven el sistema corporativista como “un lastre que en no pocos casos ahoga la vitalidad ideológica, la circulación política y la modernización institucional.” (Trejo, 1992, pág. 203). El modelo mexicano representa una

derivación del corporativismo italiano de la época de Mussolini y limita la acción de la clase obrera, al incorporarla como “un elemento constitutivo del propio Estado.” (Zapata, 1993, pág. 29)

Los maestros mexicanos, a pesar de su alto nivel relativo de educación y del tamaño de su agrupación sindical, también se han quedado atrapados dentro de la lógica corporativista. Por el comportamiento cacical de sus líderes y las formas de protesta de sus miembros - caracterizadas por huelgas y plantones masivos - el SNTE se ha diferenciado poco de los demás sindicatos corporativistas en México. Aldo Muñoz Armenta, investigador de la Universidad Iberoamericana, calculó que diferentes secciones del SNTE organizaron un número aproximado de 61 paros de labores entre 1948 y 2007. En su gran mayoría, estos fueron orquestados por las facciones ligadas a la Coordinación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), que agrupa y coordina a la mayoría de los maestros disidentes, para exigir aumentos de sueldo y una mayor democratización dentro del sindicato. (Muñoz, 2008, pág. 386)

Por otra parte, la tendencia de la CNTE de adoptar muchas de las mismas prácticas anti- democráticas que la dirigencia sindical – y su aparente falta de interés en formular propuestas educativas propias - ha contribuido a la conclusión compartida por muchos analistas que el sistema corporativista constituye el mayor obstáculo a los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en México.

Después de casi siete décadas de relación corporativista, la influencia del SNTE dentro del aparato educativo del estado ha llegado a tal profundidad que es casi imposible formular políticas educativas sin el consentimiento del liderazgo sindical. “El poder sindical

incluso llega a confundirse con el de la burocracia de la SEP, por ese alto grado de ‘imbricación’ entre los puestos de confianza y los cargos sindicales.” (Muñoz, 2008, pág. 389) Aunque no existe un recuento fiable del número de posiciones dentro de la SEP que ha sido asignado a miembros del sindicato, el SNTE tiene presencia en casi todas las áreas de la Secretaría, ocupando puestos de cada vez mayor nivel. Fernando González Sánchez, el yerno de la líder sindical Elba Esther Gordillo Morales, es el actual Subsecretario de Educación Básica, el cargo de mayor responsabilidad, después del puesto de Secretario, y el más alto jamás ocupado por un miembro del SNTE. Muchos analistas ven el nombramiento de González como un premio a Gordillo por su apoyo a la campaña presidencial de Felipe Calderón. (Raphael, 2007)

Los altos dirigentes sindicales también han afianzado su poder dentro del gobierno por la vía electoral, ganando cúrales dentro de los congresos federal y estatales, y hasta ocupando las gubernaturas en varios estados. Sin embargo, quizás ningún funcionario sindical ha logrado el nivel de participación política que ostentaba Gordillo, quien ha sido cuatro veces legisladora federal, la primera vez en 1980. También ha ocupado cargos de alto nivel dentro del PRI, incluyendo el de Secretaria-General - el segundo puesto más importante del partido - entre 2002-2005. La decisión de Elba Ester Gordillo Morales de formar un nuevo partido político, Nueva Alianza, en 2005 fue la culminación de una larga búsqueda por ampliar su influencia política y la de su sindicato. Pero también le generó dividendos económicos para el sindicato, y – alegan sus críticos - para Gordillo en lo personal. El gobierno federal ha puesto en manos del sindicato más de 100 mil millones de pesos de fondos públicos para capacitar a los educadores, subsidiarles vivienda y para otros programas desde que asumió el cargo Gordillo en 1989, según una investigación realizada por la

Asociación Ciudadana del Magisterio, una agrupación política nacional, que fue creada por Gordillo y después pasó a manos de la disidencia. Otros estimados, como el de Ricardo Raphael, sitúan esa cifra en el doble de eso (Raphael, 2007, pág. 254). También se estima que a las arcas del SNTE ingresan unos 900 millones de pesos por concepto de aportes de sus afiliados, y entre sus propiedades se incluyen unos 20 centros de recreación, incluyendo hoteles, dispersos por todo el país. Sin embargo, las finanzas siempre han sido algo turbias, ya que a los sindicatos, por ley, no se les obliga a someterse a auditorías por parte del gobierno –un legado del pasado autoritario.

En resumen, mientras el pacto corporativista a menudo ha representado una especie de camisa de fuerzas para los movimientos disidentes, por otro lado ha otorgado a los dirigentes sindicales poder político y económico impresionantes. Muchos analistas ven la fortuna personal de Elba Esther Gordillo Morales, quien es dueña de media docena de residencias en la Ciudad de México y en el extranjero, como prueba que el corporativismo sindical sirva más para enriquecer a una minoría dirigente que para defender a los derechos de los agremiados de base (Raphael, 2007). Cabe señalar que actualmente Elba Ester Gordillo Morales se encuentra; desde febrero de 2013, detenida por cargos de malversación de fondos del SNTE.

Los Orígenes del SNTE.

Hace un Siglo, no existía un magisterio nacional como tal en México. Apenas hubo los inicios del sindicalismo, caracterizado por pequeñas agremiaciones regionales de trabajadores de la educación, quienes se compitieron ferozmente por lograr primacía en las negociaciones con el gobierno. Pero durante los años veinte y treinta, hubo varios intentos

por unificar a los maestros y los otros grupos de trabajadores bajo un sistema de sindicatos oficiales divididos por sectores, los cuales a su vez formarían parte de confederaciones más amplias. (Street, 1995, págs. 61-63)

Liderando los esfuerzos para lograr mayor participación estaba Vicente Lombardo Toledano, un intelectual marxista que fungió como Secretario de Educación de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y después como el primer secretario general de la Confederación de los Trabajadores Mexicanos (CTM). Junto con Luis M. Morones, Secretario General de la CROM y ex Secretario de Economía Federal, Lombardo logró incorporar a un 10 por ciento de los trabajadores mexicanos dentro de la CROM y empezó las negociaciones para ganar un mayor reconocimiento por parte del gobierno. (Zapata, 1993, pág. 33)

Sin embargo, debido a su falta de identificación con la causa obrera y las rivalidades entre sus distintos grupos regionales, los maestros tardaron en incorporarse a las filas de las grandes federaciones laborales. Las diferencias ideológicas entre los grupos - muchos de los cuales fueron impulsados por el Partido Comunista Mexicano, mientras otros adoptaron ideologías más conservadoras - también dificultaron la formación de un sentido de gremio. (Street, 1995, pág. 62)

Por su lado, el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) emprendió sus propios intentos por unificar a los maestros, cuyas disputas y falta de coordinación impedían la buena marcha de la educación. Tal esfuerzo formó parte del proyecto corporativista del presidente, quien tenía la meta de institucionalizar a los derechos laborales como parte de sus políticas

populistas y nacionalistas. Cárdenas personalmente presidió sobre varios “congresos de unidad”, pero falló en su intento por conciliar a los grupos rivales.

Finalmente, le tocó a su sucesor, Ávila Camacho (1940-1946), concretar la meta de crear un sindicato único de maestros. Para esas fechas, el péndulo ideológico había movido hacia la derecha y el gobierno, que recientemente había entrado en la Segunda Guerra Mundial, estaba inmerso en un proceso de unificación nacional. Fueron años marcados por una contracción de sueldos y controles laborales, así como de medidas gubernamentales diseñadas a impulsar el crecimiento industrial (Street, 1995, pág. 62). En este contexto, los maestros fueron vistos como formadores de una nueva clase de obreros más calificados y Ávila Camacho escogió al General Octavio Véjar Vázquez, un anti-comunista y anti-sindicalista, para el puesto de Secretario de Educación, instruyéndole de utilizar todos los recursos del estado – incluyendo la fuerza - para unificar a los trabajadores de la educación y para separarlos de los demás movimientos sindicales (Street, 1995, pág. 63). Sin embargo, mientras se logró un pacto de unidad en 1942, los conflictos entre las distintas facciones del magisterio persistieron. Fue hasta que Ávila Camacho reemplazó a Véjar con Jaime Torres Bodet, un diplomático y escritor independiente, que se logró la formación del SNTE el 30 de diciembre de 1943.

La nueva relación privilegiada entre el sindicato y el gobierno quedó consagrada en el Acta Constituyente del sindicato, la cual proclama “disueltos los distintos grupos que hubieren existido en cada Entidad” y ratifica “su adhesión y lealtad a la Central Única” (Acta Constituyente del SNTE). El acuerdo tuvo sus antecedentes legales en el Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado, vigente desde 1938, el cual estableció la existencia de un solo sindicato. Todos los trabajadores de la educación básica tenían la obligación de formar

parte del sindicato y de contribuir cuotas mensuales al mismo, montos equivalentes a 1 por ciento del sueldo de los maestros. Estas serían descontadas automáticamente por parte de la Secretaría de Hacienda y manejadas a la discreción de los líderes sindicales. (Loyo, 1997, págs. 25-26)

Por su parte, el sindicato se comprometió, en principio a contribuir con la expansión del sistema educativa, que formaba parte de las conquistas sociales por las cuales el régimen se legitimaba (Loyo, 1997, pág. 26). Sin embargo, fue hasta 1946, cuando el último bastión de izquierdistas dentro de la dirigencia quedó marginalizado, que el sindicato se comprometió plenamente a apoyar al régimen del nuevamente constituido Partido Revolucionario Institucional. (Street, 1995, pág. 64)

Conforme iba aumentando su membrecía, el SNTE formaría un papel fundamental en el mantenimiento del régimen unipartidista. “El SNTE es estratégicamente central para la ‘democracia corporativista’ de México, en la medida en que del SNTE han orquestado campañas electorales, movilizado el voto para el partido dominante y controlado las casillas.” (Foweraker, 1993, pág. 1)

La creación de un sistema corporativista en la educación mexicana se diferenció de lo que sucedió en otros países de la región, en donde los maestros no fueron vistos como parte de los cuadros de obreros del estado. En países como Argentina y Brasil “la heterogeneidad política y profesional, así como el regionalismo, han derivado en una multiplicidad de agrupaciones magisteriales” (Loyo, 1997, pág. 25). Sin embargo, en contraste a sus contrapartes en muchos países, los maestros mexicanos habían jugado un papel político importante desde el Siglo XIX, a favor o en contra del status quo (Street, 1996, pág. 22).

Ayudaron a fomentar los valores positivistas del régimen autoritario de Porfirio Díaz y lucharon por los derechos de los campesinos y obreros durante la Revolución Mexicana. También, jugaron un papel instrumental en fomentar la reforma agraria y la educación socialista del gobierno de Cárdenas. En muchos pueblos remotos, los maestros representaban la única conexión con el mundo exterior y a menudo sirvieron como la conciencia política de la comunidad. La unidad de los maestros bajo un sindicato “oficial” formalizó a su activismo político bajo un acuerdo legal. Sin embargo, como demostraría el papel instrumental jugado por maestros como Lucio Cabañas y Genaro Vázquez en las guerrillas de los años sesenta y setenta, no garantizó su apoyo al régimen.

La edad de oro del corporativismo sindical docente 1940-1970.

En comparación con las luchas ideológicas dentro del sindicato de las décadas de los treinta y cuarenta, los años cincuenta y sesenta fueron periodos de relativa cohesión social y de un “espíritu de cuerpo” entre los maestros (Loyo, 1992, pág. 250). La misma escuela muchas veces recreaba la jerarquización de la corporación sindical, reforzando valores como el respeto a las autoridades y la obediencia. Además de formarse en escuelas especiales, conocido como las normales.

A su vez, los maestros tenían la certidumbre de pertenecer a una organización fuerte. Fue un sistema que se sostenía en tres pilares: “un aparato educativo nacional siempre en expansión, la confluencia de sus intereses con las necesidades de legitimación del Estado a través de la educación pública y, por último, su vinculación orgánica con el partido del Estado.” (Loyo, 1992, pág. 251)

Sin embargo, la creciente proletarización de la profesión magisterial durante los periodos de crisis económica contrarrestaba la satisfacción generada por el prestigio y el estatus derivado de su papel como líderes en sus comunidades. Por otro lado, a pesar de los esfuerzos por consolidar el sindicato a partir de la elección de Jesús Robles Martínez como secretario general del SNTE en 1949, las corrientes izquierdistas del magisterio nunca desaparecieron del todo, constituyendo una masa potencial de oposición interna.

El primer reto a la dirigencia sindical emergió a mediados de los años cincuenta dentro de la Sección 9 del Distrito Federal. Entre 1940 y 1955, el poder adquisitivo de los maestros bajó significativamente. También, el estatus social de la profesión empezaba a declinar, evidenciado por la creciente proporción de mujeres en la profesión y la necesidad de muchos maestros de aceptar segundos trabajos para mantener a sus familias (Street, 1995, págs. 68-69). Estos factores fueron exacerbados por la sensación entre muchos maestros de base que sus líderes no actuaban para mejorar la situación económica de sus agremiados a través de presionar por aumentos salariales.

Estas frustraciones se desembocaron en la elección en 1956 de un miembro de la facción disidente, el izquierdista Othón Salazar Ramírez, como Secretario de la Sección 9. Constituyó un hito histórico para la oposición. Sin embargo, el Comité Nacional Ejecutivo del SNTE se negó a reconocer los resultados electorales, una decisión que fue respaldada por la Comisión Federal de Conciliación y Arbitraje del gobierno federal, dejando claro de qué lado quedaba la lealtad del régimen. Así que cuando un año después, la policía reprimió violentamente a una protesta de los partidarios de Othón Salazar, los disidentes respondieron levantando un plantón frente de las oficinas de la Secretaría de Educación Pública. Finalmente, el presidente Adolfo Ruíz Cortinez pacificó a los manifestantes con el

otorgamiento de un aumento salarial y la promesa de hacer un estudio para determinar las necesidades económicas de los maestros. (Street, 1995, pág. 67)

El conflicto dio raíz a una nueva corriente llamada Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), que tenía lazos estrechos con el Partido Comunista Mexicana. Serviría como un precursor importante del movimiento disidente de los años setenta y ochenta. Quizás más significativo, el éxito de las protestas enseñó a una generación de maestros que el pacto sindical corporativista no era inamovible, y que podrían ejercer presión desde el interior del SNTE.

Sin embargo, la oposición estuvo confinada a movimientos aislados durante los años cincuenta y sesenta. Esta relativa estabilidad sindical coincidió con un periodo de crecimiento económico en México, la adopción de protecciones laborales y una expansión exponencial en el sistema educativo básico y secundario. En consecuencia, la década de los sesenta representó una especie de edad de oro entre el sindicato y el gobierno, reflejada en la participación activa de los maestros a favor de la campaña electoral de Gustavo Díaz Ordaz en 1963. El nivel de apoyo sindical llegó a tal grado que sus dirigentes optaron por respaldar al gobierno después de la masacre estudiantil por parte de las fuerzas de seguridad estatales en Tlatelolco en octubre de 1968, en lo cual por lo menos decenas de manifestantes estudiantiles perdieron la vida y cientos más fueron arrestados, encarcelados y “desparecidos”. Mientras el acto desató reprobación masiva dentro y fuera de México – inclusive dentro de las alas izquierdistas del SNTE - el entonces Ministro de Educación federal, Agustín Yáñez, felicitó al sindicato por su moderación. (Street, 1995, pág. 71)

La mano dura del corporativismo.

La masacre de Tlatelolco fue un parteaguas para muchos disidentes dentro del sindicato, llevando a la radicalización de sus demandas por una mayor democracia sindical y menos anuencia con las prácticas del gobierno autoritario. En 1971, miembros de la cúpula sindical lanzaron un golpe contra el Secretario General Carlos Olmos Sánchez, obligándolo a renunciar bajo el argumento que había aceptado un acuerdo salarial sin haber consultado al Comité Ejecutivo. En realidad, su destitución reflejó el deseo tanto dentro del sindicato como del presidente Luis Echeverría para un cambio de liderazgo después de más de dos décadas del control de facto del ex Secretario General Robles Martínez. Echeverría buscaba un aliado incondicional que respaldaría su discurso populista y nacionalista y sus intentos por “modernizar” a los sindicatos (Foweraker, 1993, pág. 50). Encontró un socio ideal en la figura de Carlos Jonguitud Barrios, quien en ese momento fungía como secretario de la Sección 9 del SNTE y jefe del Comité Nacional de Vigilancia. Jonguitud respaldó a la destitución de Olmos, posicionándose a ser nombrado secretario general del sindicato dos años después. Finalmente, como en muchos momentos de la historia del SNTE, el golpe terminaría un cacicazgo, sólo para implementar uno nuevo.

Primero Jonguitud tuvo que esquivar las reglas sindicales, que no permitían la reelección de sus líderes (aunque muchos han mantenido el control por detrás del escenario). En vez de intentar reformar los estatutos, Jonguitud formó su propio movimiento oficialista dentro del sindicato, Vanguardia Revolucionario, consiguiendo quedarse como el “líder moral” durante 15 años. Vanguardia fue famoso por recurrir al “charrismo”, caracterizado por “la subyugación de la masas por su propia vía de resistencia, el sindicato” (Foweraker, 1993, pág. 52). El término tiene su origen en la figura del ex líder del Sindicato de

Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, Jesús Díaz de León, apodado “el charro”. Un aliado del gobierno, Díaz hostigó a los miembros disidentes que intentaron formar un sindicato independiente en 1948. Durante el auge vanguardista, el charrismo llegó a ser sinónimo de la colusión corrupta y autoritaria entre los líderes sindicales y el gobierno mexicano. (Zapata, 1993, pág. 29)

A través de su papel como presidente de Vanguardia, Jonguitud creó un nuevo sistema de comisiones y amplió dramáticamente el número de líderes sindicales, efectuando un proceso de “democratización de corrupción” y extendiendo las líneas verticales del control corporativista. Las nuevas posiciones de privilegio creadas por Jonguitud - directores e inspectores de escuelas y supervisores sindicales – aseguraron su propio poder al regalar favores en la forma de puestos de trabajo, promociones, préstamos y casas. “Como todo lo que fue regalado pudo ser quitado, este cacicazgo masivo operó por una combinación sui generis de represión e consenso” (Foweraker, 1993, pág. 50-51). Este sistema de “corrupción masificada” llegó a formar una parte integral de la operación rutinaria del sindicato y creó las bases para el sistema actual de control económico que ejerce la dirigencia sobre sus agremiados. A la vez, sirvió al gobierno, ya que garantizaba la lealtad de muchos niveles dentro del sindicato al régimen en turno y su anuencia en momentos de austeridad gubernamental.

Sin embargo, no todos los agremiados beneficiaron de la largueza de la dirigencia sindical. Las pobres condiciones de vida de la mayoría de los maestros, sobre todo los de provincia, fomentaron las crecientes demandas por la democracia sindical. Exigieron el fin de las prácticas represivas por parte de la dirigencia, que castigaban a los “revoltosos” negándoles promociones, transfiriéndolos a zonas menos deseables, o despidiéndolos; tales

castigos contaron con el respaldo del gobierno, dada la alta presencia de líderes del SNTE dentro de la Secretaría de Educación Pública. Las mujeres fueron especialmente vulnerables a las demandas por parte de sus jefes de dar favores sexuales a cambio del cumplimiento de peticiones laborales. (Street, 1995, pág. 79)

Los estatutos sindicales - la mayoría de los cuales siguen vigentes - también desalientan a la oposición interna al proveer la suspensión parcial o definitiva de líderes que incurran en “actividades que pongan en peligro la unidad del sindicato”. A la vez, las leyes laborales también limitan el margen de maniobra de los disidentes. Por ejemplo, mientras la Ley Federal de Trabajo permite el recurso de la huelga, este impone tantas trabas que lo imposibilita en la práctica. Por eso, los maestros disidentes han recurrido al “paro laboral”, una suspensión de labores menos definitiva, corriendo el riesgo de sufrir sanciones económicas o despidos. (Trejo, 1990)

Por otra parte, mientras los estatutos sindicales dan a los líderes locales la facultad de llamar a asambleas locales, estas requieren de la autorización del comité ejecutivo local, una traba burocrática que disuade al poder de decisión local. El Comité Nacional del SNTE también ha ejercido un control casi total sobre las finanzas del sindicato, incluyendo sobre las cuotas sindicales que deben ser dirigidas a las secciones locales (Muñoz, 2008, pág. 92). Estos controles sobre la vida sindical - junto con la falta de respuesta de los dirigentes a las necesidades de sus agremiados - se desembocaron en los reclamos en muchos estados por la democratización del sindicato. Como había sucedido durante los años cuarenta y cincuenta del Siglo pasado, el poder adquisitivo de los maestros - y de los trabajadores mexicanos en general - decayó fuertemente a finales de los setenta, mientras la inflación se incrementó. A la vez, el descubrimiento de grandes reservas de petróleo en el sureste de México generó

expectativas de un subsecuente incremento en sueldos, el cual no sucedió. (Street, 1995, págs. 101-102)

La Sección 7 de Chiapas - el estado más pobre de México y vecino del centro de la bonanza petrolera, Tabasco - fue la primera base sindical en confrontarse a la dirigencia nacional. En 1978, miembros disidentes del sindicato lanzaron una huelga para exigir un aumento de sueldo, llevando sus demandas a las calles de la capital. Fueron seguidos por miembros de la Sección 22 de Oaxaca, el segundo estado más pobre de México. Ambos grupos emprendieron una serie de acciones de resistencia, incluyendo paros sindicales y plantones, culminando en una marcha masiva en la capital el 1º de mayo del 1980.

La lucha en Chiapas dio raíz a la formación en 1979 de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), que se encargó de unificar a los distintos grupos prodemocráticos en el país. Dos años después, los disidentes de Chiapas, simpatizantes con el Movimiento Revolucionario Mexicano, lograron elegir el primer líder local de la corriente democrática. Otras secciones sindicales en Guerrero, el Valle de México, Morelos e Hidalgo también emprendieron acciones disidentes durante los años ochenta, pero ninguna tuvo el éxito de los movimientos en Chiapas y Oaxaca. En cambio, sufrieron una creciente represión violenta por parte de los vanguardistas.

El asesinato del líder disidente Misael Núñez, de la Sección 36 del estado de México, fue un parteaguas en el movimiento prodemocrático. Núñez, quien fue acribillado mientras manejaba del regreso de la escuela en Tulpetlac, una ciudad pequeña al norte de la capital, había repudiado a los charros en documentos, mítines y asambleas recientes. Otro maestro que le acompañaba salió gravemente lesionado. La CNTE inmediatamente echó la culpa a

Vanguardia, acusaciones que fueron respaldadas por averiguaciones policiacas y reportes de prensa ligando a los pistoleros con la dirigencia nacional del SNTE (Trejo, 1990, pág. 90). Para el movimiento disidente, fue un recordatorio de su debilidad frente el liderazgo sindical, que contaba con el apoyo gubernamental. Núñez no era el único disidente sindical que fue asesinado durante el movimiento democrático de los ochenta; aunque no existe un recuento confiable del número de víctimas, la CNTE reclama 100 muertos y heridos solamente durante el movimiento de Oaxaca. (Street, 1995, pág. 209)

Sin embargo, el gobierno parecía poco preocupado por la violación de los derechos humanos de los disidentes. Al contrario, estuvo más concentrado en buscar soluciones a los crecientes disturbios, que impactaban sobre el funcionamiento de las escuelas y de los intentos de reforma educativa. Bajo la administración de José López Portillo (1976-82), el gobierno federal se alejó del populismo que había caracterizado la alianza gobierno-sindical durante el periodo de Echeverría. En su lugar, adoptó un enfoque más tecnocrático, bajo lo cual los maestros – y el enorme poder acumulado del sindicato – fueron vistos como obstáculos a la modernización. (Street, 1995, pág. 85)

Bajo esta lógica, el gobierno embarcó en un proyecto de “desconcentración” de la Secretaría de Educación Pública, que involucraba la transferencia de recursos y programas educativos a los estados y, en teoría, un golpe al control centralista del SNTE. El gobierno también anunció un cambio en el mecanismo de asignación de plazas, favoreciendo criterios técnicos sobre conexiones personales y eliminando la prevalencia de “aviadores”, funcionarios sindicales que cobraban sus sueldos como maestros, pero que nunca pisaron el aula.

El proyecto de reforma reflejó un intento más amplio por parte del gobierno de retomar el control de la educación pública y de reducir el poder del sindicato. Según un ex oficial de la SEP citado por Street, el gobierno había emprendido una misión para “cortar los tentáculos del pulpo” (Street, 1995, pág. 90). La dirigencia sindical, por su parte, se empeñó en bloquear los cambios, que veía como un primer paso hacia el fraccionamiento del sindicato entre 32 sindicatos estatales. En consecuencia, la SEP optó por una estrategia sorpresa: envió a los primeros delegados estatales con poco más de una carta de introducción a los gobernadores y una faja de dinero para la administración de sus oficinas. Sin embargo, el sindicato logró colocar a sus miembros en las nuevas sedes estatales de la SEP, reproduciendo los mecanismos del sistema corporativista a nivel local (Street, 1995, págs. 92-93). Los intentos por parte del régimen de Miguel de la Madrid (1982-1988) por continuar con la desconcentración enfrentaron intentos similares de sabotaje por parte de la dirigencia sindical. Finalmente, la SEP accedió a un plan menos ambicioso, que se centraba en una mayor coordinación entre las oficinas centrales y estatales de la SEP.

En conclusión, mientras que por décadas los mecanismos de poder del sindicato funcionaron a favor del régimen, cada vez más fueron vistos por parte del gobierno federal como un freno a sus proyectos de modernización. El cambio coincidió con un nuevo enfoque en mejorar la calidad de la educación, después de décadas en las cuales el propósito principal del gobierno fue ampliar la cobertura escolar.

Elba Esther Gordillo y la descentralización de 1992.

Mientras De la Madrid consolidó el giro hacia las políticas neoliberales y el estilo tecnocrático en México, fue con Carlos Salinas de Gortari que este enfoque tuvo su máxima

expresión. El resultado fue un cambio en la relación SNTE-gobierno, aunque no en la dirección que el presidente pudiera haber anticipado. Salinas llegó al poder bajo la sombra de las elecciones de 1988, en las cuales el candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas fue visto como el verdadero ganador. Sin embargo, el PRI no estuvo listo para soltar las riendas del poder.

El nuevo presidente se empeñó en retomar control sobre las relaciones con los sindicatos, empezando con el encarcelamiento a principios de 1989 del líder sindical petrolero, Joaquín “La Quina” Hernández Galicia, quien había movilizado a sus agremiados a favor de Cárdenas. La detención de La Quina por un contingente de soldados mexicanos fue un recordatorio para los otros dirigentes sindicales – entre ellos Jonguitud - que sus privilegios dependían de la subordinación de sus intereses sindicales a los del régimen. Sin embargo, en vez de estrechar la mano a Salinas, el líder magisterial emprendió una serie de acciones diseñadas a presionar para una mayor incidencia dentro de la SEP. En el XV Congreso Nacional del SNTE de febrero de 1989, la dirigencia sindical incluyó entre sus demandas la participación de los egresados de las escuelas normales en la estructuración de planes y programas educativos y la garantía de más puestos para los líderes sindicales dentro de la administración pública federal. La dirigencia también exigió un control total sobre los nombramientos de docentes y sobre las sanciones de los mismos. A su vez, pidió una mayor contribución por parte de los empresarios para ampliar el presupuesto educativo del país y el derecho del sindicato de dirigir sus propias escuelas y de tomar cargo de las campañas de alfabetización. (Loyo, 1997, pág. 33)

En el mismo congreso, los participantes rindieron culto a Jonguitud en su capacidad de líder de Vanguardia, un reflejo que la vieja lógica corporativista seguía vigente. Sin

embargo, sus exigencias iban en contrasentido de los esfuerzos de Salinas por limitar el poder de los sindicatos oficiales. Por otra parte, la dirigencia del SNTE había fallido en su encargo de controlar a la disidencia, cuyas acciones a favor de un aumento salarial estaban tomando un carácter cada vez más disruptivo.

La audacia de la dirigencia sindical fue demasiado para Salinas, quien decidió remover a Longitud y al Secretario General del SNTE, Refugio Araujo. En su lugar, nombró a Elba Esther Gordillo Morales, una ex protegida de Longitud, quien lideraba la Sección 36 del SNTE. El cambio por dedazo, efectuado bajo puertas cerradas en Los Pinos el 23 de abril de 1989, fue diseñado para terminar con la creciente autonomía del sindicato.

Sin embargo, Elba Esther Gordillo Morales no resultó ser la figura maleable que Salinas había anticipado. Después de lograr su ratificación en un congreso sindical en enero de 1990 a lo cual llegó con el vestido roto y faltando un zapato, después de haberse enfrentado a opositores en las afueras de la sede del congreso (Gordillo, 2003) se empeñó en solidificar su poder dentro del sindicato. Pronunció el fin de la vanguardista y abrió espacios para los disidentes, logrando dividir la oposición entre los que sospechan de tales ofertas y los que quieren aprovechar la aparente apertura democrática.

Elba Esther Gordillo Morales, encontró un rival fuerte en Manuel Bartlett, el primer Secretario de Educación Pública de Salinas. Bartlett fue el encargado de efectuar una reforma amplia educativa, que incluyó la descentralización, la apertura del debate educativo a sectores antagónicos al sindicato, y el acercamiento con el sector privado y el clero. En su enfrentamiento con el sindicato, el Secretario de Educación encontró apoyo dentro la

sociedad civil, que había llegado a ver al SNTE como el mayor obstáculo para el mejoramiento del sistema educativo nacional. (Loyo, 1997)

Por su parte, Elba Esther Gordillo Morales emprendió una campaña por renovar la imagen del sindicato, logrando convencer a Olac Fuentes Molinar, prestigiado investigador del Instituto Politécnico Nacional, de liderar su nuevamente creada Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano. La fundación organizaba congresos sobre la educación y producía propuestas para reformas educativas. Gordillo también aprovechaba su éxito en reducir el desorden de los disidentes para exigir una renovación del pacto corporativista con el gobierno federal (Loyo, 1993). Finalmente, Salinas decidió remplazar a Bartlett con Ernesto Zedillo, un economista y tecnócrata con un estilo negociador menos duro. La salida de Bartlett ha sido interpretada de varias maneras. Pero parece claro que Salinas vio que Zedillo tendría más posibilidades de éxito en llegar a un acuerdo con el sindicato para implementar su proyecto de reforma educativa. Por su parte, Elba Esther Gordillo Morales se vio obligada a aceptar la realidad de las reformas y se enfocaba en reducir su impacto sobre el poder del sindicato al mínimo. (Loyo, 1997)

En mayo de 1992, Salinas y Elba Esther Gordillo Morales firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que afirmaba los siguientes propósitos: volver a crecer la educación pública; modernizar la enseñanza y los contenidos educativos; mejorar la formación de los maestros en servicio; destinar mayores recursos a la educación pública; y pasar de la “desconcentración” a la “descentralización” educativa, otorgando control sobre las operaciones diarias de la educación básica a los estados (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica).

Aunque parecía un golpe para el SNTE, el acuerdo también incluyó el reconocimiento oficial del sindicato como el legítimo representante del magisterio. También aseguró el papel del SNTE como vigilante de la aplicación del programa federalista, otorgando a los dirigentes nacionales la facultad exclusiva para negociar con el gobierno federal. (Tal exclusividad ya existía en la práctica, pero el acuerdo la legalizó). (Muñoz, 2008, pág. 392)

Las reformas a la Ley General de Educación de 1993 definieron aún más el poder centralista del SNTE. Establecieron que las autoridades de la SEP “se obligan a reconocer *integralmente* la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente” (Ley General de Educación, Sexto Transitorio; énfasis propia) Elba Esther Gordillo Morales, con su ya comprobada habilidad para las relaciones públicas, logró proyectar a las reformas como una victoria para el SNTE, y para ella personalmente, argumentado que había logrado evitar un inminente desmembramiento del sindicato. Inclusive logró una reforma en los estatutos del SNTE para extender su término como secretaria-general por dos años más, y después de su salida en 1995, retuvo su poder de facto al escoger personalmente a sus sucesores. El control de Gordillo sobre el sindicato fue tan eficaz que sucesivos funcionarios acudirían a la “líder moral”, y no al dirigente sindical electo, para negociar cualquier pacto con el sindicato. (Aguirre y Cano, 2008)

No obstante, a mediados de los años noventa, algunos expertos pronosticaron el final de la relación excluyente y netamente corporativa entre el SNTE y el gobierno federal (Loyo, 1997). Basaron su argumento en las sucesivas victorias electorales de los partidos de oposición, en particular el conservador Partido de Acción Nacional (PAN). Los esfuerzos del PAN de democratizar al régimen y favorecer a los intereses empresariales no parecía favorable para el futuro del SNTE. Tales pronósticos subestimaron los talentos políticos de

Elba Esther Gordillo Morales, quien logró forjar alianzas con el gobierno del panista Vicente Fox. También fallaron al no ver el potencial atractivo del sistema corporativista para los gobiernos democráticamente electos.

Efectos en el SNTE de la descentralización (1992-2000)

En diciembre de 1994 fue electo como nuevo Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, que gobernó hasta diciembre del año 2000. A los pocos días de asumir el poder, el país cayó nuevamente en una grave crisis económica que acentuaba el clima de incertidumbre generado por el levantamiento zapatista en Chiapas, en diciembre de 1993, y por el asesinato, en marzo de 1994, del que había sido originalmente nominado como candidato al PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio.

La dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo Morales conocía muy bien a Ernesto Zedillo, quien anteriormente había ocupado la Secretaría de Educación y con quien había negociado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Además, el nuevo Secretario de Educación, Miguel Limón Rojas, deseaba mantener buenas relaciones con el sindicato y una de sus prioridades consistía en lograr que disminuyeran el número y la intensidad de los conflictos del magisterio. Existía, en suma, una confluencia en las estrategias del titular de la SEP y de la dirigencia nacional del SNTE.

En el sindicato se asume que el esquema de descentralización que se acababa de establecer podría producir efectos desintegradores para la organización, por lo que se enfocó a neutralizar esta posibilidad. De ahí que el sindicato utilizara todos los recursos de que disponía para mantener e incluso ampliar sus cotos de poder en el interior de los incipientes sistemas educativos estatales. La investigación realizada por Aldo Muñoz en tres estados

permite tener una idea del tipo de efectos que se produjeron en contextos estatales que presentan una gran heterogeneidad. Se retoman, para ilustrar este punto, las conclusiones que arroja su estudio sobre el resultado final de las pugnas entre el poder sindical y las autoridades educativas estatales (Muñoz, 2005). Se aprecian entonces acciones sindicales en tres sistemas educativos de tres estados del país: Puebla, Chihuahua y Oaxaca.

A Puebla al apoyar electoralmente al gobernador entrante, éste le otorgó los principales puestos de la SEP a funcionarios leales al SNTE. En pago al apoyo electoral que le dio el SNTE, el nuevo gobernador compartió la administración de las coordinaciones regionales de desarrollo educativo con el SNTE. Resistencia de facto en las escuelas al funcionamiento de los Consejos de Participación Social.

En Chihuahua en pago al apoyo que brindó el SNTE para la victoria del gobernador entrante, se restituye la participación de la sección sindical en el nombramiento y remoción de los directivos de las seis Unidades de Servicios Regionales establecidas por el gobierno del estado. En correspondencia con el apoyo que brindó la sección 47 del SNTE para el triunfo electoral del candidato del PRI a la gubernatura, una vez que concluye el mandato del gobernador proveniente del Partido Acción Nacional (PAN), se suprime la figura de supervisor administrativo que éste había creado y cuyo nombramiento se había establecido como una atribución del gobierno del estado sin intervención del sindicato. El gobernador del PRI elimina la Comisión de Plantillas (de la que no forma parte el SNTE) que había sido creada durante la administración anterior para sustituirla a la Comisión de Escalafón Mixta. Restituye a la sección 47 el manejo del escalafón.

En Oaxaca la participación de dirigentes de la sección 22 en la dirección colegiada del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), condujo a que Inicialmente el gobierno estatal impulsara la Ley estatal de educación (1995) y el Plan Estatal de Educación (1998-2004) que propician el involucramiento de las autoridades municipales y de los padres de familia en la administración de las escuelas. Pero la fuerza social y política de la Sección 22 provoca que el gobierno desista posteriormente de establecer las medidas administrativas necesarias para llevar adelante estas normas. (Muñoz, 2005, págs. 293-294)

Entre las lecciones que se pueden extraer del examen de los estudios sobre el federalismo educativo durante la presidencia de Ernesto Zedillo podemos destacar:

- El sindicato aprovechó la existencia de contiendas más reñidas para valorizar aún más su apoyo a los candidatos con los que establecía alianzas.
- El CEN del SNTE logró hacer respetar lo establecido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) respecto que se mantendría como el titular de las relaciones laborales de los maestros a pesar del nuevo federalismo educativo.
- Tanto el CEN como los Comités Seccionales adoptaron la estrategia de la doble negociación, consistente en que el día 15 de mayo (Día del Maestro) se daban a conocer los aumentos en el sueldo base magisterial así como en prestaciones, pero los Comités Seccionales realizaban una negociación suplementaria con los gobiernos estatales en los que conseguían ventajas adicionales, en especial más días de aguinaldo y otras prestaciones especiales.

- El sindicato en las entidades generalmente contó con la ventaja de establecer negociaciones con funcionarios estatales sin experiencia, o muy limitada, mientras que los miembros de los Comités Seccionales conocían muy bien los vericuetos de la administración educativa.
- Los dirigentes sindicales en los estados establecieron alianzas no solamente con el PRI sino que empezaron a abrirse hacia otras opciones políticas.

El SNTE en la época de la alternancia.

En los meses previos a las elecciones presidenciales de julio 2000, Elba Esther Gordillo Morales anticipó la posibilidad de una victoria de la oposición, y en particular, del candidato panista, Vicente Fox. Sin abandonar su apoyo público al PRI, sostuvo reuniones con Fox en privado, prometiéndole el respaldo político del sindicato en el evento que ganara la presidencia. Aprovechó su amistad con Jorge Castañeda Gutmann, colaborador cercano de Fox y futuro Secretario de Relaciones Exteriores, para acercarse al candidato. Mientras denigraba a Fox públicamente, Elba Esther Gordillo Morales puso su red de observadores electorales y funcionarios de casillas al servicio del panista, ayudando a prevenir posibles fraudes electorales por parte del PRI. (Raphael, 2007)

Después de la histórica victoria de Fox, Elba Esther Gordillo Morales se acercó a su influyente esposa, Martha Sahagún, ofreciéndole el apoyo del SNTE para el proyecto de la primera dama de impulsar “valores familiares” a través de un libro didáctico. Elba Esther Gordillo Morales facilitó la distribución masiva de *La Guía para Padres* en las escuelas primarias públicas, a pesar que los contenidos del libro – que predicaba la abstinencia sexual – iban en contra de la tradición liberal y laica del sindicato. Fue un ejemplo más de la

capacidad de Elba Esther Gordillo Morales de adaptarse a las circunstancias políticas del momento. También, apoyó a los proyectos educativos del presidente – que incluían el programa Enciclomedia, Programa Escuelas de Calidad, y el Acuerdo Social para la Calidad de la Educación.

El cálculo político de Elba Esther Gordillo Morales no tardó en dar fruto. Fox nombró a aliados de la líder sindical a la dirigencia de la Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y a la Lotería Nacional. También, a pesar de evidencias que el sindicato había permitido desvíos millonarios de fondos públicos, Fox otorgó al SNTE el control económico sobre más programas gubernamentales, incluyendo el VIMA (Programa de Vivienda Magisterial), que daba créditos a maestros para la compra de vivienda pública. A pesar de la inyección de cada vez mayores cantidades de dinero público, VIMA seguía perdiendo vastas sumas debido a los malos manejos y la corrupción dentro del sindicato (Raphael, 2007, págs. 239-240). Es difícil estimar el monto total canalizado por el gobierno federal al sindicato durante el sexenio de Fox. Pero un solo depósito hecho por el gobierno federal al programa VIMA en 2006 sumó la cantidad astronómica de 100 mil millones de pesos – equivalente a 1.1 por ciento del Producto Interno Bruto del país para ese año. (Raphael, 2007, pág. 245)

El éxito de Elba Esther Gordillo Morales en facilitar cada vez más recursos para el sindicato le ayudó en su meta de consolidarse legalmente frente al SNTE. En 2004, logró que el sindicato cambiara sus estatutos para crear la figura del presidente del Comité Ejecutivo Nacional con derecho a reelección, asegurando así su permanencia como líder sindical. Para muchos analistas y críticos, fue una prueba de las prácticas autoritarias de los líderes sindicales seguían vigentes aún bajo el nuevo régimen democrático. “En el *gobierno del*

cambio que pretendió conducir Vicente Fox (2000-2006) el cacicazgo magisterial encarnado en Elba Esther Gordillo Morales desde 1989 no sólo logró preservarse, sino que ganó solidez, posiciones y, especialmente, autonomía.” (Raphael, 2007, págs. 14- 15)

El control de Elba Esther Gordillo Morales sobre el SNTE quedó asegurado aún más con un voto de confianza durante un congreso extraordinario del sindicato en 2007, a lo cual no fueron invitados los miembros disidentes. Los asistentes votaron por mantener a Elba Esther Gordillo Morales en su puesto como presidenta del sindicato “por el tiempo que sea necesario”. Furiosos, los disidentes exigieron que el presidente interviniera para invalidar el nombramiento, argumentando que este fue ilegal. Sin embargo, Calderón se negó a intervenir en el proceso político interno del sindicato, tal como había pasado con Fox. (Aguirre y Cano, 2008)

De hecho, muchos analistas argumentan que el presidente ha otorgado al sindicato un trato preferencial sin precedente. Esto se debe, argumentan, a la deuda política que tuvo Calderón con Elba Esther Gordillo Morales, cuyo apoyo durante la campaña presidencial de 2006 fue crítico para asegurarle la victoria al panista. Según estas teorías, Elba Esther Gordillo Morales movilizó a su ejército de observadores electorales y funcionarios de casilla, quienes lograron concretar un “fraude hormiga” a favor de Calderón (Raphael, 2007). Inclusive, sacrificó al candidato de su propio partido, Roberto Campa, al impulsar a los seguidores del Partido Nueva Alianza de regalar uno de sus tres votos para cargos nacionales al partido. Este llamado fue interpretado por muchos como una invitación a votar por otro candidato presidencial, y en particular, para Calderón. En los debates presidenciales, Campa y Calderón hicieron referencias favorables sobre las propuestas del otro, mientras atacaban

duramente a sus otros rivales, levantando sospechas sobre la existencia de una alianza política debajo del agua.

Mientras tales afirmaciones no se comprobaron, el presidente se empeñó en demostrar públicamente su apoyo al sindicato, y por su líder en particular. En la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación en mayo de 2008, elogió el papel del sindicato como coautor del proyecto de reforma.

La alianza, que en principio pone fin a la venta y herencia de plazas e impone nuevas medidas de evaluación de los docentes, ha desatado una ola de protestas por parte de los disidentes. Sin embargo, hasta el momento han habido pocos avances en la implementación de las medidas (Observatorio de la Educación, 2009), un hecho que muchos analistas atribuyen a políticas de sabotaje por parte de Elba Esther Gordillo Morales. En este sentido, según Gómez-Morín (2008) “Si el sindicato va a perder poder, es muy importante saber cómo, para ver si no es en los cómo donde el sindicato va a meter los candados”, En su papel como secretario general de la asociación civil Mexicanos Primero, Gómez-Morín ha sido un fuerte crítico de las políticas educativas de Calderón, a pesar que son del mismo Partido.

Él afirmó inclusive que la actitud permisiva de Calderón hacia el sindicato –al igual que la de sus antecesores– contribuyó a retrasar a urgentes reformas educativas. “Querían conservar los balances de poder, para mantener el poder que tenía el partido o el gobierno, cuando lo más importante era transformar el sistema educativo para darle futuro a este país. Ése fue un error de cálculo tanto del gobierno de Fox como, creo yo, del gobierno de Felipe Calderón.” (Gómez- Morín, 2008)

El apoyo tan público de Calderón al sindicato sorprendió, dado las crecientes presiones por parte de organizaciones internacionales a favor de limitar el poder del SNTE. El sindicato de maestros es “sin lugar a dudas el principal obstáculo que enfrenta en estos momentos el sistema mexicano de educación”, resaltó el Banco Interamericano de Desarrollo en un informe en 2008. El documento acusa al sindicato de bloquear los esfuerzos del gobierno por implementar un sistema de evaluación del profesorado y exigirle responsabilidad, elemento clave en la reforma a la educación propuesta por Calderón. “Es claro que la baja calidad de la educación se ve reflejada en gran parte en la limitada competencia profesional de los maestros.” (BID, 2008)

La UNESCO se manifestó en términos aún más críticos hacia el sindicato. Una investigación realizada por la organización en 2007 para determinar el nivel de corrupción en la educación a nivel mundial acusó al sindicato de vender cupos para profesores y de efectuar otras prácticas corruptas (UNESCO, 2007). Por otro lado, la primera Secretaria de Educación Pública de Felipe Calderón, Josefina Vázquez Mota, llegó a la conclusión que el gobierno estaba cediendo demasiado terreno en sus negociaciones con el sindicato (Raphael, 2009). Ella se empeñaba en impulsar restricciones sobre el poder del SNTE, una actitud que la llevó a confrontaciones públicas con Elba Esther Gordillo Morales; la líder sindical insultó a Vázquez Mota públicamente en muchas ocasiones. No obstante, en vez de defender a su secretaria y ex coordinadora de campaña presidencial, Calderón seguía apoyando a ELBA Elba Esther Gordillo Morales. Este aparente conflicto de intereses pudo haber impulsado la decisión de Vázquez Mota de dejar el cargo de Secretaria de Educación Pública en abril de 2009. En su lugar, Calderón nombró a Alfonso Lujambio, quien ha adoptó una actitud más conciliatoria hacia Gordillo y el SNTE.

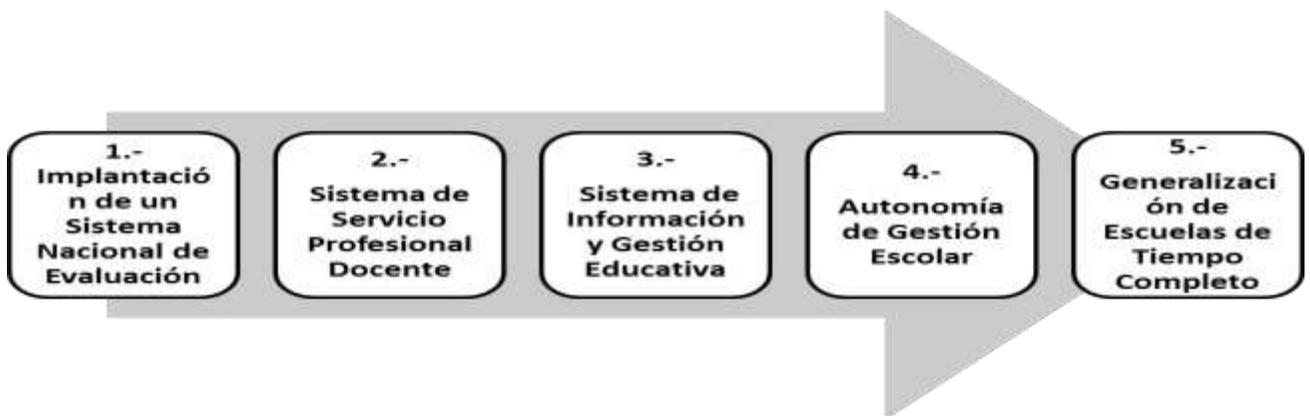
La cerrazón y aislamiento político: el retorno del PRI 2013.

En los prolegómenos de las elecciones de presidenciales de 2012, Elba Esther Gordillo Morales actuó pragmáticamente y volvió a apoyar al candidato del PRI: Enrique Peña Nieto. Los Cálculos del Elba Esther Gordillo Morales se enfocaron en preservar los privilegios del sindicato y estimo con la candidata del PAN: Josefina Vázquez Mota (en pugna desde sus tiempo de Secretaria de la SEP federal, cuestión señalada línea antes) y menos en el del PRD (Andrés Manuel López Obrador). En este sentido, instrumento una estrategia de dos vertiente: Por lado, apoyo tácitamente el lanzamiento del ecologista Gabriel Cuadri, como candidato del partido Nueva Alianza; el cual implícitamente está ligado al SNTE. Por otro extremo, de forma oculta apoyo con recursos y logística electoral la campaña del candidato del PRI. El apoyo a este mismo, fue en parte determinante en la jornada electoral, donde el PRI logro la victoria y aseguro su retorno en diciembre 2012.

Sin embargo, como el proceso electoral dejo dudas sobre su legitimidad y marco negativamente la elección de Enrique Peña Nieto, este inicio su gobierno pronunciándose por la necesidad de reformas estructurales, entre las cuales las propuestas, fueron la laboral y la educativa. El alejamiento del presidente con Elba Esther Gordillo Morales inicio los dos primeros días de su mandato. El 1º de diciembre nombro como Secretario de Educación Pública a Emilio Chuayffet; viejo rival político de Elba Esther Gordillo Morales. Para el 2 de ese mismo mes, junto con los dirigentes de los principales partidos políticos (Cristina Díaz del PRI, Gustavo Madero del PAN y Jesús Zambrano del PRD) firmo un el denominado Pacto por México, que tuvo como objetivo impulsar reformas que promovieran el desarrollo y progreso de México. En este sentido, inesperadamente el 10 de diciembre de 2012, el presidente envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Reforma Educativa. La iniciativa

proponía en lo fundamental las siguientes líneas de acción como se explica en la siguiente figura:

Figura 3.2 Líneas de acción de Reforma Educativa 2012. Diseño propio con base en «Pacto por México». 02 de diciembre del 2012.



Es ampliamente posible, que tal iniciativa no contaba con el apoyo de SNTE y menos aún de la CNTE. En lo fino la Reforma cuestionaba la situación actual del SEM y modificó el estatus laboral de los docentes, en cuanto a su entrada y salida, ligando estas a sistemas de evaluación; así como se permite la entrada de otros profesionales; no egresados de las normales, al sistema educativo básico. A parecer todo el proceso está totalmente negociado, pues aun con las protestas del CNTE y de otras facciones del SNTE; algunas ligadas a Elba Esther Gordillo Morales, la reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados y la de Senadores el 20 y 21 de diciembre de 2012.

En medio de esta vorágine, el desconcierto de SNTE y de Elba Esther Gordillo Morales se percibía como un posible obstáculo para la implementación de la Reforma Educativa. A inicios de 2013, el descontento magisterial era evidente, no sólo en las filas de

la CNTE, sino también en el SNTE y el gobierno y medios inferían que mucho del mismo era fomentado por Elba Esther Gordillo Morales. De forma evidente la dirigente declaraba no estar de acuerdo en la reforma y solicitaba ser escuchada e implícitamente pretendía cobrar los supuestos favores que le debía el presidente por su apoyo en la elección de julio 2012. De manera truculenta, el sistema político que había encumbrado a Elba Esther Gordillo Morales la desecho, pues mientras se promulgaba la Reforma Educativa el 25 de febrero de 2013 y se publicaba esta el 26, este mismo último día, Elba Esther Gordillo Morales era arrestada por la PGR por el delito de malversación de fondos e enriquecimiento ilícito. Con el arresto y confinamiento de Elba Esther Gordillo Morales, el SNTE se cimbró, pero inmediatamente se alinea al régimen y se desliga de la dirigente. Desde febrero de 2013, el dirigente del SNTE Juan Díaz De la Torre, el cual ha actúa pragmáticamente y ha negociado muchos de los alcances de la reforma, con éxito relativo. Al parecer nuevamente el SNTE está ligado al nuevo corporativismo del PRI, por lo cual la eficiente implementación de la Reforma Educativa puede estar supeditada a negociaciones de orden político. Aun con lo anterior, la CNTE sigue en lucha por resistir los impactos laborales de la reforma y hasta noviembre del 2014 ha logrado contener su aplicación en las entidades donde tiene mayor influencia: Guerrero, Michoacán y Oaxaca.

El SNTE y los Movimientos internos: CNTE

Para entender más al SNTE es necesario particularizar en su organización y en su dinámica inter e intra-seccional. Comúnmente las referencias que se hacen al sindicato tienden a identificarle como una entidad única, compacta, unitaria; en una palabra, como un

organismo homogéneo. Es de aquí quizá que nace la tendencia no sólo a generalizar algunos de sus rasgos, sino también a asociar de forma casi automática la rigidez laboral, la corrupción y la opacidad sindicales, con el bajo logro educativo. Nuevamente cabe advertir que esta crítica no coloca a la investigación aquí presentada en la postura contraria; es decir, en una que supusiera de manera absurda que dichos rasgos favorecen el aprendizaje. Simplemente se plantea que en rigor es necesario analizar la asociación de lo sindical con el logro.

El descuido de ciertos hechos particulares en el contexto de las secciones sindicales a lo largo del país parece provocar la imposibilidad de una mayor comprensión del SNTE según la heterogeneidad en la lógica y métodos de sus secciones estatales. Sí se puede afirmarse que en los últimos años el sindicato magisterial había sido el protagonista de una paradoja en el mundo laboral mexicano: mientras que los sindicatos en general habían estado perdiendo poder político y de negociación frente a sus interlocutores, la dirigencia del SNTE registraba avances en ambos terrenos que parecía aprovechar para obtener ventajas para la cúpula y sus agremiados. Además, al tiempo que perdía respaldo en la opinión pública, no solamente mantenía sino que lograba mayor capacidad para influir o vetar la política pública, a contramano de lo que ocurría con la mayor parte del sindicalismo. En ambos hechos se vislumbraba cierta singularidad que ahora parece deteriorada luego del golpe político perpetrado desde la presidencia de la república con el encarcelamiento de Elba Esther Gordillo Morales acusada de malversación de los fondos sindicales y con la amenaza de actuar en contra de muchos otros miembros de la cúpula sindical en caso de no disciplinarse a favor de la reforma educativa impulsada por el mismo gobierno.

Durante los últimos años al CEN-SNTE le había interesado incidir en las políticas educativas y lo había logrado en primer lugar a partir del control de una estructura de representación monopólica, no competitiva, con presencia nacional y un liderazgo eficaz en la coordinación de la clase dirigente. Esto provocó que en la política educativa el CEN-SNTE viniera mostrándose como el defensor de un statu quo que satisfacía el interés de la cúpula sindical y del gremio magisterial y sólo parecía promotor o tolerante con los cambios que les beneficiaban.

Lo anterior lo había mantenido en una lucha constante por perdurar como un tomador de decisiones y como un actor con poder de veto. Para lograrlo venía desplegando diferentes estrategias coordinadas que buscaban influir en las decisiones en materia educativa, ya fueran tomadas por los gobiernos o por los congresos, tanto federales o estatales. En esta lógica se pueden entender las carteras que hasta la fecha había ocupado el magisterio en la SEP, en las gubernaturas y en los congresos para desde ahí incidir en las políticas educativas.

Los pactos político-electorales habían sido también parte de este esquema en tanto le habían permitido llegar a ámbitos de decisión. Para decirlo rápidamente, en la época de Elba Esther Gordillo Morales, el sistema educativo se volvió el negocio de una cúpula sindical que desplegó recursos de poder, capacidades y estrategias altamente coordinadas y al menos en lo político, innovadoras, con resultados positivos para sí misma y sus representados en un contexto en que los demás sindicatos apenas lograban sobrevivir y en el que los trabajadores de otros ámbitos veían precarizar o simplemente desaparecer sus empleos.

Los crecientes cuestionamientos públicos de las últimas décadas no se han limitado a señalar la relación entre la SEP y el SNTE, también han apuntado hacia la CNTE, que desde

hace tiempo ha capturado la atención de ciudadanos y de especialistas, y lo ha hecho de manera particular en esta coyuntura en que ha salido a las calles para intentar frenar o modificar la reforma educativa que la cúpula del SNTE ya aceptó.

La CNTE llama la atención por sus peculiares estrategias de movilización y de negociación en entidades como Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas; estos estados que representan sus bastiones más importantes. Es posible ilustrar de manera aproximada la distribución de las secciones del SNTE según una tipología que distingue entre las SS.II. y las SS.DD. agrupadas en la CNTE. (Véase Fig.3.3)

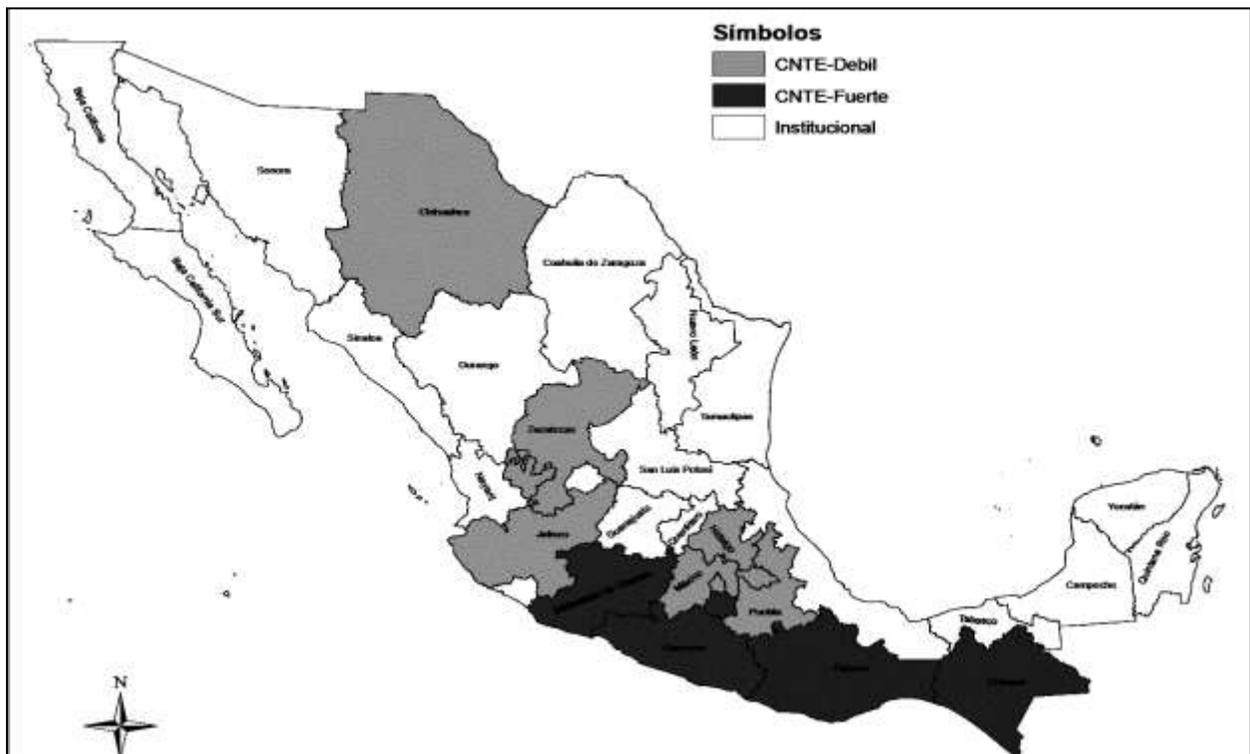


Figura 3.3 Mapa de la distribución de secciones sindicales SNTE-CNTE según entidades (Tapia, 2013)

A grandes rasgos el mapa muestra un contraste entre el sur-sureste que asoma al Pacífico, con una fuerte presencia de la CNTE, y el resto del país, donde ésta mantiene una

débil o nula presencia. A diferencia del SNTE, la Coordinadora se ha caracterizado desde su origen por echar mano de un amplio repertorio de protestas y manifestaciones públicas para hacer oposición a la política educativa, así como al liderazgo de Elba Esther Gordillo Morales, pero en muchos casos con un costo en términos de días lectivos perdidos que suele cuestionarse cada vez más en la opinión pública. Actualmente se puede hablar inclusive de un cierto desprestigio de los trabajadores de la educación. Luis Hernández Navarro observa que la imagen del maestro en la opinión pública se ha deteriorado (Hernández, 2011). No es un tema menor. La sociedad asume posturas cada vez más críticas hacia el magisterio.

Orígenes de la oposición SNTE v/s CNTE.

La gran producción académica en torno al SNTE proporciona elementos para suponer que el sindicato está lejos de ser homogéneo o unitario en su organización y dinamismo internos (Bensusán, 2013). Sus 59 secciones estatales, reconocidas por los Estatutos y avaladas por el CEN, están lejos de presentar un panorama político y organizativo simple, como se muestra en los siguientes apartados.

Desde su formación a finales de los años setenta, la CNTE ha representado un actor que antagoniza al interior del mismo SNTE. Vanguardia Revolucionaria (VR), la corriente política que controlaba la vida sindical, encabezada por Jonguitud Barrios, se enfrentó en esos años a una coalición de movimientos disidentes regionales que en algunos casos lograron resquebrajar su estructura de control, y en dos casos, Chiapas y Oaxaca, perdieron completamente (Bensusán, 2013). El conjunto de fracciones democráticas afines a la insurgencia magisterial se agrupó en la ya citada CNTE, que nació como un organismo no estatutario, abocado a impulsar la democratización del sindicato, para lo cual ha funcionado

como una plataforma de coordinación de acciones encaminadas a tal fin, y como un instrumento paralelo de interlocución frente a los gobiernos federal y estatales para gestionar demandas que la dirigencia nacional no incluye en las agendas de negociación. Para decirlo en breve, la CNTE se constituyó desde su origen en el instrumento propio de representación y de gestión del magisterio disidente. En este sentido, las protestas de estos años y la aparición de la Coordinadora revelaron un problema de representación al interior del sindicato, esto es, el agotamiento del sistema de intermediación y de contención de las demandas magisteriales que se había desarrollado como instrumento de gobernabilidad autoritaria del sistema educativo.

Desde su origen el sindicalismo disidente agrupado en la CNTE denunció la rigidez y el centralismo de las estructuras organizativas del sindicato, lo que hacía (y al parecer, sigue haciendo) imposible la elección democrática de las dirigencias en cualquier nivel de gestión y de representación. El SNTE parecía secuestrado por una burocracia sindical con fuerte presencia en el sistema político²².

Las movilizaciones magisteriales de estos años estuvieron motivadas también por demandas tales como el aumento salarial. Las protestas hacían evidente el descontento en las filas de los docentes cuyo ingreso se había deteriorado en el contexto de las frecuentes crisis inflacionarias. La forma en que las movilizaciones nacionales de la década de los años 80 del

²² De hecho la historia del SNTE es una historia de liderazgos personales que se han consolidado a través de una fuerte interacción con el sistema político: Jesús Robles Martínez fue líder absoluto del SNTE durante 23 años (1949-1972). Le sucedió Jonguitud Barrios, quien permaneció como líder político durante 17 años (1973-1989). Y Elba Esther Gordillo cumplía ya 23 años dirigiendo al SNTE (1989-2012) antes de su aprehensión, con un mandato que iba a prolongarse durante otros seis años, según el acuerdo alcanzado en el VI Congreso Nacional Extraordinario realizado en octubre del 2012. Todos estos liderazgos se han mantenido controlando la sucesión de las dirigencias formales del sindicato, pero operando de facto desde la sombra. Esto significa que sólo tres líderes han dominado el sindicato durante más de sesenta años.

Siglo pasado, desafiaron la gobernabilidad del sistema educativo llevó a la clase política a coordinarse para defender el statu quo. Así, en repetidas ocasiones a lo largo de la década, la disidencia magisterial enfrentó la respuesta coordinada entre la autoridad educativa y la dirigencia del SNTE. Pero a finales del año setenta esta coordinación falló, precisamente cuando la cúpula encabezada por Jonguitud Barrios endureció el veto hacia las reformas educativas que se habían intentado durante la década por parte de la SEP; de modo que al finalizar el decenio la insurgencia magisterial generó una crisis de gobernabilidad en el SNTE.

Luego de la caída de Jonguitud Barrios, propiciada desde la presidencia de la República en 1989 –en el contexto de las intensas movilizaciones magisteriales y del veto del líder a la descentralización educativa que se venía impulsando desde la SEP-, llegó a la dirigencia del sindicato Elba Esther Gordillo Morales, con el apoyo de la misma presidencia. Sin embargo, recibió un sindicato agitado y dividido; con una disidencia mayoritaria y muy organizada en algunas entidades. Apenas dos meses después de su arribo, la oposición magisterial ganó las elecciones del CES de la S-9 en el D.F. y fue reconocida por el CEN-SNTE. La historia se repetiría en Oaxaca con la S-22 y en Chiapas con la S-7 ELBA Elba Esther Gordillo Morales fue construyendo un liderazgo que aglutinó a la mayoría de las secciones que luego vinieron a llamarse las institucionales. Lo hizo bajo un nuevo proyecto de control sindical. De esta manera se consolidó una situación al interior del SNTE en la que un puñado de secciones disidentes (agrupadas en la CNTE) permaneció –y lo sigue haciendo– como fuerza contestataria (aunque minoritaria) frente a una dirigencia nacional agrupada en el CEN que siguió controlando los recursos del sindicato y al grueso de las secciones en los estados (las institucionales).

Algunas miradas que simpatizan con las secciones disidentes hablan de éstas como "...una formidable escuela de democracia y ciudadanía. Son una isla de honestidad en el mar de corrupción del sindicalismo nacional y una fuerza anti corporativa. Reivindican la dignidad del magisterio. Cuando han ganado las secciones sindicales [...], su gestión ha sido, en lo esencial, transparente. En algunos estados se han convertido en sujeto pedagógico alternativo." (Hernández, 2011, pág. 48) Pero lo cierto es que luego de más de treinta años de la aparición de la disidencia magisterial y de su agrupación en la CNTE, el panorama que presentan las secciones es diverso. En algunas entidades la disidencia se redujo a fracciones o grupos minoritarios sin capacidad de incidencia en sus secciones (podría ser el caso de Chihuahua, Tlaxcala, Hidalgo, Tabasco, Jalisco y otras).

En otros casos la disidencia permanece con una fuerte presencia en la entidad, pero sin lograr el control completo del CES, de modo que coexiste con fracciones institucionales que mantienen la Secretaría General y la mayoría de las carteras del CES (son los casos de Michoacán, Guerrero y Morelos). En otros casos, la disidencia perdió el control del CES que en algún periodo tuvo, de modo que vino a sumarse al caso de cohabitación con fracciones institucionales que controlan el CES (S-9 del D.F. y S-7 de Chiapas). Sólo en un caso la disidencia tomó el control total de la dirigencia seccional y lo ha mantenido, al tiempo que desterró prácticamente a las fracciones institucionales de su entidad: la S-22 de Oaxaca.

El SNTE y sus propuestas de políticas educativas: Revisión desde los Congresos de educación

Como se ha mostrado, la historia del SNTE indica que siempre ha estado ligado a los gobiernos, desde los mandos de la revolución, hasta los de transición, entre el año 2000 y

2012. Sin embargo, sólo el aspecto corporativista y colaboracionistas fue claro, pues su pragmatismo de estar al lado del sistema, sin que importase la tendencia de cada gobierno. Más es difícil detectar el tipo de involucramiento, pasivo, activo o proactivo, del SNTE en las políticas educativas, principalmente entre los años treinta y finales de los noventa del Siglo pasado. El involucramiento teóricamente se ha dado, pues sin esta, muchas políticas que han conformado; positiva o negativamente, el sistema educativo no se hubieran formulado e instrumentado, en el mismo orden, miembros destacados del SNTE han sido funcionarios de alto nivel de diversos gobiernos federales. Aun con lo anterior, su tipo de participación es generalmente es calificada como perjudicial para la calidad de la educación.

Sin embargo, para no generalizar una sola posición y mostrar objetivamente la posible participación del SNTE en las políticas educativas, se examinaron las propuestas educativas formuladas en sus congresos nacionales y su relación de impacto con la situación de la educación (para con ello mostrar la significancia de los objetivos e hipótesis del estudio). El SNTE ha realizado cinco congresos nacionales educativos desde 1992, en 1994, 1996, 2000, 2006 y 2011-2012. Como se muestra en la *Tabla 3.1*, en cada congreso, el SNTE propuso una serie de políticas, que desde la visión institucional contribuirían a mejorar la educación básica. Varias de las propuestas se implementaron y registraron alcances e impactos en la conformación estructural, eficiencia y eficacia del sistema educativo. En lo general, la *Tabla 3.1* se construyó identificando en la columna 1 las principales propuestas; en la 2 el ámbito de implementación (Nacional y Estatal) y en la 3 el impacto.

Para plantear inferencias sobre el impacto (Sistema Educativo) se forma una clasificación de tres niveles: mejora al sistema, sin cambios en sistema y deterioro del sistema. Esta clasificación se debe de interpreta como sigue:

- a) Mejora al sistema: cuando la propuesta fue instrumentada por la SEP en el ámbito nacional y continúa hasta la actualidad; modificó las estructuras de funcionamiento del sistema; contribuyó a mejorar la calidad de la educación, así como cambiar la relación contractual y situacional del magisterio
- b) Sin cambios en el sistema: cuando la propuesta no logró instrumentarse en el ámbito nacional (pues las circunstancias de algunas entidades no lo permitieron: alta influencia de la CNTE), pero si modificó en parte el funcionamiento del sistema, sin registrarse mejora clara en la educación y cambió algunos aspectos de la relación contractual y situación magisterial.
- c) Deterioro del sistema: cuando la propuesta no logró instrumentar en lo nacional; por lo comentado en el punto b), y que lo mismo modificó negativamente las dinámicas estructurales del sistema, por lo cual empero las condiciones de calidad de la educación, así como aspectos afines a la situación contractual y magisterial.

En el contexto de las interpretaciones, se debe señalar que las mismas son parciales, pues falta correlacionar una cantidad apreciable de programas y dilucidar su impacto en la educación. Sopesando lo anterior; con la información disponible, los datos indicarían que el SNTE al parecer ha propuesto políticas educativas, de diversa índole; desde la ampliación de la educación básica (de preescolar a secundaria), hasta los procesos de la evaluación docente. En lo general, los puntos más importantes son:

- Ampliación de educación básica.
- Educación básica inclusiva: Derecho a la educación básica para toda la población.

- Sistema de capacitación para elevar la calidad docente: Carrera magisterial.
- Establecimientos de estándares para evaluar la calidad educativa: Prueba Enlace.
- Diagnóstico de retos y corresponsabilidades en la calidad educativa: Programas que tiendan a mejorar la distribución presupuesta y su eficiente impacto en la educación.
- Revisión y adaptación curricular: Aplicación de nuevas tendencias pedagógicas para profesores y estudiantes, así como de corriente posmodernas de inclusión: Género y nuevos actores sociales.
- Consejos pedagógicos: Acepta la participación de todos los actores para mejorar los procesos de enseñanza en las escuelas; incluye a directivos, docentes y padres de familia.

PROPUESTA	ÁMBITO DE IMPLEMENTACIÓN	RESULTADO
Primer Congreso Nacional de Educación “Educación Pública de Calidad y Trabajo Docente Profesional: El Compromiso Sindical” 1994		
<p>1.-Formación integral en todos los tipos, niveles y modalidades del sistema educativo y reforzar el sistema de educación tecnológica.</p> <p>2.-Políticas redistributivas y compensatorias para garantizar la cobertura universal de la educación básica y fortalecer la diversidad cultural, lingüística y étnica en el sistema educativo mexicano.</p> <p>3.-Mecanismos político-administrativos eficientes que garanticen el carácter rector del Estado en la educación y regulen la participación social y definir los mecanismos de corresponsabilidad social en su consecución, conservando el carácter público. Establecer un sistema de formación, actualización, capacitación y superación profesional para garantizar la calidad profesional del trabajo de cada maestro.</p>	NACIONAL-ENTIDADES	Mejora en el sistema
2do Congreso Nacional de Educación “Educar en la democracia y el respeto a la diversidad: Compromiso del SNTE” 1997		
Para lograr la política educativa de Estado que el país requiere, el SNTE recomienda:	NACIONAL-ENTIDADES	Mejora en el sistema

<p>1.-Modificar el Artículo Tercero Constitucional en los términos que aquí se proponen; revisar y resolver los vacíos de la Ley General de Educación que ponen en riesgo la calidad y la equidad de la educación pública; reglamentar el Artículo Cuarto Constitucional en los términos que requiere el respeto a la diversidad, la defensa y fortalecimiento de los derechos de los pueblos indios, la igualdad entre el hombre y la mujer.</p> <p>2.-Asegurar la disponibilidad del presupuesto necesario para el fortalecimiento de la educación pública y la gratuidad de la misma en todos los niveles y modalidades con un monto no inferior a 8 por ciento del PIB del país.</p> <p>3.-Establecer, junto con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, las comisiones mixtas necesarias para dar cumplimiento a la Ley General de Educación, en especial el Artículo 20; impulsar entre distintos grupos del país un análisis democrático de los programas que deberán promoverse para fortalecer la formación en valores, la igualdad entre hombres y mujeres, el respeto a los derechos educativos de los pueblos indios; cuidar el proceso de integración educativa atendiendo a la formación permanente de los profesores y a la disponibilidad de la infraestructura y de los recursos necesarios, y, en general, respetar la participación de los maestros y de su organización sindical en todas las decisiones que requiere la educación pública de nuestro país.</p> <p>4.-Realizar los diagnósticos y las evaluaciones; dar a conocer los avances y dificultades que enfrentan en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales para atender la educación pública en su entidad; respetar la aplicación de los recursos federales canalizados para la prestación del servicio educativo en su entidad; incrementar los recursos necesarios para asegurar la equidad y la calidad a toda la población; ajustarse a la normatividad nacional en materia educativa y respetar los acuerdos SEP-SNTE.</p>		
Tercer Congreso Nacional de Educación. 2000		
<p>Seguimiento a los acuerdos del segundo congreso, fundamentalmente en cuanto a evaluación docente y mejora en la calidad de la educación</p>		<p>Mejora en el sistema</p>
Cuarto Congreso Nacional de Educación y Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros. 2006		
<p>1.-Generar programas preferentes para impulsar la escolaridad entre niñas y niños; proponer escuelas de tiempo completo en comunidades marginadas y con altas tasas de población indígena, contribuye decididamente a asegurar la equidad y la inclusión social en el país.</p> <p>2.-Contenidos educativos de vanguardia para enseñar a los niños mexicanos a ejercer una libertad responsable, para una democracia comprometida, para un Estado de Derecho, para saber defender nuestra soberanía, y para competir y convivir en forma justa; para crear un nuevo tejido social.</p> <p>3.-Un Estado de bienestar educativo que sea capaz de ayudarnos a superar la pobreza y, en el mismo sentido, segmento a segmento, veamos entrelazarse la seguridad</p>	<p>NACIONAL- ENTIDADES</p>	<p>Sin cambios en el sistema</p>

<p>nacional con la seguridad escolar y comunitaria; la competitividad nacional, con la calidad educativa y su vinculación a la empresa, a la tecnología y a su desarrollo; y así sucesivamente, hasta integrar con esas partes, un proyecto de nación actualizado que nos dé viabilidad como país en este Siglo.</p> <p>4.-Es necesario que nos propongamos, como mínimo, una educación básica de 15 años (preescolar, primaria, secundaria y preparatoria) no sólo para detonar correctamente nuestro enorme potencial en capital humano, sino para que la equidad esté cada vez más cercana.</p>		
Quinto Congreso Nacional de Educación y Tercer Encuentro Nacional de Padres y Maestros. 2011-2012		
<p>Propuestas de política pública y estrategias para la transformación de la educación</p> <p>1.-Universalización de la escuela, donde los niños y jóvenes desde preescolar hasta universidad vayan a clases</p> <p>2.-Crear la subsecretaría de educación indígena</p> <p>3.-EDUSAT se convierta en una opción de televisión abierta, así como que los jóvenes tengan espacios para promover sus proyectos.</p> <p>4.-La SEP cuente con una radiodifusora y televisión como instancias propias de comunicación social.</p> <p>5.-Solicitar a la Secretaría de Gobernación el cumplimiento de los artículos 10 y 11 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en lo que respecta al fomento de valores y conocimiento científico, artístico y cultural y evalúe el contenido de los programas que se transmiten en los medios y que se legisle en favor de una programación y publicidad “con sentido ético” en las televisoras locales y nacionales.</p> <p>6.-Los maestros cuenten, para los próximos seis años, con salarios comparables a los que dan en países desarrollados.</p> <p>7.-Establecer que las escuelas tengan servicios básicos de electricidad, agua y equipamiento; servicio gratuito de internet y telefonía, y para fortalecer la seguridad que se instalen videocámaras.</p> <p>8.-Para los estudiantes, otorgar un seguro escolar gratuito financiado por los tres órdenes de gobierno; que los grupos se reduzcan a 25 niños por salón; establecer un sistema de transporte gratuito que asegure la llegada de los estudiantes a las escuelas.</p> <p>9.-Cumplir la Ley General de Educación para destinar 8% del Producto Interno Bruto y de eso “etiquetar” 1 % para investigación. En ese rubro de la ciencia sugiere ampliar el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).</p>	<p>NACIONAL- ENTIDADES</p>	<p>En proceso</p>

Tabla 3.1 Propuestas e impactos de las políticas educativas SNTE 1994-2012. Diseño propio con base en Congresos Nacionales de Educación del SNTE 1994, 1997,2000, 2006, 2012.

El SNTE y los sindicatos docentes y de América Latina: coincidencias y divergencias

Para percibir mayormente la historia e implicaciones del SNTE en el sistema político mexicano, también es necesario analizarlo desde la perspectiva de los principales sindicatos docentes de América Latina. En este sentido, con base en la *Tabla 3.2* y desde la perspectiva de tres variables del sindicalismo docente (tipo, participación sistema educativo y modo de protesta), así como de ocho indicadores, se puede realizar algunas inferencias explicativas de estos entes laborales. Las inferencias, se realizaron de forma comparativa, teniendo como base al SNTE de México y con el objetivo de encontrar coincidencias y divergencias en su actuar en los diversos sistemas educativos de la región. En lo referente a las coincidencias, las principales se explican en lo siguiente:

- Nivel de afiliación:
- Importancia nacional
- Relación laboral

En cuanto a las divergencias, las fundamentales son:

- Orientación ideológica
- Negociación laboral
- Relación institucional
- Movilizaciones

	Tipificación			Participación en el sistema educativo			Modalidad clásica de protestas (2010)		
	Nombre del Sindicato	Tipo de afiliación y cantidad	Tipo de Sindicato	Negociación y relación laboral	Relación institucional dentro del sistema educativo	Identidad vinculación política	Huelgas y paralizaciones	Marchas y movilizaciones	Otro
ARGENTINA	CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina)	Afiliación voluntaria Afiliados: 260.390 (dato de 2004)	2do nivel. Sindicato nacional con filiales en el nivel jurisdiccional	Paritarias. Atribuciones en la negociación de condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo docente y carrera docente	Juntas de clasificación	Se define de izquierda	94	90	17
BOLIVIA	CONMERB (Confederación Nacional de Maestros de Educación Rural de Bolivia) CTEUB (Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana de Bolivia)	Afiliación obligatoria De un total de 110.000 maestros en servicio, 52% son urbanos y 48% rurales.	Único, central		Intervención de los dirigentes del magisterio en la designación del personal del sistema educativo.	Militancia trotskista	4	14	2
BRASIL	CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação)	Afiliación voluntaria Afiliados: 694.009	Escala nacional, confederación que agrupa a sindicatos estatales	Mesa de negociación coyuntural	Participa en Consejo de Acompañamiento y Controle Social del Fundo Nacional de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica (Fundeb).	Articulación entre los dirigentes docentes y el gobierno del PT	46	54	8
CHILE	COLEGIO DE PROFESORES	Afiliación voluntaria Afiliados: 120.000	Central	Mesa de negociación, son de hecho; no de derecho; no existe normativa ni institucionalidad que las regule.	No.	Listas con dirigentes electos. Las 2 con mayor cantidad son: (Partido Comunista, Concepción de Partidos por la Democracia)	4	5	0

COLOMBIA	FECODE (La Federación Colombiana de Educadores)	Afiliación voluntaria: Afiliados: 167.000.	2do nivel: formada por organizaciones sindicales de educadores a nivel de los 32 departamentos del país y del distrito de Bogotá, así como a un sindicato de supervisores	Mesa de negociación coyuntural	No	Polo de centro - izquierda	6	9	1
	COSTA RICA	ANDE (Asociación Nacional de Educadores)	Afiliación voluntaria Afiliados: 37.924	Único, central	Mesa de negociación permanente	Participación en los aspectos sociales de los docentes (Ej: sus jubilaciones)	Gremial	3	5
ECUADOR	UNE (Unión Nacional de Educadores)	117.000 afiliados a nivel nacional (lo que correspondería a un 90% de los profesores del sistema público, incluyendo docentes de pre- escolar, primaria y	Nacional	Mesa de negociación coyuntural	Participa en la designación de docentes con representantes en los comités ejecutivos nacionales, provinciales y cantonales.	Su brazo político es el Movimiento Popular Democrático (MPD), vinculado al Partido Comunista Marxista Leninista del	0	10	3
	EL SALVADOR	ANDES 21 de Junio (Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños 21 de Junio). También se encuentra BASES MAGISTERIALES	Afiliación voluntaria De 50,000 docentes se estima que hay 5,000 afiliados.	Representación Nacional	Mesa permanente de negociación (no sólo cuestiones salariales e incentivos, sino aspectos académicos como cambios en el curriculum escolar)	Juntas de vigilancia de la carrera docente: designación de cargos (Pero no es una cuestión exclusivamente gremial, sino que son docentes escogidos por voto que pueden estar o no afiliados)	Alejado de los partidos políticos pero se los suele vincular con la izquierda	0	3
GUATEMALA	ANM (Asamblea Nacional del Magisterio)	Afiliación obligatoria	Nacional	Mesa de negociación coyuntural.	Participa de las Juntas escolares que designan cargos docentes y tienen participación en el consejo consultivo nacional de educación	ANM (Asamblea Nacional del Magisterio)	3	3	0
HONDURAS	COPEMH (Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras)	Afiliados: 7.000	Nacional	Mesa de negociación coyuntural	junta nacional de selección, analizan los resultados de los concursos y se asignan las plazas en los tres niveles	Tendencia liberal	4	4	0
	COLPROSU MAH (Colegio Profesional)	Afiliación obligatoria		No participan las negociaciones. Muy	no participa en junta de selección				

	Superación Magisterial de Honduras)			enfrentado al gobierno					
MÉXICO	SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación)	Afiliación obligatoria. 1.300.000 docentes	Única opción de representación gremial para los trabajadores de la educación. Compuesto por 55 secciones distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional.	Negociación salarial permanente (tanto a nivel federal como estatal)	Influencia del sindicato en el nombramiento o en la remoción de directores de escuela, de supervisores y del funcionariado educativo, y de docentes; tanto a nivel federal como estatal.	Históricamente vinculado al PRI. Actualmente tiene un partido político propio.	12	27	17
NICARAGUA	CGTEN-ANDEN (Confederación General de la Educación Nacional)	Afiliación voluntaria.	Único central	Mesa de negociación	Exclusión y falta de espacios de	Surgió como movimiento político	4	3	0
PARAGUAY	FEP (Federación de Educadores del Paraguay)	Afiliación voluntaria. Afiliados: 15.000 asociados legalmente reconocidos. Alrededor del 50% del total de los docentes no está asociado a ninguna organización gremial.	La FEP es una entidad gremial de carácter federativo y privado, que nuclea a organizaciones de educadores de toda la República.	Limitada participación. Durante la reforma se crearon los congresos y la Mesa Técnica (poca efectividad).	Dispersión del gremio docente, factor que resta cohesión y fuerza a la hora de negociar. Negociación entre gremialistas docentes y los grupos políticos en el Poder Legislativo	Cortenaionalista y corporativista, deslizado quizá como inercia de los años de la dictadura.	5	6	0
	OTEP (Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay)	Afiliados: 5.200	Es un sindicato de trabajadores de la educación de alcance nacional						
	UNE (Unión Nacional de Educadores)	15.000 afiliados, en su mayoría del sector público	Nacional						
PERÚ	SUTEP (Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú)	Afiliación voluntaria. Afiliados: 259.518	Afiliación a un único sindicato nacional.	Mesa de negociación salarial	No	Filiación política de izquierda	13	19	2

REPÚBLICA DOMINICANA	ADP (Asociación Dominicana de Pf)	No es obligatoria. Afiliados: 26.000. (pero por razones "históricas y hábito" a todos los maestros le descuentan por nómina la cuota 1 Sidit	Único	Mesa de negociación coyuntural	Tiene participación institucional en cada distrito escolar en las	La conducción al se identifica con el Partido Revolucionario Dominicano (PRD). La oposición interna a la	8	8	0
	FUM (Federación Uruguaya de Magisterio)	De 16.000 maestros, el 88% está afiliado a la FUM.	2do nivel (agrupa sindicatos a nivel local o departamental)	CSEU (coordinadores de sindicatos de la enseñanza del Uruguay) participa de la mesa bipartita. Además los sindicatos participan en comisiones de trabajo sobre asuntos pedagógicos, curriculares y presupuestales. Se les ha concedido licencia gremial para facilitar la acción sindical de sus dirigentes. En particular, tuvieron participación activa	Alto grado de participación docente en el gobierno del sistema educativo. Los docentes forman parte de las juntas de nivel inicial, primaria, secundaria, pero no significa participación sindical.	Vinculados al Frente Amplio (coalición gubernante de partidos de izquierda y centro izquierda), aunque en la FUM también hay sectores afines al Partido Nacional (centro derecha).	5	6	0
URUGUAY	FENAPES (La Federación Nacional de Profesores)	33,3% de profesores de secundaria afiliados de un total de aproximadamente 15.656	segundo grado (agrupan sindicatos a nivel local o departamental)						
	SINTEP (Sindicato)		Los docentes y						

Tabla 3.2 Situación Sindical Docente en América Latina. *Panamá y Venezuela no se encuentran en la clasificación debido a la escasa información obtenida. Diseño propio con base en Loyo, 2008.

Prospectivas analíticas

Como se ha constatado, el SNTE tiene una historia sindical paradigmática y con algunas características únicas. Por lado, nace como una opción legítima para defender los derechos de los maestros de educación, pero, por otra parte, su surgimiento se da en el

contexto de la consolidación del sistema político mexicano (1929-1940), por cual, quedo sujeta a ser parte corporativa de los instrumentos autoritarios de los gobiernos emanados de ese proceso.

Las mismas dinámicas, del sistema autoritario permearon la conformación del sistema educativo mexicano y de la relación sindical de sus docentes. Mientras los procesos históricos sindicales discurrieron en el totalitarismo de sus dirigentes (charrismo), que se aferraron a sus gestiones y duraron muchos años, hasta que el mismo sistema los desecho. De forma conjunta, el sistema educativo se amplió y masifico; volviendo de obligación universal, esto mejoró muchos estándares educativos, pero la improvisación provocó que se sobrepasara su capacidad estructural. Muchos de los avances se disolvieron por el gigantismo y asistencialismo educativo, al final sólo se vislumbra un sistema con baja calidad y claroscuros docentes no visibles.

En este escenario, el análisis y la discusión de quien o quienes son los culpables del desastre educativo recae por simplicidad en el sindicato y en sus maestros. Tal como se ha mostrado, hay indicios que el SNTE (y sus profesores) puede tener parte de la culpa de la situación negativa del sistema educativo, pero también, en lo positivo tienen mucha injerencia, esta situación es poco estudiada, pues al parecer no tiene lógica con la realidad. Desde esta visión, la significancia de la tesis y de sus objetivos e hipótesis es pertinente, por lo cual buscar y examinar fundamentos teóricos ayuda a sustentar la línea de investigación del estudio, en el siguiente capítulo se despeja esta cuestión y con se operacionaliza una propuesta metodológica.

Capítulo 4: Fundamentos teóricos y metodológicos

Teniendo como base, lo expuesto en la introducción y el capítulo anterior en esta parte, se explican los fundamentos teóricos para probar los objetivos e hipótesis de la tesis. Es patente que la globalización y los grandes actores internacionales (agencias como el BM, la UNESCO, la OCDE) han influido en las transformaciones de los sistemas educativos de muchos países; incluido el de México, mediante propuestas y directrices de políticas, las cuales guiaron o guían en lo sustancial los procesos de reformas educativas. Estos procesos, también ya mencionados, incluyen a muchos entes nacionales, desde los oficiales, hasta los relacionados a los sindicatos docentes y a las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en lo referente, a la participación de las organizaciones docentes en la calidad educativa y la formulación de políticas educativas existe una visión borrosa y compleja poco estudiada, la cual en lo general indica una influencia negativa en el proceso de consolidación y mejora educativa.

Tal panorama queda en evidencia, por algunos investigadores sobre los sindicatos docentes (Gantiva, 1999; Loyo, 1999; Tiramonti, 1999). Es estos sindicatos son:

- Corporativistas: Preocupadas únicamente por la reivindicación salarial de sus miembros, no por el interés general y la mejoría de la educación y de la escuela pública concretamente.
- Politizadas e ideologizadas: Cruzadas por partidos y/o intereses políticos, y atrasadas en términos ideológicos.
- Intransigentes: No predispuestas al diálogo y la negociación.

- No representativas: Los sindicatos no representan (el sentir de) los docentes, insistiéndose por ello en la necesidad de diferenciar docentes y organizaciones/sindicatos docentes.
- Contrarias al cambio: Aferradas al pasado, interesadas en mantener el status quo, resistentes al cambio en general y al cambio educativo (reforma, innovación) en particular.
- Sesgados en sus planteamientos, críticas y demandas: No reconocen aspectos positivos, exageran las debilidades y minimizan los aciertos de la política gubernamental, agigantan la influencia de los organismos internacionales, etcétera.
- Inconformes: No se contentan con nada, continúan reclamando a pesar que sus demandas se satisfacen, al menos parcialmente y en la medida de las posibilidades.

Según pareciera, argumentar que las organizaciones docentes puedan contribuir positivamente al sistema educativo, es irreal y complicado de probar, más aun en el caso de México. En este contexto, en el presente capítulo se analizan y explican algunos marcos teóricos que sustentan y tienden a demostrar los supuestos de la tesis, desde la visión de la existencia de una alta heterogeneidad de las organizaciones sindicales docentes, por cual unas si pueden ser identificadas como contribuyentes positivas en los procesos de reformas educativas.

En el contexto de la discusión, se explica en las siguientes tres secciones cómo se enfocan en las organizaciones docentes y particularmente el sindicalismo: sus fundamentos, los tipos de organizaciones existentes y sus comportamientos socio-políticos básicos,

finalmente, los conflictos reivindicativos, aspecto álgido de la relación entre las organizaciones magisteriales y el Estado en América Latina. En la última sección abordará detalladamente la relación entre las organizaciones y los diversos órdenes de los problemas de la educación y las respectivas políticas públicas para las reformas educativas.

A este respecto, un estudio comparativo publicado en el año 2002, en el que se revisaron mil trabajos de investigación relativos al tema, se observó que los hallazgos están divididos y que en general en los estudios no hay evidencia suficiente para suponer que los sindicatos afectan o coadyuvan en el desempeño de las instituciones a la hora de ejercer la representación de los intereses de sus agremiados. "El impacto de los sindicatos en los niveles de productividad (en términos de productividad laboral y de la productividad total de factores) es empíricamente indeterminado. Algunos estudios sugieren un impacto positivo, pero otros implican un impacto negativo o ningún impacto en absoluto." (Aidt & Tzannatos, 2002, pág. 10)

En referencia directa al sistema educativo, el sesgo antisindical puede tomar la forma específica de un sesgo *anti SNTE* o *anti CNTE*. Se trataría de una posición alentada por las numerosas irregularidades propiciadas por el sindicalismo y ventiladas de manera creciente en la esfera pública en los últimos años, por diversos medios de comunicación y por organismos de la sociedad civil. La corrupción sindical, los cacicazgos personales, la opacidad en el manejo de los recursos y en el número de docentes comisionados a actividades sindicales, entre otras, han terminado por generar la percepción que la vieja maquinaria sindical explica los bajos resultados educativos. Esta percepción, se incrementa mayormente cuando se hace referencia a las entidades en las que el magisterio incurre en la frecuente pérdida de días lectivos, es decir, en aquellas en las que la CNTE tiene fuerte

presencia; principalmente en las discusiones de incremento salarial y los últimos tres años en Referencia a la Reforma educativa aprobada en 2014, por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

La segunda postura, la que niega *a priori* una relación negativa entre sindicalismo docente y calidad educativa, toma la forma de un sesgo *pro sindical*, según el cual el proceso educativo y sus resultados en el aprendizaje no necesitarían ser explicados apelando a factores sociopolíticos o institucionales, sino centrándose exclusivamente en factores vinculados al niño, a la escuela, al aula, a la familia o a los entornos (Tabaré, 2003). Estos estudios no identifican factores explicativos vinculados o condicionados por la presencia de los sindicatos docentes. Es una postura que ha perdido el debate en la esfera pública, en la medida en que se le vincula con la defensa del *statu quo* -que en más de un sentido significa, en efecto, la defensa de un sistema de opacidad-, pero analizada con atención, podría respaldarse en un cuerpo abundante de investigación²³.

Dentro del sesgo *pro sindical*, es posible encontrar posturas que pretenden explicar los bajos resultados educativos a partir de los niveles de pobreza y de desigualdad²⁴. A manera de ilustración de este sesgo que tiende a eximir al sindicalismo magisterial de responsabilidad en los resultados educativos, Ornelas (2012) refiere el documento de las conclusiones del IV Congreso Nacional de Educación realizado por el SNTE. En este se

²³ A este respecto, luego de la publicación de los resultados de la prueba Enlace 2007, el bajo puntaje de los estudiantes de primaria en Aguascalientes suscitó una discusión en la prensa local. El dirigente de la S-1decía que con esta calificación no se debía evaluar el desempeño magisterial, pues si los alumnos salen reprobados es porque hay muchos factores que inciden en ello, como es la alimentación, el mal estado de las escuelas, la lejanía de éstas con los hogares y hasta problemas al interior de las familias (ver El Hidrocálido, 20 de Marzo de 2007).

²⁴ Al respecto Blanco (2007) observa que considerando el ingreso per cápita de los países de la OCDE, México muestra logros aún muy por debajo de lo esperable con base en la correlación ingreso resultados. Según el autor, esto indica que los malos resultados no pueden atribuirse únicamente a la desigualdad socioeconómica o a la insuficiencia en el financiamiento. A partir de aquí concluye que es necesario indagar qué aspectos de la operación del propio sistema educativo no están funcionando.

presenta un diagnóstico devastador del sistema de educación: "todo está mal, [el sistema] es centralista y desfasado; además, es de baja calidad e inequitativo. Pero, agrega Ornelas, "...en el documento del SNTE, la organización sindical resulta libre de culpas, las infracciones se imputan a la burocracia y a los errores del pasado; nada es achacable al sindicato."

En el contexto de estas dos posturas antagónicas, la conciliación de entendimiento y análisis parece imposible, pues cada una pretende arrojarse la realidad y futuro del Sistema Educativo Mexicano. En este sentido, para entender y comprender analíticamente estas circunstancias, es necesario salir del dualismo y explicar con fundamentos teóricos las factibles realidades que tiene la interrelación de los organismos docentes con las políticas públicas necesarias para incentivar la mejora de la calidad de la educación básica en México. En los apartados siguientes se ahondará en el despeje y explicación de lo anterior.

Bases ideológicas y estructurales de los magisteriales: América Latina

Discursos y posicionamientos.

Es frecuente en el discurso de las organizaciones de docentes y en especial de las de carácter sindical, que se aluda a la ubicación del sector magisterial en la estructura de clases de la sociedad, de la cual se desprendan consecuencias prácticas. Se advierte en las definiciones de muchas de las entidades magisteriales latinoamericanas, una fuerte carga ideológica, a la cual parece contribuir la fuerte influencia marxista en el discurso de su dirigencia en este sentido, la documentación disponible coincide en señalar que las organizaciones y especialmente los sindicatos asumen una identidad "laboral" del quehacer

docente y ubican a su sector social en el marco de las clases trabajadoras. Muchas de las organizaciones se definen como “sindicatos” y se denominan como tales, lo cual supone una voluntad de asimilación a dichas clases. Incluso se emplea frecuentemente el término “trabajadores de la educación” en el discursos de las entidades y en su propia denominación. (UNESCO, 1990)

Algunos investigadores han incursionado también en este tema y utilizan diversas conceptualizaciones acerca de la ubicación del sector docente en la trama social, visiones de estudios de los años ochenta del Siglo pasado. Losada y Gómez (1984, pág. 295) lo insertan en los “estratos medios urbanos”. Paniagua y otros (1981, pág. 98), lo ubican socialmente en la clase media y profesionalmente en el sector no productivo y más bien de servicios”. Así mismo, Ballón y otros (1981, pág. 175) se refieren al “carácter de clase pequeño-burgués del magisterio.”

Los mismos autores especifican que “en una sociedad de clases como la nuestra, el magisterio vive diariamente y con intensidad especial el dilema y las angustias de la pequeña burguesía”. En esta, la frustración de sus expectativas, el deseo de ascender socialmente y de mejorar su posición, la búsqueda del reconocimientos a su quehacer cotidiano, contrastan cada día más con una realidad en la que no hay señales de solución por ninguna parte”. Según UNESCO-PREALC (1990, pág. 9), sostiene que el maestro es un “trabajador de la enseñanza reducido al aula, reproductor ideológico de la sociedad, rutinario en su tarea... a menudo un extraño en su zona y a las familias de los alumnos [...]. Viene de otro medio a cumplir con su horario y su tarea, lo mismo que un obrero va a su fábrica [...]; aun su mismo trabajo para otros es provisional, como medio de subsistencia mientras estudian en la Universidad para pasar a otro nivel educativo o a otra profesión.”

Roddick (1983), parte del supuesto que el magisterio es “un sector de baja clase media asalariada” y a menudo lo caracteriza como “trabajadores de cuello y corbata” (white collar workers) y en su tesis abunda sobre el comportamiento político de este sector de clase, diferenciándolo de otras capas medias “pequeño burguesas” y proletarias. Estas últimas serían “viejas capas”, en tanto que los trabajadores de cuello y corbata formarían parte de “una nueva clase media”. Por parte, Costa (1982, pág. 62) recoge la definición de Wright Mills, para quien los profesores son proletarios de clase media, de ahí sus reacciones contradictorias, ora como proletarios, ora como clase media, lo cual dificulta en ocasiones su clasificación. En tanto, Sá (1986, pág. 21), fundamentándose en los conceptos de la economía política marxista, correlaciona la evolución de la escuela (desde tradicional a moderna) con la conversión del profesor desde la condición de artesano a la de trabajador asalariado, condición que resulta más nítida en la escuela privada.

De este análisis, se desprende que al parecer hay consenso para ubicar al magisterio latinoamericano en el amplio campo de las clases o los estratos intermedios y más precisamente entre los trabajadores de cuello blanco o intelectuales, según otros (Burgos, 1989). Otros señalan el carácter de transicional que para muchos maestros tiene su propio trabajo, entendido como pasaje para ubicarse en otras posiciones. Por último que afirma que los trabajadores de la educación son a la vez profesionales, como se argumentará más adelante. (Marzal, 1993; Panaia, 2008; Sánchez y Sáez, 2009)

Un tema asociado al de la inserción en la estructura social, es el de la “proletarización” del magisterio. En el discurso de las organizaciones docentes se recurre mucho a este concepto (Oliveira y otros, 2004; Tedesco, 2003; Sánchez y Corte, 2012). Con él se alude al empobrecimiento económico o al deterioro de las condiciones de vida de

maestros y profesores y particularmente al descenso de sus niveles salariales. Algunos dirigentes, sindicatos y/o estudiosos desprenden de esta tendencia una implicación socio-política: La identificación del sector docente con el “proletariado” o clase obrera industrial y con la ideología política, los comportamientos políticos y los modos de organización de éste como clase. La circulación de ideas marxistas entre los profesores o más bien entre sus dirigencias, la organización en sindicatos y la afiliación de éstos a las centrales generales de la clase trabajadora y el recurso frecuente a la huelga y a otras formas activas de lucha, son expresiones objetivas que demostrarían esa identificación.

Después considerar las diferentes conceptualizaciones se podría ubicar al Sindicato de Trabajadores de la Educación con dos acepciones desde el discurso de la proletización por el deterioro de las condiciones de vida de maestros y por el descenso en niveles salariales (Oliveira y otros, 2004; Tedesco, 2003; Sánchez y Corte, 2012). Ya que un maestro presenta dificultad al adquirir un crédito, por lo cual surgen diferentes estrategias al interior del SNTE para compra de vehículos, línea blanca, vivienda. Sin embargo esto ha variado en los últimos años ya que se ha llegado a difundir una visión de un maestro preparado académicamente, para enfrentar los retos sociales actuales, lo que lleva a ubicar a los maestros como los profesionales de la educación como lo describen Marzal, 1993; Panaia, 2008; Sánchez y Sáez, 2009.

El carácter de trabajo docente.

Otro fundamento del movimiento magisterial puede encontrarse en la mirada que se da desde el mundo académico al tema del carácter del trabajo docente (Carlson, 1987, UNESCO, 1990). El punto de partida es el supuesto compartido que la docencia en los sistemas educativos modernos toma forma de trabajo asalariado. El debate surge, sin embargo, entre dos tendencias diversas, aunque no necesariamente antagónicas o excluyentes entre sí: los que enfatizan el proceso de “proletarización” y los que rechazan una extensión mecánica de un proceso propio de los trabajadores del sector productivo al caso del magisterio. Esta última tendencia, sin negar la presencia de rasgos de proletarización, afirma con diferentes grados de énfasis la especialidad del trabajo docente. Una variante en este sentido es el reconocimiento de ingredientes de carácter “profesional” o “semi-profesional” en la docencia.

Los partidarios de la teoría de la proletarización se basan en los análisis de Marx (2001) y en la utilización y actualización de los mismos por Braverman (1974). Según Jiménez Jaen (1988), los principales exponentes en esta línea son Michael W. Apple (“Education and Power”, Boston, Routledge and Kegan Paul, 1982), Martín Lawn y Jenny Ozga (“Teachers, Professionalism and Class”, England, The Falmer Press, 1981), y Charles Buswell. (“Social Change and Pedagogic Change”, British Journal of Sociology of Education, Vol. 2, No. 3, 1980)

En este orden, Law y Ozga (1988) abreviaron la argumentación de los partidarios de la teoría de la proletarización, que aplican al caso del sector docente ciertos rasgos del trabajo industrial en la empresa capitalista de la época monopolista: pérdida del oficio o de los

conocimientos tradicionales, pérdida de autonomía aumento de la supervisión, creación de especializaciones “recalificadas” y aumento del “stress”. Este proceso sería paralelo a la evolución de la escuela, que ha pasado de ser una pequeña empresa –si no creadas por los profesores al menos controlada por ellos- a una gran institución en que la enseñanza no es sino una parte en la línea de producción. A la vez, Law y Ozga revisan la definición “profesional” del trabajo docente y critican ciertas interpretaciones o usos de este enfoque, aunque reconocen su validez para fundar, en ciertas condiciones, un movimiento de resistencia de los docentes a su proletarización. Como se explica, el concepto de “proletarización” empleado por la referida corriente sociológica es de algún modo distinto al empleado en el discurso del sindicalismo docente latinoamericano, enfatiza más las implicaciones salariales y de nivel de vida que las características del trabajo docente.

Por otra parte, Jiménez Jaen (1988), junto con sintetizar el enfoque de proletarización, acepta que “puede aportar aproximaciones de singular importancia para abordar la problemática de los enseñantes en cuanto agentes sociales”. Sin embargo, especifica la necesidad de acceder a una mayor clarificación conceptual y también a una confirmación empírica de alguno de sus preceptos.”

La misma Jiménez Jaen (1988) recoge las críticas a la teoría de la proletarización, las que enfatizan las especificidades que han marcado la racionalización del trabajo en el ámbito de las profesiones. Según esto, la pérdida de control sufrida por los profesionales respecto a su labor de tales, no ha provocado rebelión ni disconformidad masiva y en cambio ha generado respuestas “acomodaticias” bajo la forma de estrategias defensivas, como la “desensibilización ideológica” y la “cooptación ideológica”, con las cuales se compensaría la pérdida de control sobre su trabajo. Este enfoque, se acomoda al caso de los profesores y

concluye en que dicha pérdida se ha visto sometida en este caso a numerosas limitaciones y no ha alcanzado la gravedad que tiene entre los obreros. En otro estudio de Jiménez Jaen (1980) reconoce que además de las formas de acomodación de los enseñantes ante la proletarización técnica, hay formas de “resistencia” a la misma. Para la autora, éstas no implican necesariamente “un posicionamiento político e ideológicamente progresista” y a menudo la resistencia proviene de “mentalidades ancladas en el pasado”. Esta misma resistencia puede hacerse en nombre de la defensa de ciertos privilegios que han tenido históricamente los docentes en comparación con otros trabajadores. Lo anterior, tiene relación con la ubicación del magisterio en el lado “intelectual” de la división social del trabajo. La ambigüedad de la resistencia de los enseñantes a la proletarización se expresa en “lo que ha constituido una estrategia organizativa e ideológica predominante entre el profesorado: el profesionalismo.”

La discusión académica sobre proletarización del trabajo docente y su relación con el posible carácter profesional del mismo, registró pocos estudios en Latinoamérica en esos años ochenta. Berberat (1986 y 1987) y Beca y Núñez (1989) sostienen la compatibilidad de la condición asalariada de la docencia y su definición profesional. Gyarmati (1970) demostró empíricamente, para el caso de los profesores secundarios chilenos, que éstos eran semiprofesionales. Núñez (1986) estudió las formas históricas limitadas que asumió la identidad profesional de los educadores chilenos, enfrentada a la identidad “funcionaria”, a la “condición asalariada” y a la definición estrechamente “técnica” del trabajo docente. Esta última podría asimilarse a la proletarización técnica a que se referían algunos de los sociólogos revisados líneas antes. Narodowski y Narodowski (1988) distinguen entre el trabajo de los docentes al servicio del Estado –que no genera ganancias- y el de los docentes

del sector privado, que sí lo genera para los empleadores. Asimismo, diversos estudios de la región comparten la tesis de la proletarización. Así Peralva (1988) sostiene que se está desplazando desde una situación de algún modo privilegiada a otra en que pasa a ser simplemente un trabajador del área de la educación. La proletarización se expresaría en una rebaja de los padrones de remuneración y también que, bajo el efecto de nuevas divisiones técnicas, el trabajo del profesor sufre una creciente pérdida de autonomía. Sin embargo, “el profesor no es un asalariado cualquiera. Él lidia con una materia prima especial, el conocimiento, que permea toda la producción y el funcionamiento de la sociedad moderna y sus relaciones de clase”. Según señala Peralva, este proceso se da en un cuadro de un desarrollo capitalista dependiente, sujeto a una serie de desequilibrios frente a problemas no resueltos, propios de las sociedades del Siglo XIX. De cualquier modo, Peralva, también reconoce las especificidades de la tendencia a la proletarización en un país como el Brasil y en un trabajo como el docente que, entre ellos, se asocia a los movimientos en pos de la democratización de la sociedad.

En suma, existe en la literatura sociológica internacional una discusión sobre la inserción de los docentes en la estructura social y particularmente sobre el carácter de su trabajo, focalizada en la proletarización de la acción docente o en el reconocimiento de la especificidad del mismo. Al mismo tiempo se da un fuerte desarrollo de la sociología de las profesiones en su aplicación a la sociología de los docentes. Sin embargo, la investigación sobre el sindicalismo docente latinoamericano (Roddick, 1983) ha incursionado poco sobre estos objetos, en circunstancias que constituyen fundamentos clave en el desenvolvimiento, el carácter de las organizaciones sociales de docente y de sus comportamientos políticos.

Podría denominarse a los profesores del SNTE dentro de la caracterización de “proletarización” considerándolo así por la baja remuneración y en el cual no es libre de establecer propuesta en su trabajo, ha sido llevado al papel de reproductor de programas con esto perdiendo su creatividad y autonomía en su labor docente. Aunque en el discurso lo inviten a innovar desde el aspecto académico y a crear estímulos económicos, pero su sueldo base es bajo, de acuerdo a las exigencias de preparación académica que deba ser mínimo grado de maestría para responder a los retos actuales.

Las organizaciones docentes y la política.

El sindicalismo magisterial parece fundamentarse también en la relación entre el sector social docente y la política, a partir de dos situaciones propias de América Latina:

- La fuerte presencia del Estado en el sostenimiento y gestión de la educación, que hace de él “patrón” a la vez que “legislador” que labora las regulaciones entre el Estado y sus trabajadores docentes (Burgos, 1989): así se “politiza” natural e inevitablemente la relación entre la gran mayoría de los profesores y maestros y su empleador.
- La incidencia de los partidos políticos. Dada la debilidad relativa de muchos movimientos magisteriales (y en muchos países, de toda la sociedad civil frente al estado) se produce una explicable “intermediación” de los partidos políticos ante los poderes públicos; intermediación que debe ser interpretada de varias formas: Desde los partidos que están en el poder, cerca de él o “dentro del sistema” o lejos del poder y que se pretenden representativos de los intereses del magisterio y de otros sectores de trabajadores. (Espinoza, 2008)

En consecuencia, las organizaciones magisteriales se mueven, independientes de su voluntad, en un escenario político. A su turno, ni a los gobiernos ni a los partidos políticos les resulta indiferente el movimiento magisterial. Según el carácter de los gobiernos y las coyunturas políticas, económicas, estos desean neutralizar y cooptar al movimiento de los docentes o simplemente los reprimen o inhiben (Gamboa, 2011). Según la definición socio-política e ideológica de los partidos, éstos se opondrán o querrán neutralizar al sindicalismo magisterial o, por el contrario, no sólo la apoyarán sino que querrán influir en él incluso hegemonizando. De esta forma, el movimiento del profesorado aparece como “politizado” y más precisamente como interviniente en la política de partidos.

Estas perspectivas, han sido analizadas en su diversidad a través de los países y de las situaciones históricas. Para el caso de México o se refieren a este país dan cuenta desde diferentes ángulos de la singular relación entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el partido gobernante (PRI hasta el años 2000 y PAN hasta el 2012), la burocracia magisterial y el gobierno mismo, en el marco del característico sistema político mexicano (Bensusán, 2013). En general, se muestra una situación de simbiosis. El gobierno a comienzo de los años cuarenta influyó directamente para que se construyera el SNTE y apoyó su fortalecimiento. A su turno, la dirigencia sindical se asoció estrechamente con el partido oficial, apoyando el régimen y construyéndose ella misma en parte del juego interno del PRI. La condición de dirigentes del magisterio lleva fácilmente a ocupar sillones municipales y legislativos, cargos estatales y otras posiciones de poder. Por otra parte, la dirigencia del SNTE se imbrica con la administración escolar de todo nivel e influye poderosamente en las decisiones de política educacional. Sin embargo, la referencia hasta aquí es a los grupos directivos del sindicato. La participación de las bases, en cambio, se

define en términos de “clientelismo”. El régimen contribuirá a legitimar a la dirección sindical, otorgando concesiones o mejoramientos en términos verticalistas, sin dejar espacio a negociaciones abiertas o a conflictos reivindicativos, no obstante que en los últimos años el espacio de maniobra se redujo y se desarrolló una corriente opositora y autonomista, que contribuyó al cambio de poder sindical en 1989 y la llegada de Elba Esther Gordillo a la dirigencia del SNTE (Bensusán, 2013). Su caída en 2013, tiene otras interpretaciones políticas.

Aunque Tapia (2013), explica la referida asociación desde la mirada del maestro de base en su cotidianidad, pero agrega interesantes referencias a la historia del SNTE, de la corriente oficialista dominante y al surgimiento de la tendencia autonomista y democratizadora. Se analiza a la participación del sindicato en el desdibujamiento del intento reformista del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), mediante el bloqueo de esta política por parte de la dirigencia del SNTE, develando con ello, la implicación de la misma directiva en el juego de poderes en la Secretaría de Educación Pública y particularmente en la asignación de recursos presupuestarios al sistema escolar público. Finalmente muestra la relación entre la fuerza del control político ejercido por el gobierno sobre el magisterio a través del SNTE y los beneficios gremiales obtenidos durante los períodos presidenciales priístas y en los panistas.

En América Latina, otros casos reflejarían ciertos paralelismos con el contexto mexicano. En el caso colombiano, los estudios considerados también se refieren a las implicaciones políticas del movimiento magisterial (Konrad Adenauer-Stiftung CAS, 2008). Con distintos ángulos de visión, coinciden en mostrar la marginalidad del movimiento magisterial colombiano y particularmente la FECODE, enfrentada crecientemente al poder estatal, al

menos desde comienzos de los años setenta. Los primeros advierten que “el movimiento de los educadores oficiales se enmarca dentro del proceso más general de sindicalización y radicalización política de los trabajadores al servicio del Estado.”

Se distinguen tres etapas en el desarrollo de la FECODE, desde el punto de vista de su orientación política: la de formación (1959 a 1962), en la que los dirigentes son hombres progresistas vinculados a los partidos tradicionales-conservador y liberal; la decreciente politización reformista (1962-1979) “cuando las reivindicaciones laborales, se creen cada vez menos posibles en tanto no se obtengan sustanciales cambios políticos, pero sin que exista una concepción muy clara sobre cuáles deben ser estos cambios”; y finalmente la de “izquierdización radical”, de 1990 hasta la fecha, “en la cual diversos grupos de inspiración marxista proponen cada uno su concepción de profundo cambio político y social, generalmente descrito por amigos y enemigos como un cambio revolucionario.”

Por su parte Hernández (2007), en cambio, sin dejar de reflejar la radicalización política de la FECODE, aluden al desarrollo del “movimiento pedagógico” que se va abriendo paso en los años ochenta y que interpreta de modo distinto la politización del sindicalismo docente. En este sentido, la argumentación de los grupos revolucionarios ortodoxos se refieren al “movimiento pedagógico”: a) el mejoramiento de la calidad educativa es reformismo que desvía al sindicato de sus verdaderos objetivos; b) una nueva pedagogía es posible a través de la transformación radical de la sociedad, cuando el proletario asuma la gestión del Estado; c) el “movimiento pedagógico” es manifestación clara de posiciones socialdemócratas que han venido ganando posiciones en FECODE.

En el caso peruano, Murillo (2001) reseñan el predominio del APRA en el sindicalismo docente hasta 1965. El análisis se centra en el desplazamiento por el partido comunista oficial y durante el período de la Reforma Educativa de Velasco Alvarado, el intento gubernamental de un sindicalismo afín al régimen y la formación del SUTEP bajo la hegemonía del Partido Comunista (Patria Roja) y otras fracciones de extrema izquierda. Para Murrillo (2001), en la historia del movimiento magisterial el Estado y los gobiernos de turno, han jugado un rol sumamente activo, a través de los partidos políticos de las clases dominantes que intentaron coparlo o con los aparatos del propio Estado. En este último caso son dos las formas que los gobiernos han usado para controlar y neutralizar la lucha magisterial. Una, empleando una política de atomización del magisterio, azuzando con un trato desigual a las diferencias existentes; otra, intentando crear una central sindical paralela que expresa la posición oficial como si fuera del magisterio. El SERP (Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana) es la expresión contemporánea de esta tendencia y siendo creado a partir de un operativo del Ministerio del Interior, guarda las características de movimiento “corporativo.”

Respecto a Chile, hay dos estudios históricos que ligan sindicalismo y política. Como se ha anotado, Roddick (1983) a partir de la discusión teórica de la sociológica marxista europea y criticando a ciertos analistas como Johnson, Pertas, José Nun y la CEPAL, sostiene que no está prefigurada la conducta política de sectores de clase media salariada como los maestros. No es “per se” conservadora y en ciertos momentos, puede volverse a la clase obrera organizada como una fuente de ideas políticas así como de liderazgo político”. Es la coyuntura histórica la que empuja a este sector hacia uno y otro de los grandes polos del conflicto socio-político. En el caso de la Asociación General de Profesores de Chile, entre

1922 y 1935, Roddick no encuentra signos de conservatismo sino más bien comportamientos políticos inestables e inconsistentes, que oscilan entre los apoyos a los frecuentes golpes “revolucionarios” de la época y “el manifiesto reformismo y pacifismo de su declarada propia ideología.”

Núñez (1986), estudia más particularmente la implicación política del gremio magisterial chileno entre 1935 y 1970, período en que en este país se conforma el llamado “Estado de compromiso”. Según este estudio “la tónica general de la relación parece ser de integración... a pesar de la condición de trabajadores asalariados y la condición “patronal” del Estado respecto a aquellos, lo que se tradujo en frecuentes conflictos laborales.”

Por otra parte, Raczynski y Muñoz (2007) estudiaron también el juego de tendencias políticas al interior de los gremios de educadores, hallando que en el período referido predomina una tendencia de centro, el partido radical, que sin embargo debe compartir su control con la izquierda socialista y comunista y más tarde con la democracia cristiana. Analiza las singulares modalidades de conflicto que se dan cuando el liderazgo radical del gremio se debe enfrentar con gobiernos presididos por radicales. Reconoce la disyunción que en otros países han observado entre las direcciones sindicales “politizadas” y la base del magisterio.

En este contexto, es factible explicar algunas tipologías del sindicalismo docente en América Latina. Estas tipologías ayudarían a entender su cotidianidad en el entramado del sistema educativo.

Tipología analítica de las organizaciones del magisterio

Como ya señalé, las organizaciones magisteriales se caracterizan por su diversidad. La mayor parte de ellas son formalmente legales o lo son de hecho. Las hay profesionales, mutuales y también organizaciones claramente políticas. También se hacen otras distinciones: hay diversidad de jurisdicciones territoriales, de ramas del sistema educativo, de tamaño y de representatividad. En este sentido, hay organizaciones que se pretenden “únicas” o “unitarias” y otras que compiten entre sí por representar el mismo segmento social. (Bensusán, 2013)

Costa (1982, pág. 50) afirma que el sindicalismo “puede asumir dos tendencias que representan modos extremos que, en la práctica no son estancos y pueden alterarse:

- Una “clasista”, orientada a maximizar las ventajas de toda clase social y que tiende a desarrollar un “proyecto revolucionario” comprometido con cambios estructurales de orden económico y social.
- Una “asociativista”, orientada a la maximización de las ventajas de la categoría social que representa y que reviste un carácter economicista, “reformista”, “obrerista”, y cuyo “voluntarismo” (tan común en el sindicalismo americano), tiende a la consolidación de un sindicalismo independiente”.

Por su parte Berberat (1986), propone una clasificación de las organizaciones de docentes latinoamericanos. El criterio de distinción es fundamentalmente político: El tipo de relación con el Estado y los partidos y por tanto, su participación posible en la generación, aprobación y aplicación de políticas públicas. Así, sugiere cuatro tipos de organizaciones:

“corporativas”, “de trasmisión”, “reivindicativas” y “contestatarias”. Sin embargo, esta tipología puede ser interpretada también como distinción de comportamientos políticos. Una misma institución puede tener, a lo largo de su historia e incluso en coyunturas cortas comportamientos corporativos, reivindicativos, etcétera.

Con la información reunida, se intenta a continuación caracterizar estos tipos de entidades:

-Los gremios de carácter “corporativo” o “funcional” son en realidad propios de los regímenes fascistas. Agrupan a todos los que actúan en una misma “función social”, incluyendo propietarios, administradores, trabajadores, etcétera. En el caso de la educación, a autoridades y funcionarios educacionales, a propietarios de establecimientos privados, profesores y maestros y podría entenderse que también a los padres de familia, en ciertos casos, como los estudiantes en otros. En la educación latinoamericana parece no haberse dado en rigor este tipo sin embargo se observan tendencias corporativas en los casos de ciertas grandes organizaciones que agrupan no sólo a los maestros y personal de las escuelas, sino también a los de administración, en articulaciones tales intereses de las autoridades y la administración, unidos a los de la dirigencia de la organización, subordinan a los intereses de la masa del magisterio. Parece ser el caso del SNTE, descrito por los analistas mexicanos ya citados, del Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana, SERP, la Asociación de la Educación Nacional, presente en Chile en las dos primeras décadas de este Siglo. A esta entidad pertenecían docentes de todos los niveles del sistema pero particularmente directores de escuelas primarias, profesores secundarios y de escuelas normales, autoridades del sistema escolar, catedráticos y también parlamentarios, políticos e intelectuales de la época, interesados en la educación pública.

-Los sindicatos de “trasmisión” o de “encuadramiento” son propios de los regímenes fascistas y de las distintas variedades del stalinismo y en nuestra región, de las dictaduras o de algunos de los regímenes populistas autoritarios. En los hechos dependen de la burocracia estatal o del partido de gobierno. Su misión consiste en encuadrar y disciplinar a los afiliados y servir de mecanismos de inculcación de la ideología oficial y de masa de respaldo a las políticas gubernamentales. En cierto modo el SNTE mexicano es también un sindicato de trasmisión, como lo es la Federación de Educadores del Paraguay (Mbo’e Hara ñe’e, Año II, N° 4, Asunción). Cabe la duda si en países como Cuba y Nicaragua hay tendencias en este sentido.

- Las organizaciones de “reivindicación” parecen ser la mayoría de la región. Su función es la defensa de los intereses específicos de sus representados y la expansión de sus demandas, especialmente las de índole económico-laboral. En cierta forma corresponde al sindicalismo “asociativo” que distingue Costa (1982). No obstante, pueden encontrarse comportamientos “reivindicativos” en sindicatos “clasistas” como en el caso colombiano de la FECODE de los años sesenta y para el caso del SUTEP peruano. Estos investigadores hablan de “la supervivencia de toda una concepción pequeño burguesa de su rol en la sociedad en gruesos sectores magisteriales, que por lo demás apoyan a una dirección gremial determinada en la medida que sea capaz de luchar por esas reivindicaciones, y muchas veces al margen de su orientación política”, que en el SUTEP corresponde a una variedad de la extrema izquierda marxista. Para el caso chileno, las organizaciones históricas afiliadas a la Federación de Educadores en las décadas del 40 al 60, tendrían también un carácter reivindicativo, no obstante la fuerte presencia del juego de tendencias políticas en su interior.

-Por último los sindicatos de “contestación”, de “oposición” o “anti-sistema”, son aquellos que entienden la defensa de los intereses del magisterio en el marco de una lucha ideológica y política contra el ordenamiento socioeconómico, político y cultural vigente y propugnan su reemplazo radical por un régimen alternativo. A menudo, la distribución entre este sindicalismo y los partidos antisistemas no es nítida y se observan intentos de subordinación de aquél a éstos. El tipo de sindicatos contestatarios podría corresponder al sindicalismo “clasista” indicado por Costa (1982). Las descripciones de Colombia y Perú permitirían encasillar a la FECODE de los años 60 y 70 y el SUTEP, respectivamente, en este tipo.

Con base en estas clasificaciones; Costa (1982) y la más amplia de Berberat (1986), se tiene la base para correlacionar esta con la participación de los sindicatos docentes en las políticas educativas. En la parte cuatro, se analizan y explican las implicaciones de los sindicatos magisteriales en la gestión de las políticas educativas.

Después de la exposición anterior podría describir al SNTE en una combinación entre corporativo o funcional debido a que actúa hacia una misma función social pero finalmente podemos llamarlo en la característica de trasmisión a su debido a que ha realizado en ocasiones la función de sensibilizar a los trabajadores hacia alguna política gubernamental.

Los problemas y las políticas educacionales: Implicación de las organizaciones de docentes

El campo de los problemas de la educación y de las respectivas políticas, será dividido arbitrariamente en tres grandes ámbitos: el de extensión o cobertura de los sistemas educativos; el de la organización y gestión de los mismos; y, el de la formación o ámbitos propiamente pedagógico, en el que se consideran especialmente las dimensiones del rol

docente y la formación y perfeccionamiento de los educadores. Por último, se dedicará un acápite especial a las políticas sobre las condiciones de empleo y de trabajo de los docentes. En cada uno de estos niveles, obviamente no se hará un análisis de los problemas ni de las estrategias políticas de solución, sino que se examinarán la implicancia del movimiento magisterial en ellos.

Sindicalismo docente y políticas públicas.

En páginas precedentes se propuso una tipología de las organizaciones de maestros, distinguiendo las de carácter “corporativo”, “de trasmisión”, “reivindicativas” y “contestatarias” (Berberat, 1986). A continuación se intentará una articulación de los cuatro tipos, con otros cuatro atributos que pueden encontrarse en la implicación de las organizaciones de docentes o con las políticas públicas. Los cuatro atributos son: “autonomía”, “capacidad crítica”, “responsabilidad social” y “capacidad de concertación” (UNESCO, 1990). El supuesto de la tesis, es que la presencia de estos atributos facilita una implicación positiva de las organizaciones magisteriales con las políticas públicas. Por el contrario, la ausencia de ellas impide o niega una contribución del movimiento del profesorado a la generación y aplicación de políticas públicas que favorezca la democratización de la educación y su mejoramiento cualitativo en los países de la región.

Es muy difícil que en el campo de las relaciones sociales pueda darse una total autonomía de las organizaciones o movimientos y cabría entenderlas más bien como “autonomía relativa” (UNESCO, 1990). El supuesto, es que a mayor grado de autonomía, las entidades magisteriales estarán en mejores condiciones para defender los intereses específicos de sus asociados, pero también para aportar a los esfuerzos de mejoramiento de la

educación. En este sentido, la autonomía debe entenderse principalmente en relación con el Estado, en la medida que en la región la gran mayoría de los maestros son dependientes de éste, o con los empleadores, cuando proceda. Pero también en relación con otras entidades como la Iglesia y los partidos políticos. Las organizaciones que en la práctica carecen de autonomía difícilmente podrán representar el punto de vista de actores tan importantes del proceso educativo como los docentes y sin representación de ese punto de vista, las políticas carecerán de consistencia y eficacia.

La “capacidad crítica” es otra condición básica para una participación efectiva de las organizaciones magisteriales en la conformación de políticas públicas democráticas y eficientes. Implica una capacidad de las organizaciones (o al menos de sus dirigencias) para “tomar distancia” y mirar objetivamente los problemas y las estrategias y expresar libre y claramente sus juicios y propuestas. Como en el caso de la autonomía, la mirada crítica es más significativa para la generación de políticas que la ceguera social. En todo caso, la capacidad crítica tiene dos requisitos para llevarla a un alto nivel: tiene que fundarse en el conocimiento más apropiado posible y no debe detenerse en el propio mundo. En otros términos, la capacidad crítica debe implicar también la “capacidad de autocrítica”.

La “responsabilidad social”, es otro atributo que debería encontrarse en las organizaciones de docentes, sea como expresión del carácter profesional de la docencia (que asume o quiere asumir el control individual y colectivo de una función que le es encargada por la sociedad y ante la cual debe responder). Esto se debe reflejar en un sindicalismo con compromiso político, que se hace cargo de intereses más generales, que los del propio gremio, sea éste el “interés de clase” o el “interés nacional”. En otros términos, la implicación del movimiento magisterial con la conformación de políticas públicas es positiva

cuando influye una actitud responsable, no sólo hacia los intereses específicos sino hacia intereses más amplios.

Por último, la “capacidad de concertación” puede ser un requerimiento derivado, de la gravedad de los problemas de la educación latinoamericana, particularmente en el contexto de la reciente crisis económica y de sus repercusiones en el gasto público, en la consideración de las enseñanzas de las recientes experiencias autoritarias y en el marco de la necesidad de tutelar la democracia como requisito para avanzar en su perfeccionamiento o profundización. Todo ello estaría aconsejando el abandono de los enfoques de conflicto que impliquen la “victoria total” o el “aplastamiento” del adversario. Por el contrario, la capacidad de entendimientos básicos entre entidades o grandes autores, parece ser una exigencia de los tiempos. De otro modo no hay posibilidad de construir políticas educacionales de ningún signo.

Aplicados los cuatro referidos atributos a la tipología de organizaciones magisteriales latinoamericanas, se pueden hacer las siguientes observaciones:

- a) Al interior de las “organizaciones corporativas”, el magisterio carece de autonomía y de capacidad crítica para participar en las políticas educacionales como no sea como adherente, ejecutor o defensor de las mismas, independientemente del contenido de las políticas y de si interpretan, favorecen o dañan sus intereses específicos o intereses sociales más amplios. La incondicionalidad remplaza a la responsabilidad social. Esta enajenada en manos del Estado, del Partido o del liderazgo. Se invalida también la posibilidad de concertación, en cuanto ésta tiene sentido entre partes que se autodeterminen.

- b) Las “organizaciones de trasmisión” aparentemente disponen de autonomía orgánica, pero en los hechos son dependientes del poder político y en consecuencia, no desarrollan capacidad crítica ni responsabilidad social. La capacidad de concertación es reemplazada, por la imposición de la unidad o cohesión, a menudo sin reconocimiento de los intereses específicos que pueden fundarla.
- c) Las organizaciones de tipo “reivindicativo” suelen desarrollarse con grados diversos de autonomía y de capacidad crítica. Esta última es empleada perfectamente en el enfrentamiento con el Estado y/o los empleadores en torno a los intereses gremiales antes que cuestiones más globales. La responsabilidad social, en cambio, suele estrecharse y condicionarse a la defensa de los intereses particulares. La disposición de concertación queda subordinada a la medida en que en los compromisos puedan cautelarse tales intereses.
- d) Por último, las organizaciones de “contestación” se desarrollan, obviamente, con autonomía y ciertamente en oposición al poder político. Practican una aguda capacidad crítica que más bien dirigen hacia los fundamentos estructurales el orden existente y de allí proyectan, de modo ideológico, hacia lo cotidiano y lo concreto. La responsabilidad social es entendida como representación de los intereses de la mayoría desposeída y oprimida de la sociedad. Pero es interpretada como una circunstancia histórica o finalista, que se reduce o circunscribe en relación a los eventos de corto plazo. Por último, la capacidad de concertación es entendida en términos instrumentales, como la capacidad de obtener o mantener en la lucha por imponer el proyecto histórico propio.

Si los estudios antes considerados tienen alguna representatividad, ello permitiría concluir en que en las organizaciones de docentes de la región predominan los comportamientos “reivindicativos” y los de “contestación”, aunque están presentes también algunos de tipo “corporativista” y otros de “trasmisión”; como sería el caso de México. Esto significaría que, en términos generales, el movimiento magisterial se desarrolla con cierta autonomía y mantiene una fuerte capacidad crítica. En cambio, la responsabilidad social es asumida o en referencia a los intereses propios del gremio, o en referencia a un compromiso revolucionario global que no siempre se articula con un compromiso con los intereses inmediatos de la educación y del magisterio. Teniendo como base estas premisas, en adelante se analizan algunas inferencias sobre la relación de los sindicatos docentes con el Estado y las políticas educativas.

El Estado y las organizaciones de docentes en la generación de políticas educacionales.

La construcción, la implantación y la aplicación de políticas públicas hacia la educación es, en última instancia, responsabilidad de los Estados. De ellos, más que de las organizaciones de docentes y otras de la sociedad civil, depende el sentido, contenido y eficacia de las políticas (Bensusán, 2013). Por otra parte, de la naturaleza de los Estados parece depender también la forma de generación de las políticas y los márgenes de participación que pueda tener entidades como las magisteriales.

La consideración de este tema debe partir del análisis de la evolución del carácter de los Estados de la región. Existe al respecto abundante producción de las ciencias sociales. Se debe de señalar, que la forma original y predominantemente ha sido el “Estado oligárquico”,

de carácter excluyente e insensible a las demandas de los sectores subalternos, a la cual empiezan a suceder (en este Siglo XX y en diversos momentos y con distintos ritmos de consolidación) “regímenes populistas” y en varios países, Estados “democráticos”. Por último, hay que recordar la presencia reciente de Estados burocrático-autoritarios o dictaduras, que han puesto en nuevos términos la concentración del poder y la exclusión de los sectores mayoritarios. (PNUD, 2011)

Varios de los estudios históricos (Roddick, 1977; y Núñez, 1986), han demostrado que las primeras formas de organización y representación de intereses del magisterio se produjeron al interior de los Estados oligárquicos y que se desarrollaron favorecidas por la crisis que estos Estados han experimentaron en la segunda mitad del Siglo XX. Obviamente, bajo regímenes oligárquicos, las organizaciones de docentes están excluidas de las decisiones macro-políticas y no pertenecen a la base social del Estado o su incorporación de forma corporativa.

A partir de la crisis del Estado oligárquico y en razón de los procesos de modernización que experimentan muchos de los países, se produce una progresiva inclusión de las capas medias y del magisterio en particular, en la base social de los Estados populistas y/o democráticos; desde los años ochenta del Siglo pasado. Así, se ha descrito la participación de los maestros primarios mexicanos, principalmente rurales, en la consolidación del Estado que emerge de la Revolución. Esta inclusión, ha permitido mayores posibilidades de participación de las organizaciones de educadores en la gestación de las políticas educacionales. Las dictaduras militares contemporáneas excluyeron de nuevo al sector docente de los espacios de participación, a desarticularlo y atomizarlo, a prohibir sus organizaciones y a reestructurar al magisterio en términos de privatización, como ocurrió en

el caso chileno. A su turno, la sustitución de las dictaduras por nuevos regímenes de democracia representativa ha significado la rearticulación social y organizativa del sector docente y nuevas formas de relación con el Estado (Bensusán, 2013). Aplicando a países como Brasil, Argentina y Uruguay el concepto de “integración conflictiva”, acuñado para el Chile anterior a Pinochet, puede levantarse la hipótesis que dicha relación tiene más de “conflictiva” que de “integración”, a raíz de la situación creada por el endeudamiento extremo y la severa restricción del gasto público que han asumieron los gobiernos correspondientes.

En suma, tanto históricamente como en la actualidad, los Estados han tenido más bien a excluir a los gremios docentes de las instancias de poder político y las formas de participación parecen haber sido limitadas o inestables (KAS, 2008). Lo normal es que las políticas educacionales resulten de decisiones tomadas al margen de las organizaciones del magisterio. Al tenor de la información analizada, la forma más extendida de involucración de las organizaciones magisteriales en las decisiones macro educativas, es la resistencia u oposición. El rechazo puede ejercerse desde el interior del Estado, como lo realizó la dirigencia sindical mexicana frente a las políticas de descentralización, o podían hacerlo las organizaciones chilenas antes de 1973, o desde las fronteras del Estado en donde parecen ubicarse la mayoría de los sindicatos docentes latinoamericanos o incluso desde la marginalidad o semiclandestinidad, como en ciertos casos centroamericanos. (Tapia, 2013)

Los problemas y las políticas de la educación y las organizaciones de docentes.

En las siguientes páginas se examinarán las implicaciones posibles de las organizaciones de docentes con los diferentes órdenes de problemas educacionales y las correspondientes políticas públicas.

El acceso y la cobertura de los sistemas educativos

En esta parte, se hace énfasis en el vasto problema del acceso a los servicios de enseñanza, así como la medida en que éstos cubren a los distintos sectores de la población (según estratificación social, ubicación geográfica, pertenencia étnica cultural y de género) y la correspondiente capacidad de los sistemas para entregar atención significativa a la población. Se trata de un ámbito muy álgido, a pesar de la fuerte tendencia a la universalización de la educación primaria y de procesos expansivos muy marcados en los restantes niveles.

En esta dimensión de problemas y de las respectivas políticas públicas, las organizaciones de docentes parecen implicarse de dos modos:

- ✓ Como un importante grupo de presión que ha demandado ante el Estado y la sociedad la ampliación de la educación, su gratuidad, la igualdad de oportunidades etcétera. La investigación analizada registra un abundante discurso de las organizaciones magisteriales en este sentido y numerosas expresiones programáticas, aunque no se observa que éste sea el motivo central de su accionar.
- ✓ En un marco de recursos escasos, como ocurre crecientemente en nuestros días, las exigencias salariales del magisterio, con todo lo justas que son, ponen en jaque la

limitada capacidad de los estados para sostener la expansión y sobre todo el mejoramiento de los servicios educativos.

Por otra parte, la amplificación de los sistemas escolares parece haber constituido un factor de masificación de la base social de las organizaciones docentes, sobre la cual parecería más fácil fortalecerlas (Bensusán, 2013). Sin embargo, los procesos de “proletarización” del magisterio que se han mencionado antes, no necesariamente se traducen de modo automático en reforzamiento del sindicalismo. Algunos estudios dan cuenta del incremento de la proporción de maestros jóvenes, sin tradición sindical o profesional, de maestros sin formación magisterial y describen también como la expansión con recursos escasos obliga a muchos docentes a desarrollar estrategias de supervivencia individual que debilitan las posibilidades de acción sindical. (Oliveira y otros, 2004; Nieto, 2009)

Los problemas de la institucionalidad de la educación.

En este ámbito cabe ubicar la cuestión del rol de Estado y del sector privado en la educación; la organización y administración del aparato público de la educación y sus implicancias en términos de distribución del poder, concentración, desconcentración, descentralización, participación, etcétera; la eficiencia de la gestión, las modalidades de financiamiento y de asignación de recursos, etcétera. (Bensusán, 2013). Como ya se dijo, las organizaciones de docentes, a pesar de su frecuente marginalidad respecto al Estado, suelen manifestarse fuertemente en favor de la intervención de éste en la gestión del sistema y en el mantenimiento de escuelas. A menudo esta defensa de la Escuela Pública se expresa en

oposición a la participación del sector privado y muy particularmente a la asignación de recursos públicos a la educación particular.

Tras la postura en defensa de la educación pública parecen encontrarse lógicas diversas: por ejemplo, los ecos de las viejas propuestas liberales y laicistas, a cuya inspiración se debe el desarrollo de la escuela pública; la influencia del marxismo ortodoxo estatizante; una lógica democratizadora, que rechaza doblemente el carácter elitista que ha tenido buena parte de la enseñanza privada y las connotaciones mercantil-lucrativas que a veces asume ésta, etcétera. (KAS, 2008)

La defensa del rol del Estado y la forma como se ha querido implantar en diversos países latinoamericanos, ha llevado a una oposición o al menos a una desconfianza hacia la descentralización del sistema escolar (Gamboa, 2011). Las organizaciones de docentes las juzgan como una forma de debilitar al Estado nacional y como un proceso tendiente a atomizar al magisterio y a introducir tendencias privatizantes que dañarán los intereses corporativos del magisterio.

Por otra parte, el sindicalismo docente es fuertemente crítico, de los sistemas de gestión de la educación. Enjuicia su autoritarismo y la falta de participación en la toma de decisión. Se oponen al manejo burocrático y a la ineficiencia administrativa, salvo en aquellos casos en que la propia dirigencia magisterial está implicada, como ocurre en México (Bensusán, 2013). A la vez, se observa en el sindicalismo una desconfianza hacia los enfoques y técnicas modernas de racionalización, tanto porque instintivamente la asocian a la “dominación cultural imperialista” como porque las perciben como una amenaza a sus

propias condiciones de empleo y de trabajo, sospechando que pueden inducir rebajas salariales, despidos, sobre-trabajo, etcétera.

El currículo y las reformas educativas.

En esta dimensión cabe considerar los problemas de la definición de fines y objetivos de la educación, del carácter y la orientación del currículo explícito, los métodos de enseñanza y las normas de evaluación, los rendimientos del aprendizaje y en general, lo referente a la “calidad de la educación” (Bensusán, 2013). La preocupación del sindicalismo docente ha sido, en términos generales, débil en comparación con la atención prestada a los temas reivindicativos y a los institucionales y administrativos. Ha sostenido posiciones críticas frente a la normativa oficial y a los esfuerzos estatales de reforma educativa.

La crítica parece tener más fundamentos ideológicos que empírico-científicos, o esconder la expresión de intereses corporativos dañados (Espinoza, 2008). En términos gruesos, las organizaciones de docentes no se han servido de los aportes de la investigación educativa, sea porque ésta es débil en muchos países o porque la investigación no se ha abierto a su uso por las organizaciones, sea por desconfianza a un supuesto carácter tecnocrático de ésta.

En esta misma medida, el sindicalismo ha sido limitado como fuente de propuesta pedagógicas alternativas (Gamboa, 2011). Respecto a las reformas educacionales, conviene observar que la mayor parte de ellas no han abierto espacios para conciliar la participación creativa de las organizaciones. Por el contrario, muchas reformas se han generado y ejecutado al margen de la existencia del sindicalismo docente o han establecido mecanismos muy limitados y puramente formales de consulta.

Sin embargo, no siempre la actitud de las organizaciones es reactiva, de regateo o de rechazo, ni siempre el magisterio organizado carece de propuesta alternativa. En este sentido, Gamboa (2011), sostiene que el “movimiento pedagógico” se articula en torno a cinco ejes:

- a) Develamiento de las políticas educativas oficiales.
- b) Lucha por la calidad de la educación.
- c) Lucha por recuperar la práctica pedagógica del maestro.
- d) Lucha por una organización sindical acorde con el M.P.
- e) Lucha por construir un movimiento cultural.

Respecto a la lucha por la calidad de la educación, Bensusán (2013), enumera algunas de las posiciones del “movimiento pedagógico”: Contra la escuela única para un país heterogéneo y contra la homogenización de planes y programa; que la educación se vincule y dé cuenta de los procesos culturales específicos de cada región; por un maestro bien capacitado y bien remunerado, con posibilidades de investigación por una verdadera fundamentación científica, que permita conocer diferentes interpretaciones acerca de los distintos hechos pedagógicos; no confundir eficiencia con calidad; contra mecanismos de evaluación obsoletos y por la búsqueda consiguiente de alternativas, etcétera.

El rol del docente y las prácticas.

Existe un conjunto de problemas relacionados con el ámbito anterior pero que se ha preferido separar por su vinculación más directa con los educadores y a objeto de planteamiento más detallado: es el tema del “rol docente”. Con Vera (1986), se entenderá por

“rol docente” a las programaciones que contribuyen a configurar las prácticas pedagógicas institucionalmente situadas en la escuela. Vera sostiene que estas prescripciones pueden ser “asignadas” por el Estado y otra entidades al maestro, “asumidas” por él de modo que no tiene necesariamente que coincidir con el rol asignado, o finalmente pueden ser “deseadas” por el docente, con independencia de las prescripciones que se le imponen o las que ejecuta en la práctica. A través del análisis del “rol docente” y de las correspondientes intervenciones, sería posible modificar las prácticas pedagógicas que es, en última instancia, lo que realmente importa en materia de cambios educacionales.

Según el mismo autor (1986), el rol docente entre el colectivo se estaría configurando como un “rol meramente técnico”, que hace del educador sólo un ejecutante de programaciones homogéneas e impuestas, que informan y mecanizan la enseñanza. En este sentido, la teoría del “rol docente” estaría coincidiendo con el enfoque de la “proletarización técnica” del trabajo docente a la que se aludió anteriormente. La alternativa a la descalificación del trabajo docente, estaría en la conversión del “rol docente” en “rol profesional” que implique capacidad de diagnosticar en infinita variedad de situaciones de enseñanza y aprendizaje, que signifique autonomía para decidir las respuestas a los problemas de la práctica y responsabilidad individual y colectiva frente al proceso educativo, en el contexto de una nueva división del trabajo interior de la escuela que permita una forma cooperativa en vez del aislamiento del maestro en el aula. (Marzal, 1993; Panaia, 2008)

Gamboa (2011), aclara que el “movimiento pedagógico” se opone a esa concepción que excluye a la Pedagogía, que ha terminado por hacer de los maestros unos no-pedagogos en cuanto los ha convertido simplemente en instrumentos que retrasmiten conocimientos o readecúan técnicas. “Para combatir esta posición, sostiene Mejía, es necesario comenzar un

proceso de reflexión que, más que atiborrar discursos, lleve a los maestros a reflexionar su práctica, a analizar el cómo se enseña, a escudriñar cómo se fijan las normas y las interacciones, a descubrir es “para qué” se enseña [...]” (Núñez, 1990, pág. 44)

La propuesta de profesionalización del rol docente, como una forma de superación de la descalificación del magisterio, tiende a ser resistida por las organizaciones sindicales. Una razón es que la “profesionalización” en la historia de la docencia y de las organizaciones magisteriales, tuvo una connotación elitista que quería colocar al docente por sobre los sectores populares y que separaba a los maestros primarios de los secundarios o los graduados de los no graduados y que se traducían en organizaciones magisteriales que ignoraban la condición asalariada del trabajo docente y apartaban a los maestros de la lucha reivindicativa, y, por añadidura, tendían a despolitizarlo. (Carlson, 1987)

Sin embargo, desde algunas organizaciones sindicales se abre paso hoy a una nueva visión de la docencia, que integra la condición asalariada con una aspiración a profesionalizar o reprofesionalizar al educador (Berberat, 1986). La lucha por una definición profesional del rol docente, depende en gran medida de la posición que asuma las organizaciones magisteriales existentes en la región. A su turno, la prevalencia de dicha definición profesional de los docentes, trae consecuencias para el carácter de las organizaciones. El mero reivindicacionismo debería abrir paso a una nueva inserción de la lucha por el mejoramiento de las condiciones de empleo y de trabajo, el cual sería defendido no sólo por razones de justicia social sino como condición básica de la profesionalización, a su turno, requisito clave del mejoramiento de la educación y de la posibilidad de transformar radicalmente los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Otra dimensión en este ámbito es el de la innovación educativa. Algunas organizaciones sostienen que en tanto no cambien sustancialmente las condiciones políticas, no tiene sentido que el magisterio se involucre en ella, por cuanto no es posible mejorar la enseñanza en el actual contexto social y educativo (Espinoza, 2008). Pero, al margen de las organizaciones sindicales y políticas existen los maestros interesados en reflexionar su propia práctica y en modificarla, en un sentido antiautoritario, no burocrático ni dogmático.

Los procesos de formación y perfeccionamiento.

Otro ámbito de problemas, también estrechamente ligado a los anteriores pero que merece un tratamiento especial, es el de la formación inicial y el perfeccionamiento de los docentes en servicio (Bensusán, 2013). En general las organizaciones del magisterio han bregado por políticas de ampliación, mejoramiento o transformación de la formación inicial de los educadores. Ha habido fuertes críticas a los sistemas e instituciones oficiales de formación, pero no se han observado propuestas alternativas consistentes. Lo mismo vale para el perfeccionamiento de los docentes en servicio. Si la profesionalización de los educadores se torna una postura dominante entre el sindicalismo docentes, tendría que significar una mayor preocupación por la formación básica. Está dentro de la tradición profesional, el control sobre los procesos de aprendizaje y de incorporación de los nuevos miembros de la profesión. Pero sin duda, la organización representativa de los docentes tiene el derecho y el deber de intervenir sobre la formación.

Condiciones de empleo y de trabajo de los docentes.

Las políticas públicas hacia las condiciones de empleo y de trabajo de los profesores, que en otros términos pueden entenderse como políticas hacia el magisterio, son las que más

cercanamente implican a las organizaciones de los docentes. (Oliveira y otros, 2004)
Obviamente estas tienen un interés directo en su formulación, contenido y aplicación, y que en este terreno concentran su accionar y especialmente aquellas de índole sindical y del tipo “reivindicativas.”

Los gobiernos no tienen necesariamente una política magisterial orgánica, coherente y sostenida (Bensusán, 2013). Desde un punto de vista formal, las reacciones gubernamentales ante el profesorado y su movimiento representativo suelen tener tres ejes, no siempre conciliables; el eje político, que incluye consideraciones relativas a la poder y al orden público; el eje económico social o laboral que se refiere más directamente a las condiciones de empleo y a sus implicaciones financieras; y el eje propiamente educacional.

A menudo los gobiernos despliegan tres políticas, a cargo de despachos distintos y no necesariamente coordinados entre sí: Los del interior (gobernación en el caso de México), de hacienda, economía y trabajo, y de educación. Por otra parte, en países de régimen federal o en casos de descentralización o privatización extendida, la cuestión se complica con las políticas de los entes territoriales, como pueden ser los Estados o provincias y los municipios y las que puedan sostener los empleadores privados.

En lo sustantivo, las políticas hacia condiciones de empleo y de trabajo hacia los docentes están tensionadas por procesos contradictorios (Bensusán, 2013): Por una parte es evidente que dichas condiciones, en la gran mayoría de los países, nunca han sido satisfactorias y que en esta década, la situación de endeudamiento externo ha llevado a un mayor deterioro, agravado por las condiciones de represión política y sindical o por los efectos de la lucha armada en diversos países. Por otra parte crece la conciencia que el status

socioeconómico de los maestros es uno de los actores explicativos más fuertes de la calidad de la educación, cuyo mejoramiento parece ser la meta compartida universalmente en la región. Por último, está la dificultad creciente de los gobiernos para sumir el financiamiento de la educación, de la cual el gasto en personal es el competente principalísimo, a menos que estén dispuestos a soluciones muy radicales en el pago de la deuda externa o a la redistribuciones políticamente muy difíciles, como la reducción del gasto militar o a políticas fiscales que afecten fuertemente a los sectores de altos ingresos.

En este marco, las políticas públicas hacia el magisterio y sus condiciones de contratación son muy variadas (Bensusán, 2013). Están las políticas que pretenden ignorar el problema y/o enfrentarlo “manu militari”. Son numerosos los Estados cuya legislación prohíbe la sindicalización de los funcionarios públicos o no incluyen mecanismos regulares de negociación colectiva, aunque a menudo se ven obligados a tolerar la existencia de las organizaciones magisteriales y a negociar de facto con ellas. Están las populistas que, en búsqueda fácil de apoyo electoral o políticos, conceden mejoramientos más o menos generosos, aunque la inflación termine por reducirlos a la nada. Los populismos tienen márgenes cada vez más estrechos, a raíz de la crisis financiera generalizada. Se observan también las políticas que intentan eludir el enfrentamiento de la cuestión magisterial por la vía de la privatización o de la educación, o por fórmulas de “descentralización” que entrega la jurisdicción sobre los docentes a entidades públicas que no reciben los recursos suficientes para hacerse cargo, como son los gobiernos estatales o provinciales y las municipalidades.

En este sentido, la participación de las organizaciones representativas de los docentes en la formulación, ejecución y evaluación de la políticas referidas, oscila entre una implicación puramente reactiva o de resistencia (cuando los gobiernos imponen su propia

estrategia) y una participación negociadora, sea legalmente establecida o de hecho, cuando los Estados optan por fórmulas de concertación. Entre ambos polos caben diversas fórmulas intermedias. La opción en uno u otro sentido no depende sólo de la naturaleza de los Estados o de la orientación coyuntural de los gobiernos; depende también del carácter de las organizaciones.

A menudo se produce una correlación entre el carácter del régimen y el tipo de comportamiento del frente magisterial. A gobiernos dictatoriales y represivos suelen corresponder organizaciones que se radicalizan y se convierten en “antisistema”. A regímenes populistas suelen corresponde organizaciones “corporativas”. En el caso de los regímenes democráticos (hoy día de estabilidad precaria) no parece haber un patrón claro. En algunos países como Venezuela y Costa Rica coexisten con un sindicalismo de contestación, que también está presente en términos menos radicales en Argentina, Bolivia, Brasil y República Dominicana.

La mayor parte de las referencias al tema en los trabajos aquí considerados, provienen de estudios históricos que tiende al análisis desde la óptica de las organizaciones magisteriales. Parece haber poca investigación desde el ángulo de los gobiernos, la administración o la planificación educativas. En este sentido, la presente tesis, explora una revisión novedosa, pues implica la valoración de la participación del sindicalismo magisterial, en las políticas públicas educativas, desde la perspectiva, de los sindicalistas, del gobierno, del poder legislativo y de los actores de la sociedad civil. En la siguiente parte, se plantea el sustento analítico para operacionalizar el trabajo metodológico del estudio y, con ello, tender a probar los objetivos e hipótesis respectivos.

Esquemas teóricos operativos

Como se ha constatado, desde la perspectiva dualista que se tiene en México; de la relación sindicalismo docente sistema educativo, hasta los tintes ideológicos que prevalecientes en América latina, es complicado todavía analizar y comprender teóricamente este fenómeno. En este sentido, las revisiones analíticas de las partes 3 y 4 representan la base con la cual se justifica el estudio de tesis, así como la forma de probar los objetivos e hipótesis de la misma.

Inicialmente, el análisis de la correlación identifica dos ámbitos de examen más generales, para con ello encuadra a los organismos docentes. La perspectiva “asocaitivista” y la “Clasista” (Costa, 1982), ayudan a comprender ideológicamente la composición de los sindicatos y, con ello, formar un universo sobre las problemáticas educativas de América Latina; en el caso del estudio de México. Esta explicación, es fundamental, pues de él se extrapolan algunas inferencias de la realidad del sindicalismo docente y su relación con las políticas públicas. (*Véase Figura 4.1*)

En base a estas dos categorías, y siguiendo a Berberat (1986) se desagrega el análisis en cuatro tipos de sindicatos docentes: Corporativistas, de trasmisión, de reivindicación y contestatarios. La tipología ayuda a identificar las dinámicas y procesos funcionales de los sindicatos con el Estado, en los sistemas educativos y en su factible contribución a las políticas públicas educativas (*Véase Figura 4.1*). En este sentido, las explicaciones eliminan la complejidad en la identificación de algún sindicato, pues proporcionan facetas sencillas de equiparar, desde una visión de revisionismo histórico. Como se mostró, si se aplica al caso del SNTE de México, dicho organismo ha transitado en lo analítico por todas las etapas, o en

ciertos años fue pragmático y se puede decir que combina características de algunas de estas, para con ello adaptarse a las vorágines del sistema político mexicano, así como del presidente en turno.

La tipología antes señalada, contribuye ampliamente al análisis, pero falta una valoración significativa del tipo de contribución sindical docente con las políticas educativas de un sistema determinado. Para esto, la UNESCO (1990), propuso valorar la contribución en el contexto de cuatro indicadores: autonomía, capacidad crítica, responsabilidad social y capacidad de concertación. La valoración de los indicadores tiene como referencia lo positivo de cada uno, a mayor autonomía, mayor incidencia en las políticas públicas, a menor, menos incidencia y así con todo los indicadores. Sin embargo la UNESCO no detallo, si para cumplir con la valoración se requería tener mayoría en todos o de al menos tres o dos indicadores, o en cuáles serían los porcentajes mínimos de cada factor. Es decir, quedo deajo al arbitrio su cuantificación, con lo cual, existe una laguna que provoca ruido en su interpretación.

Para contribuir a remediar lo anterior y clarificar en alto grado la interpretación y la valoración de la propuesta se instrumentan estrategias propias de la tesis. En la etapa de clasificación de los indicadores aludidos, se instrumenta un proceso que incluye la formulación de preguntas con el modelo Guttman, a partir de las cuales se especifica el grado de cumplimiento que debería tener la interpretación o no de una positiva influencia de los sindicatos docentes en las políticas públicas educativas. Para esto, el determinado sindicato deberá de cumplir con cuando menos tres de los cuatro indicadores e internamente tener un porcentaje mayor de 70%. La valoración, se obtendrá al dividir la valoración de la pregunta

10 cuadrantes, donde el 10 es el más positivo y el 1 el menos, respectivamente 10 es 100% y 1 es 10%.

En suma, con base en estos propuestos y las modificaciones señaladas, se construyó; con sustento teórico, una cuantificación significativa del nivel de contribución de los organismos docentes en las políticas educativas. En el mismo orden, la propuesta de valoración se sustentara en una metodología de triangulación, la misma se explica más ampliamente en la siguiente parte. (Véase Fig. 4.1)

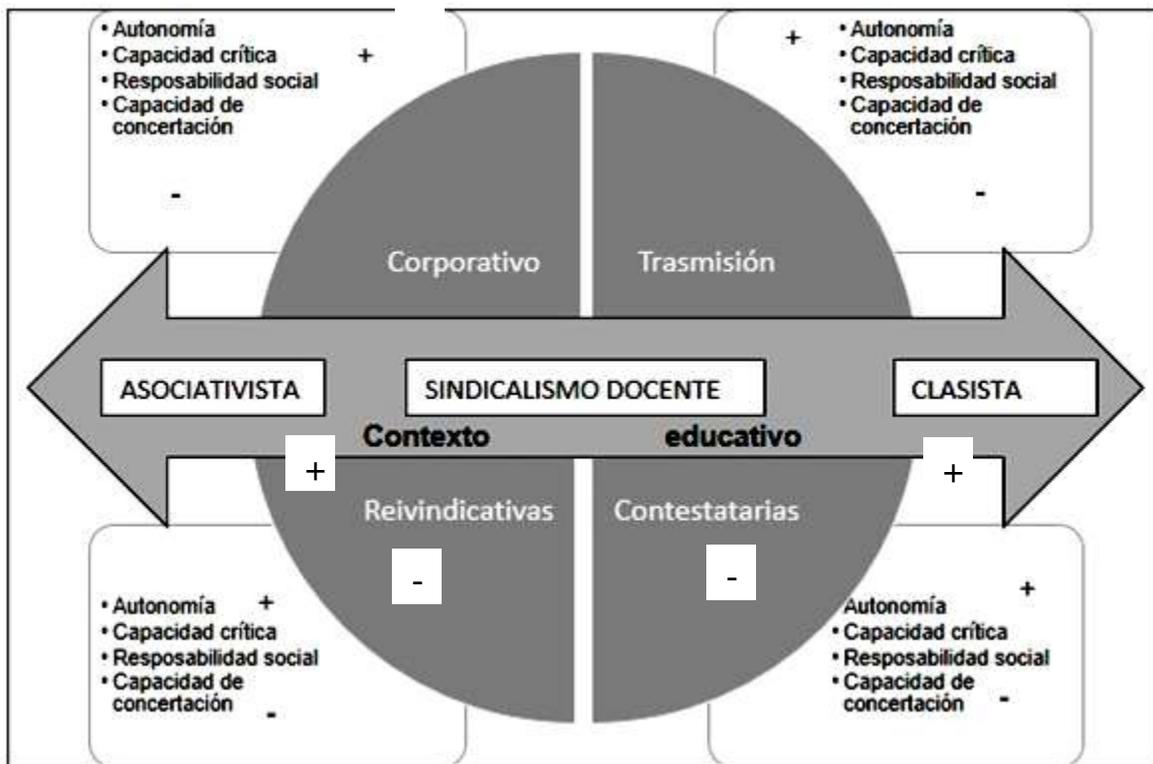


Figura 4.1 Operacionalización teórica. Diseño propio con base en Costa (1982); Berberat (1986) y UNESCO 1990.

Propuesta metodológica

Perspectivas de la investigación de triangulación.

En la literatura de métodos de investigación social existe una larga tradición que preconiza el uso de técnicas de triangulación o validación convergente de los resultados obtenidos durante el trabajo de campo (Arias, 1999, pág. 38). El fundamento de estas técnicas subyace en la idea que cuando una hipótesis sobrevive a la confrontación de distintas metodologías tiene un grado de validez mayor que si proviene de una sola de ellas.

La extensión del concepto triangulación a las ciencias sociales implica, en consecuencia, que cuanto mayor sea la variedad de las metodologías, datos e investigadores empleados en el análisis de un problema específico, mayor será la fiabilidad de los resultados finales. El prefijo “tri” de triangulación no hace referencia, literalmente a la utilización de tres tipos de medida, sino a la pluralidad de enfoques e instrumentos de investigación. (Arias, 1999, pág. 39)

En base a estos criterios, es conveniente concebir la triangulación envolviendo variedades de datos, teorías y visiones del investigador, así como metodologías. Kimchi y otros (1991) asumen la definición de Denzin, dada en 1970, sobre la triangulación en investigación, como la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos, métodos de investigación, en el estudio de un fenómeno en particular. Asimismo, para Cowman (1993), la triangulación se define como la combinación de múltiples métodos en un estudio del mismo objeto o evento para abordar mejor el fenómeno que se investiga.

Por su parte, Morse (1991) define la triangulación metodológica como el uso de al menos dos métodos, usualmente cualitativo y cuantitativo para direccionar el problema de

investigación. Cuando un método de investigación es inadecuado, la triangulación se usa para asegurar que se toma una aproximación más comprensiva en la solución del problema de investigación. Finalmente, para Pérez (2000) la triangulación implica reunir una variedad de datos y métodos referidos al mismo tema o problema. Implica también que los datos se recojan desde puntos de vista distintos y efectuando comparaciones múltiples de un fenómeno único, de un grupo, y en varios momentos, utilizando perspectivas diversas y múltiples procedimientos.

En este sentido, los datos cualitativos por su misma esencia están abocados a problemas de consistencia. Es necesario compensar la debilidad del dato inherente a la metodología con una convergencia y/o complementariedad de diferentes procedimientos, lo cual ofrece la ventaja de revelar distintos aspectos de la realidad empírica (Kimchi, Polivka y Stevenson, 1991). Por lo tanto, la triangulación en la investigación social presenta muchas ventajas, porque el utilizar diferentes métodos, éstos actúan como filtros a través de los cuales se capta la realidad de modo selectivo. Por ello conviene recoger los datos del evento con métodos diferentes: Si los métodos difieren el uno del otro, de esta manera proporcionarán al investigador un mayor grado de confianza, minimizando la subjetividad que pudiera existir en cualquier acto de intervención humana. (Arias, 1999)

Tipologías metodológicas.

De acuerdo con Rodríguez (2005), Arias (1999 y 2000), Pérez (1999), entre otros, los tipos de metodologías de triangulación se clasifican en datos orientados en el tiempo y en el espacio, de persona, de investigadores, de teorías, de métodos o múltiples:

- La triangulación de datos: supone el empleo de distintas estrategias de recogida de datos. Su objetivo es verificar las tendencias detectadas en un determinado grupo de observaciones. La confrontación de los datos puede estar basada en criterios espacio-temporales y niveles de análisis. Según Arias (1999) en esta tipología se considera como el uso de múltiples fuentes de datos para obtener diversas visiones acerca de un tópico para el propósito de validación.
- La triangulación de datos en el tiempo: implica validar una proposición teórica relativa a un fenómeno en distintos momentos. Los datos pueden ser longitudinales o transversales. Para Pérez (2000), este tipo de triangulación intenta considerar el factor de cambio y el de proceso mediante la utilización de diseño de cortes a través de secciones y mediante diseños longitudinales para analizar tendencias a lo largo del tiempo. Recoge información contrastada de los diferentes momentos, utilizando el antes en el que se sitúa la iniciativa y el diseño del mismo, el durante en el que se escalonan temporalmente diferentes fases de la acción y el después en el que se producen algunos efectos y las repercusiones producidas en los sujetos y en los ambientes.
- La triangulación de datos en el espacio: recurre a poblaciones heterogéneas para incrementar la variedad de las observaciones. Pérez (2000) refiere que por medio de técnicas transculturales, este tipo de triangulación trata de vencer el parroquianismo de estudios efectuados en el mismo país o dentro de la misma subcultura, utilizando técnicas a través de varias culturas.

- La triangulación de persona: es la recolección de datos de, al menos, dos de los tres niveles de persona: individuos, parejas, familias, grupos o colectivos (comunidades, organizaciones o sociedades). El investigador puede recolectar los datos de individuos, parejas o grupos, o cada uno de los tres tipos. La recolección de datos de una fuente se usa para validar los datos de las otras fuentes o una sola. Cada nivel de datos es usado para validar los hallazgos del otro nivel. Este tipo de triangulación posee tres niveles, análisis agregado, análisis interactivo y análisis colectivo. (Arias, 1999)
- Análisis agregado: es el primer nivel, comúnmente encontrado en la seguridad social; los individuos son seleccionados para el estudio, no grupos, ni relaciones, ni organizaciones. Este término de análisis se llama agregado porque no establece relaciones sociales entre lo observado.
 - Análisis interactivo: es segundo nivel. Acerca del término interactivo, hay una unidad entre personas interactuando en el laboratorio o en el campo natural. Por ejemplo, pequeños grupos, familias o aviadores. Los sociólogos comúnmente lo asocian con observación participante; experimentos en pequeños grupos y mediciones no obstructivas representan esta forma de análisis.
 - Análisis colectivo: el tercer nivel, más comúnmente asociado con el análisis estructural-funcional, es la colectividad. Aquí la unidad observacional es una organización, un grupo, una comunidad o, aún una sociedad entera.

- La triangulación teórica: es una evaluación de la utilidad y el poder de probar teorías o hipótesis rivales. Esta definición envuelve pruebas a través de la investigación, de teorías rivales, hipótesis rivales o explicaciones alternativas de un mismo fenómeno. Esta triangulación es un elemento que pocos investigadores manejan y llegan a alcanzar. Por lo general, un pequeño grupo de hipótesis guía el estudio y los datos obtenidos nacen no sólo en esas dimensiones, sino que pueden parecer con valor, en materiales de aproximación empírica, con múltiples perspectivas e interpretaciones en mente. Los datos podría refutar la hipótesis central y varios puntos de vista teóricos pueden tomar lugar para determinar su poder y utilidad. Pérez (2000) indica que la triangulación teórica se basa en la preferencia de teorías alternativas o competitivas sobre la utilización de un solo punto de vista. Se emplean diferentes perspectivas coincidentes en un mismo objetivo.
- La triangulación metodológica: es importante destacar que este tipo de triangulación incluye proposiciones que contradicen los sistemas teóricos imperantes. De esta manera, las explicaciones alternativas son reconsideradas desde el inicio. Por otra parte, Arias (2000) señala que puede ser dentro de métodos y entre métodos. Se trata simplemente del uso de dos o más métodos de investigación y puede ocurrir en el nivel del diseño o en la recolección de datos. La primera, es la combinación de dos o más recolecciones de datos, con similares aproximaciones en el mismo estudio para medir una misma variable. El uso de dos o más medidas cuantitativas del mismo fenómeno en un estudio, la inclusión de dos o más aproximaciones cualitativas como la observación y la entrevista abierta para evaluar el mismo fenómeno, son ejemplos de triangulación dentro de métodos.

Dentro de este orden de ideas, para Arias (1999 y 2000), la triangulación múltiple ocurre cuando se usa más de un tipo de triangulación en el análisis del mismo evento aportando un sentido más comprensivo y satisfactorio del fenómeno, en otras palabras, es la combinación de dos o más tipos de triangulación en un estudio. El uso de triangulación dentro de métodos y de triangulación de investigador en un estudio o el uso de triangulación dentro de métodos y entre métodos en un estudio son dos ejemplos de triangulación múltiple. En suma, el investigador combinará aquellas fuentes o métodos que al complementarse logren un cuadro más completo de la temática que se está investigando, sopesando las circunstancias y la naturaleza que proceso investigativo permita.

Principios de combinación.

Arias (2000), explica la importancia de explorar los principios de combinación que subyacen en el uso de la triangulación, esencialmente, la metodológica cuando se combinan métodos cualitativos y cuantitativos. Estos principios están relacionados con la consistencia entre el propósito de investigación, el problema de investigación, el método usado, la selección de la muestra y la interpretación de los resultados. La triangulación metodológica puede clasificarse como simultánea o secuencial. La primera cuando se usan los métodos cualitativos o cuantitativos al mismo tiempo. En ese caso la interacción entre los dos grupos de datos durante la recolección es limitada, pero los hallazgos complementan a uno y a otro al final del estudio. Por su parte, la triangulación secuencial se usa si los resultados de un método son esenciales para la planeación del otro método. El método cualitativo se completa antes de implementar el método cuantitativo o viceversa.

Ventajas y desventajas de las metodologías de triangulación.

Una triangulación efectiva requiere un conocimiento previo de los puntos fuertes y débiles de cada uno de los métodos de investigación empleados y su objetivo principal es incrementar la validez de los resultados de una investigación Arias (1999 y 2000), Olsen (2004) y Rodríguez (2005). Por esto, las ventajas de la triangulación como estrategia de investigación son fácilmente estimables, destacando:

- Mayor validez de los resultados
- Creatividad
- Flexibilidad
- Productividad en el análisis y recolección de datos
- Sensibilidad a los grados de variación no perceptibles con un solo método
- Descubrimiento de fenómenos atípicos
- Innovación en los marcos conceptuales
- Síntesis de teorías
- Cercanía del investigador al objeto de estudio
- Enfoque holístico
- Multidisciplinariedad

Por su parte, según Rodríguez (2005), no puede obviarse también que la utilización de la triangulación requiere creatividad, ingenio en la recopilación de datos e interpretaciones

profundas. En este sentido, pueden apuntarse algunos de las desventajas pueden estar ligados a esta técnica de validación.

- Acumulación de gran cantidad de datos sin análisis exhaustivo
- Dificultad de organización de los materiales en un marco coherente
- No existen aplicaciones caras de la utilización de la técnica
- Control de los sesgos
- Complejidad derivada de la multidimensionalidad de las unidades observadas
- Ausencia de directrices para determinar la convergencia de resultados
- Costos
- Dificultad de réplica
- El enfoque global orienta los resultados a la teorización

Como se constata, la triangulación no mezcla aseveraciones de dos paradigmas, realidades estáticas y dinámicas, perspectivas objetivas y subjetivas o aproximaciones inductivas y deductivas. Tampoco pretende usar visiones integrales y particulares, datos numéricos y textuales, o consideraciones de causalidad e incausalidad. La mezcla de datos no ocurre durante la etapa de análisis, sino en los resultados. En este sentido, el investigador debe detectar una tendencia lógica en la combinación de los resultados, pues la validez de la triangulación descansa en la capacidad de organizar los materiales en un marco coherente. Como resultado de la revisión documental, los reportes revisados reflejan los siguientes tipos de triangulación, los cuales se diagraman en siguiente figura:



Figura 4.2 Estructura de la investigación por triangulación. (Arias, 2000)

Operacionalización.

Con base en lo expuesto y considerando los objetivos e hipótesis de la tesis, se construyó un esquema, con el cual se instrumentó la metodología para cumplir con el

completar el trabajo de la tesis doctoral. Este proceso metodológico se le denominó Metodología de Triangulación Múltiple Participativa (MTMP). Tal nombre se justifica, en razón que la tesis tiene como fundamento básico la experiencia empírica de la autora, pues es miembro del activo del SNTE desde 1981, como maestro de preescolar, y secundaria, así como participante en muchas tareas sindicales desde sus inicios de actividad. En este sentido, el expertis contribuyó a lograr una comprensión e interpretación objetiva de todas dinámicas que ha tenido el SNTE en su vida interna y en su interrelación con los diversos gobiernos, así como valorar la influencia del sindicato en las propuestas y la implementación de políticas públicas educativas, las cuales en mayor o menor grado han contribuido al mejoramiento de la calidad y competitividad de la educación básica en México.

En este contexto y como se expone en la *figura 4.3*, el proceso metodológico se desarrolló en etapas, todas ellas correlacionadas desde la visión empírica de la investigadora, del contexto de la literatura y del sustento teórico:

Primera etapa: Con la propuesta de un protocolo tentativo, se valoró la experiencia empírica y científica de la investigadora; así mismo se examinó el estado del arte de los estudios sobre el sindicalismo docente, buscando campos poco explorados, comprobando con ello la falta de análisis y explicación de la relación entre los sindicatos docentes, las políticas públicas la situación del sistema educativo en su nivel básico. Con este contexto, se decidió explorar esta perspectiva, en el contexto del SNTE y sus contribuciones a la sustentabilidad del sistema educativo básico en México, desde 1992 al 2014, atendiendo a una revisión desde los diversos actores involucrados en la educación. Se construyó el protocolo definitivo, proponiendo los objetivos e hipótesis operacionales y se definieron los capítulos necesarios para probar los mismos.

Segunda etapa: Se amplía la búsqueda de la literatura desde una visión global, pasando por la regional de América Latina y la nacional. Con base en esta revisión se construyeron los capítulos 1, 2 y 3: En el 1 se analizó y explicaron los efectos de los procesos y transformaciones provocadas por la globalización; los últimos cuarenta años, sobre el Estado, en la educación, en las reformas educativas y las dinámicas de los actores involucrados; desde los sindicatos, gobiernos y sociedad civil, revalorando en su percepción en los ámbitos antes señalados. En el capítulo 2, se examinaron los procesos de reformas educativas y las propuestas de los grandes organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE, UNESCO y PNUD), desde los años ochenta del Siglo pasado, para con ello mostrar las influencias de los mismos en los sistemas educativos y al mismo entender el tratamiento que se le confiere a los sindicatos docentes, infiriendo el impacto de los mismos desde esta visión. En el 3, se explica de forma amplia, la historia política del SNTE en el contexto del Sistema político de México, durante los gobiernos autoritarios de la revolución; 1929 al 2000, y en los de transición fracasada del PAN; 2000 al 2012, y en el enfrentamiento con el PRI ante la reforma educativa de 2013 y 2014; así mismos se explica su relación con el sindicalismo docente de América Latina y las posiciones de este en el periodo de estudio.

Tercera etapa: Se revisan postulados teóricos relacionados con el sindicalismo docente, desde la precariedad y el marxismo; principalmente en América Latina y México, como parte del capítulo 4. Se parte de la visión dualista que se tiene en México y se termina en la sección inicial con la discusión ideológica de izquierda, la cual difiere sobre la contribución y el tipo del sindicalismo docente en los sistemas educativos y en su calidad. En este contexto, se examinan propuestas teóricas específicas para valorar la influencia del sindicalismo en lo educativo; se seleccionan las tesis de Costa (1982), Berberat (1986) y

UNESCO (1990) como las adecuadas para sostener y probar los objetivos e hipótesis de la tesis, en el ámbito de México y de su particular sistema educativo.

Cuarta Etapa: Como parte final del capítulo 4 y ya con la fundamentación teórica definida en la parte inicial del mismo, se selecciona el método de análisis y los instrumentos respectivos. De esta etapa se desagrega los siguientes puntos:

- a) Se seleccionó la metodología de análisis cualitativo de triangulación. Se construyó el MTMP, como base del análisis; el mismo está basado en la expertis de la investigadora y en la valoración de la participación y contribución del SNTE en las políticas que sustentan al sistema educativo mexicano.
- b) Para concretar lo anterior, se aplicó una entrevista a profundidad, con un cuestionario semi-estructurado, dividido en cuatro contextos (internacional, regional y nacional) que contiene 20 preguntas, 14 abiertas y 6 con esquemas de respuesta múltiple tipo Likert y de valoración de Guttman (*Véase Anexo I*). La entrevista se aplicó a los siguientes actores destacados, 20 en categoría:
 - I. Sindicalistas: Líderes nacionales y de algunos de la entidades federativas
 - II. Académicos: Especialistas nacionales y extranjeros
 - III. Congresistas: Senadores y diputados miembros de las comisiones educativas o relacionados al SNTE
 - IV. Funcionarios educativos: Secretarios, subsecretarios o delegados regionales y estatales
 - V. ONG's: Principales organizaciones civiles nacionales públicas y privadas

Al realizar entrevistas con diversos grupos de actores que participaron en las reformas educativas en diferentes periodos dentro del lapso que incluye la investigación y establecer con esto diferentes perspectivas desde el contexto internacional, nacional y local, se realizó, la investigación desde tipo de triangulación de datos. Con esta estrategia se puede confrontar entre diferentes grupos de actores, triangulación de datos de tiempo y espacio comparando tendencias con respecto a la visión de los diferentes momentos mientras desempeñaban su cargo, triangulación sobre el nivel de conocimiento sobre políticas educativas internacionales. Así mismo con el arranque de la reforma educativa de 2013.

Para la video grabación de las entrevistas con la finalidad de obtener evidencia gráfica del trabajo de campo realizado, se utilizó una cámara marca Samsung full HD. Una resolución de 1920 x 1080, Sensor de Imagen BSI CMOS, tamaño de sensor 1/4", 5.1 MP (Pixels efectivos: 1.75 MP) Lente No.1.8 ~ 3.9, Zoom óptico 20X, Zoom Digital 40X, Tipo Schneider Kreuznach, Distancia Focal 2.6 - 52 mm (Equivalente en 35 mm: 38.4 - 768 mm), Diámetro del Filtro 13.6 mm., velocidad de fotogramas, de 30 cuadros por segundo. Dichas entrevistas se resguardaron en un disco duro portátil. Todas las entrevistas se convirtieron al formato MP4, por medio del programa "a tube catcher" se hizo con la finalidad de proporcionar mayor facilidad al momento de hacer el análisis de las mismas.

c) Para probar tentativamente la significancia de la entrevista y del cuestionario se aplicó una prueba piloto del mismo en los meses de octubre y noviembre de 2014, a tres sindicalistas. Con esta aplicación se corrigieron las falencias del cuestionario y se redactó el formato definitivo.

d) El trabajo de campo se realizó a partir de octubre y diciembre 2014 como segunda etapa durante el periodo de marzo a septiembre 2015, completando un total de 18 entrevistas. Esto debido a que las organizaciones no gubernamentales en repetidas ocasiones se les invito a participar dejando pendiente la fecha de programación de la entrevista, hasta el cierre del presente trabajo no hubo respuesta.

Quinta etapa: Corresponde al capítulo 5, esta comprende la recopilación de los resultados del trabajo de campo y las interpretaciones analíticas. El análisis de resultados se hizo a través de dos herramientas la primera mediante el programa de Excel 2013, diseñando hoja de datos concatenados, con el propósito de enlazar, conectar ideas entrelazadas entre sí de los diferentes grupos de actores en cada pregunta con las variables establecidas y cada una de las hipótesis, la segunda herramienta fue el QSR software: Nvivo, sistema que está diseñado para trabajar con datos cualitativos, haciéndolo ideal para investigaciones de tipo mixto. Nvivo 10 es un programa para análisis de datos cualitativos.

Sexta etapa: Con base en los resultados se formularán las conclusiones de la investigación, correlacionadas con la prueba de o no de las hipótesis. En el mismo orden se proponen una serie de propuestas, para con ello contribuir al desarrollo sostenible de la educación básica en México.

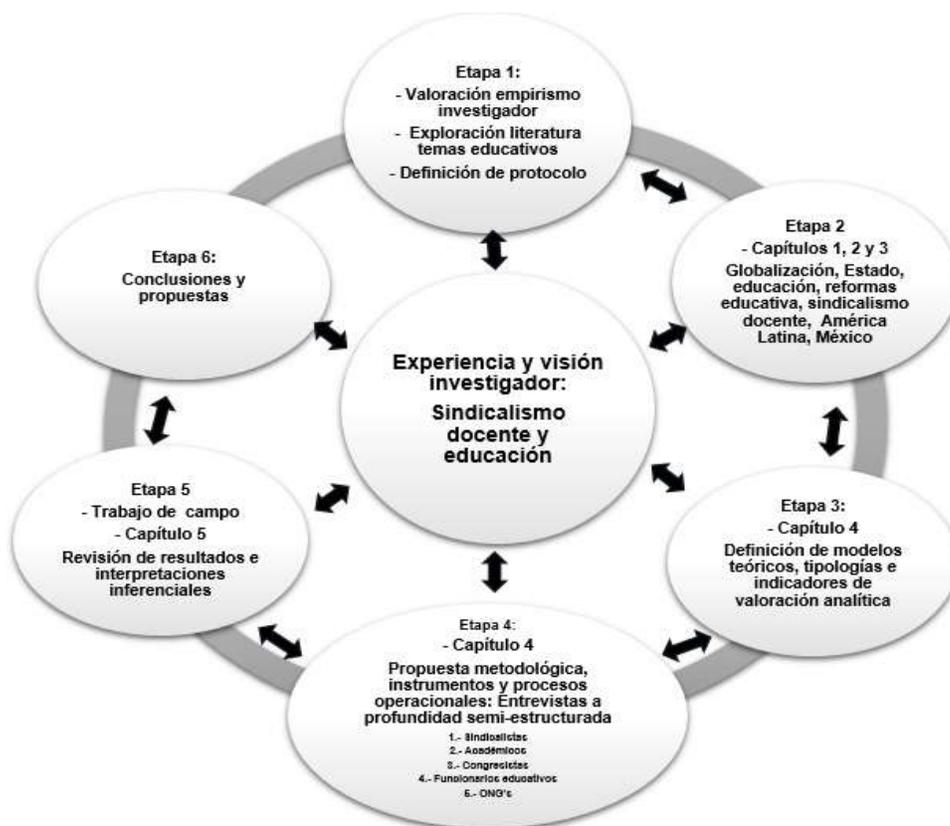


Figura 4.3 Proceso de investigación. Diseño propio con base en Rodríguez (2005), Arias (1999 y 2000), Pérez (1999).

Prospectivas analíticas

Como se ha mostrado en el presente capítulo y para cumplir con los objetivos e hipótesis de la tesis se tienen definidos los fundamentos teóricos y metodológicos operacionales. Es comprensible que en el contexto de México se ha generalizado la visión negativa sobre la influencia del SNTE en los procesos y dinámicas del sistema educativo y por tanto en la calidad y competitividad de la educación básica. Sin embargo, también se mostró que desde una visión ideológica no existe un consenso sobre las posibles influencias de estos entes sindicales, en razón de la carencia de una definición amplia del tipo de ocupación que desempeñan los docentes; indefinición que los coloca fuera del ámbito de las profesiones. Esto último, basado más en su relación contractual con el Estado, que en su visible desarrollo profesional e influencia social.

Si se acepta, como cierto las influencias sociales de los docentes, en qué sentido se puede negar su posible efecto positivo en el funcionar del sistema educativo. Analíticamente, se niega; contra toda lógica, la heterogeneidad del sindicalismo mismo, el cual puede tener consecuencias negativas, pero también ser benéfico en algunos procesos decisionales e operacionales. En este contexto, las propuestas de clasificación y cuantificación de Costa (1982), Berberat (1986) y UNESCO (1990) indican la factibilidad de valorar la influencia de los sindicatos docentes en los procesos educativos, por lo cual la tesis se justifica teóricamente y metodológicamente se avanzó en la propuesta para aplicarla en el ámbito de México.

Metodológicamente, la aproximación y valoración con el MTMP resulta significativo. Operativamente, al correlacionar el empirismo de la investigadora, con las perspectivas de los principales actores educativos, se formara una visión de la realidad del fenómeno, con lo

que se podrá al finalizar la investigación proponer algunas políticas que incentiven una mayor y eficiente participación sindical en la calidad y competitividad de la educación básica.

Capítulo 5: Análisis de resultados

Este capítulo, tiene como objetivo, presentar los resultados de la evidencia empírica, recolectada de entre diversos actores, sindicalistas, académicos, congresistas, funcionarios educativos que ejercieron su gestión en el periodo de 1992-2014. Los resultados se organizan y despliegan en tres partes, mismas que tiene como base las hipótesis de investigación y una serie de variables principales. En este sentido se muestran las respuestas a preguntas que están correlacionadas con el supuesto y aportan indicios para comprobar las aseveraciones e inferir explicaciones ligadas a las teorías utilizadas, desde las perspectivas y prospectivas de los actores educativos: sindicalistas, académicos, congresistas y funcionarios educativos. Esta división tiene como meta que el lector identifique claramente la posición de cada actor y, con ello, se puedan justificar las inferencias correlacionadas con los supuestos de las tesis y su significancia positiva o negativa.

Globalización, organismos internacionales y efectos sobre reformas educativas

La hipótesis 1 sostiene que “Los efectos de la globalización en el Estado y en los sistemas educativos nacionales, a través de las recomendaciones de los organismos internacionales ayudan a comprender las propuestas de las reformas educativas”. En este contexto se aplicaron una serie de preguntas, cuyas respuestas se presentan en el entorno de cada actor

Organismos Internacionales

Influencia de los procesos de globalización en la conformación del Estado, y efectos que provocó en el proceso político, económico, social y cultural de los países; entre estos el caso de México.

- Sindicalistas

“La OCDE ha tenido influencia en todo América Latina en carácter económico y emite recomendaciones desde hace una década. Ha sido un elemento la globalización que implica poder transitar mercancías y también en el conocimiento. Hoy no es el dinero el mercado sino el conocimiento, tendría que necesariamente impactar en la educación.” (E4)

“Basta ir siguiendo lo que marcan los organismos internaciones sobre hacia dónde va el rumbo educativo hace estuve en Costa Rica, con cuadros de dirigentes de todo América, lo que observamos es que las políticas educativas, llevan el mismo corte [...] al escuchar los compañeros sindicalistas de Europa son los mismos temas. Trae como consecuencia que los países vayan alineando todas las políticas. Debería de haber una soberanía. Antes del año 2000 se generó el tema de cómo se veía este nuevo Milenio y generaron pautas específicas del Milenio y se acuerda que cada 15 años hay una revisión de cómo van los países, este año 2015 es la primera evaluación mundial, de ello se debe que haya metido el acelerador desde el 2012 para llegar al 2015 poder garantizar y poder mostrar que hay la voluntad de este gobierno mexicano, para poder seguir las políticas internacionales y poder hacer acreedor a los créditos y aquellos beneficios de formar parte de esos organismos internacionales.” (E15)

- Académicos

"Las políticas neoliberales buscan la disminución del Estado. La disminución del Estado en el asunto de regular conforme a las necesidades." (E3)

“El proceso de globalización no fue el más acertado ni en su momento ni ahora, trajo una serie de problemas, ubicado exactamente en el ámbito educativo. La acción privatizadora es la que ha dominado a partir de la globalización y eso en el caso de México tampoco ha sido

lo más recomendable, porque por ley nuestro Art. 3° determina que la educación para todos los mexicanos debe ser gratuita y obligatoria [...] en la conformación del Estado de 1992 el incremento de partida para sostener la educación en vez de aumentar a ido disminuyendo, se nos olvidan las devaluaciones, entonces no es lo mismo un millón del 2015 si se hace una revisión estadística vemos que no hay un gran avance y el maestro sigue en condiciones económicas bajas, las escuelas cada vez están más deterioradas y ahora el mantenimiento es de los padres de familia. ¿Quiénes asisten a la escuela pública? , la clase media- baja, baja-baja y la paupérrima, si es que tiene para solventarse los gastos económicos, me refiero a los gastos el cuaderno [...].” (E5)

- Congresistas

“El proceso de la globalización es básicamente el predominio del sector financiero, la hegemonía de los intereses, todo esto en base a una visión y filosofía neoliberal, impulsan... sectores públicos pueden convertirse en negocios privados. Ahí empieza a presión de organismos internacionales (BM, OCDE,) con el objetivo de lograr el desarrollo de los estados.” (E14)

“[...] Desigualdades en este mundo globalizado. Políticas macroeconómicas muy severas que se abundan más que la desigualdad porque se pone la política económica sobre la política social. Lo que ha venido pasando con la educación en Argentina, Chile, Costa rica, Brasil, ha habido esfuerzos para entender sin perder la identidad, pero como no quedarte al margen, asumiendo los costos sociales.” (E12)

- Funcionarios educativos

"Uno de los principales problemas que se dan en los procesos educativos de los pueblos en los países en desarrollo y los de Latinoamérica, es uno de los estorbos y obstáculos más grandes la estandarización sindicalista, buscando la mejoría del magisterio solamente en base a la antigüedad y no en base de la competitividad en la mejoría su trabajo y el rendimiento de sus escuelas."(E9)

Como se constata, hay coincidencia en que proceso de globalización se instrumenta a través de las recomendaciones de los organismos internacionales con un enfoque neoliberal, haciendo un mercado del conocimiento y en esas sociedades abiertas transitar en el mundo de la competencia a lo que da lugar establecer indicadores educativos. Asimismo, se reconoce que existe una disminución del Estado y que las políticas neoliberales presentan una tendencia hacia la privatización y que no ha sido lo más acertado en cuanto a la educación pública. Como es claramente señalado por Flores y Mariña (1999) el capitalismo globalizado y neoliberal busca darle a la educación y a la cultura un tratamiento mercantil que las iguale en los hechos. Como consecuencia, se vive un proceso acelerado desmantelamiento de las soberanías nacionales en materia de políticas educativas.

Los cambios cómo influyeron estos en las propuestas de Reformas Educativas de los años noventa del Siglo pasado.

Aunque con divergencias, se acepta que las propuestas de cambio educativo influyeron en la firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Asimismo están conscientes que este provocó una reorganización del sistema educativo, que estableció un programa de mejoramiento profesional llamado Carrera Magisterial, hay un enfoque pedagógico constructivista y se establece un Nuevo Modelo Educativo en donde su

estructura se da por asignaturas en primaria y secundaria y se establece en la Ley general de Educación 1993, la educación básica constituida por 10 grados de los cuales 9 son obligatorios, primaria y secundaria, dándose el 5 de marzo de 1993, con la modificación de los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la enseñanza secundaria adquiere carácter obligatorio para todos los ciudadanos. Metas que de alguna forma fueron impulsados por los cambios globales.

- Sindicalistas

"[...] pretendía realizar de la descentralización educativa, de alguna manera tenía ya una historia, con la intención de ir descentralizando la educación. Sin embargo creo que había aspectos de carácter político muy fuertes que pretendían de alguna manera atomizar el sindicato y eso todos lo sabemos, y a la vuelta de la historia si se tenía la intención de una reforma pero también con un objetivo muy definido de atomizar la organización sindical que estamos hablando de Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación la importancia que tenía la organización, siendo el sindicato más grande de América Latina hoy por hoy"[...] "uno de los más destacados el programa de Carrera Magisterial, que entonces pretendía que los maestros tuviéramos un despegue de desarrollo profesional."(E4)

“Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de la Educación Básica en 1992. Reforma de 1992 ejes estratégicos para elevar la calidad educativa, uno de ellos fue la federalización educativa derrama económica hacia los Estados para impulsar la configuración de contenidos regionales en Planes y Programas específicamente en los Estados, no se concretó en los programas estatales que influyeran los aspectos de desarrollo propios del

estado[...]" se da la ampliación de la gratuidad y obligatoriedad de secundaria y media superior, aún no se cumple al 100%"[...] implementación didáctica del constructivismo."(E1)

- Académicos

En los años 90 metodológicamente no están sustentadas en ningún método se señala el enfoque constructivista". "Estos cambios educativos que responden a las políticas neoliberales". "Los modelos educativos tienen prácticamente como misión tener una mano de obra para incrustarse en los aparatos productivos, y hay una mano de obra de subsistencia, prácticamente estudian trabajan para subsistir; pero también la mano de obra marginal, que están a expensas que haya un espacio para bajar los niveles de pagos y salarios y evidentemente, para obtener grandes utilidades". "La formación de docentes preparados para crear mano de obra barata se le dio el giro de una profesión de Estado a una profesión liberal, una profesión comercializada sin una visión social ese ha sido uno de los impactos muy importantes de la reforma de los impactos muy importantes de la reforma de los años 90s" [...] "La globalización ha tenido muchas formas de manifestación, que a veces la queremos ver como muy buena, muy próspera, porque tecnológicamente nos ha acercado, porque el mundo se ha reducido en la velocidad de intercambios de información, pero que también que ha sido de mucho control." (E3)

- Congresistas

“La tendencia, muy marcada, consistió en sanear las finanzas públicas, recortar sensiblemente el gasto público en rubros sociales como la educación, salud y seguridad social. En "la década de 1980 se caracterizó por la búsqueda de eficiencia y la calidad, orientada a la formación de recursos humanos que permitan aumentar la competitividad

internacional de las economías nacionales"[...].

"En las últimas décadas, los discursos y los lineamientos en diferentes lugares del mundo parecen haber tenido un conjunto de ejes comunes: la descentralización, el énfasis en incrementar los niveles de autonomía escolar, la profesionalización docente y los mecanismos de evaluación del rendimiento académico." (E12)

- Funcionarios educativos

“Los cambios del 73 se da una desarticulación entre padres e hijos, porque unos escribían en letra manuscrita y otros en script, dándose una fractura generacional, también se decía que a los maestros no se les preparó, porque que tenían que enseñar con el análisis estructural, nunca se les preparó a los maestros para esto[...] del 2013 para acá, que junto con la reforma curricular se da una reforma en lo administrativo en lo estructural de la gestión pública educativa y que recibe más atención, en el debate público la reforma curricular del 92 y en el 92 se hace un esfuerzo deliberado para la capacitación a los maestros y se crean los centros de maestros, se les da toda la atención. Cuanto sirvió esto, la calidad de esa capacitación también se puede cuestionar, pero ya no se puede decir que no se les dio la atención a ese factor capacitación, la otra cuestión sobre esto es la formación de los nuevos docentes, si la curricula cambia en la educación básica, casi se toma por obligatorio que se tenga que cambiar o modificar la curricula en las normales" [...] En el 92 se dan las dos cosas lo académico y lo administrativo, en lo administrativo se da la federalización en lo académico se desarrolla muy lentamente, con las normales se rezaga la reforma correspondiente"[...] "En todos los estados se creó un organismo (Unidad de Integración Educativa) que recibiera lo federal. Aquí lo que se hizo integrar en una sola estructura administrativa para atender a todas las escuelas, con un trato indiferenciado así con la

estructura sindical con las dos secciones estatal y federal."[...] en Nuevo León pudimos plantear problemas específicos, fuimos el primer estado en la enseñanza del inglés de la escuela primaria pública en horarios que no interrumpieran la currícula regular, programa de calidad de la educación, curso en la secundaria nuevo leones del Siglo XXI, programa informática educativa, centro de computación en secundaria preparamos a todos los maestros para que pudieran operar con las computadoras, fue de lo primero que se hizo en países de experiencias exitosas en la introducción de la informática en el sistema educativo, también un mecanismo de evaluación todas estas innovaciones fueron reconocidas y apoyadas económicamente por el gobierno federal"[...] "Creadas las oficinas regionales, funcionan no con la filosofía de servicio que se planteó en aquel entonces pero siguen funcionando como estructura de administración" [...] "Se plantean estas reformas para hacer obligatoria la educación preescolar y el bachillerato. Poniéndole más tensión al sistema educativo en lugar de seguir viendo la calidad, tienen que seguir viendo las cuestiones de la cantidad. Sin embargo en el 94 México se incorpora a la OCDE [...] la OCDE su finalidad es identificar las mejores prácticas en el diseño e instrumentación de políticas públicas en los países que integran la organización. Hasta el ingreso de México en el 94, en la OCDE estaban de miembros, los países ricos Alemania, Francia Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Japón esos eran 14 un poco más. Ingresó México no se sabe por qué razón, porque México no tenía ni el nivel de desarrollo económico y social de esos países, pero se le da ingreso". "en el 2001 se aplicó por primera vez PISA y que ocurrió que México aparece en el último lugar de aprovechamiento, esto fue por primera vez un indicador, de cómo estaba la educación en México desde una perspectiva de afuera desde adentro nunca se había podido hacer un sistema de evaluación que reflejara realmente lo que estaba pasando en la educación

mexicana". "[...] en el 2008-2009 la Secretaría de Educación Pública empieza a diseñar lo que se conoce como la currícula basada en competencias. Porque ahora basado en competencias, esto responde a un impulso y promoción de la OCDE Y de la Unión Europea por impulsar en Europa después América Latina la educación basada en competencias, entonces la Secretaría de Educación Pública empieza a trabajar en esa reforma curricular, ya para entonces se había empezado a instrumentar la Reforma Integral de la Educación Básica."(E8)

Principales propuestas de Reformas Educativas de los grandes organismos internacionales:

Banco Mundial (BM), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO), en los ámbitos globales.

Los actores manifiestan la siguiente información:

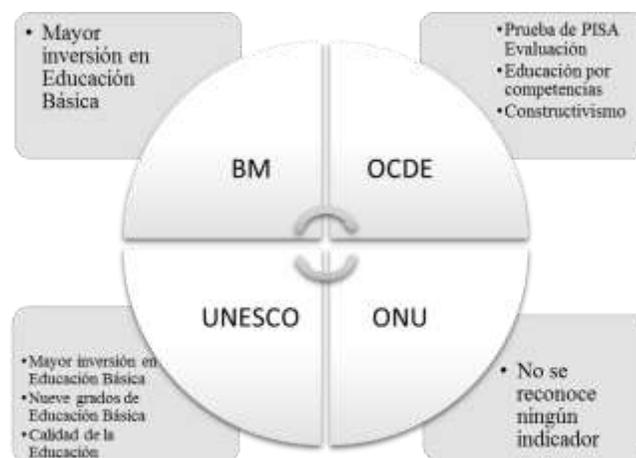


Figura 5.1 Propuestas de Reformas Educativas de Organismos Internacionales.

- Sindicalistas

“Uso de la tecnología de asuntos educativos, generar conciencia en nuevo el perfil del trabajador, necesidad de una segunda lengua. “[...] porque México históricamente tenía un gran rezago educativo desde la alfabetización, era comprensible que primero la cobertura, finalmente no se ha conseguido [...] hace tomar conciencia que hay que entrarle a la calidad de la educación, las competencias, la prueba ENLACE y las necesidades del nuevo mercado. Al tipo de trabajador que se requiere, un trabajador globalizado, México tiene mucho talento, y son competitivos pero no pueden ir a Canadá o a Europa sólo con visa entran, el dinero se fuga es lo que va y viene, Aunque los trabajadores estén altamente calificados.”(E7)

- Académicos

“Como una recomendación que se convierte en una obligación, si no sigues las recomendaciones no recibes la cooperación de los organismos internacionales, eso es grave, porque hay que revisar qué ha pasado con la educación comprensiva o el enfoque constructivista , decir un enfoque hacia el individualismo, tanto el enfoque constructivista, como el modelo por competencias y la educación comprensiva han pretendido que sea el alumno el centro de todo el proceso y sólo el alumno, hacer una autoconstrucción, esa autoconstrucción, después de 15 a 20 años está siendo una crítica que socialmente se vuelve en un egoísmo, no hay una conciencia hacia lo social” “La OCDE y BM dispone en una serie de indicadores y parámetros que debes cumplir y el ejemplo está el examen de PISA y hace comparativos los países con los alumnos de secundaria, para ver cuáles son sus habilidades .Habría que revisar que si hay una falla, hay que ver que metodología se está usando.”(E3)

“No ha sido la mejor contribución, si nos preocupamos ahora, porque nuestros alumnos desarrollen las competencias, pero las condiciones no nos ayudan. No ha habido para el maestro una atención de formación continua, pero verdaderamente de formación continua se hizo un intento con los Centros de Maestros” [...].

"Calidad Educativa nace en otros ámbitos de la ciencia en el ámbito empresarial, una corriente fuerte de calidad, en donde el trabajador de una empresa tenga el reconocimiento del trabajo que realiza para que la calidad del producto que ofrece sea el mejor (DEMI) revolucionó primero en Japón y luego en EUA; cual fue su llave? Señores empresarios no ninguneen a sus trabajadores, al contrario ofrezcan los mejores beneficios, el lugar más seguro, permitan que colaboren juntos, crean trabajo en equipo, porque eso es lo que permite que escuche su pensamiento ente ellos y realmente diseñen mejores productos y trabajen con mejor armonía y con más gusto"[...] "En educación el maestro es autónomo, no se le enseña a trabajar en equipo, es un choque fuerte, tengo que trabajar en equipo por ejemplo el consejo técnico (bueno el consejo técnico, era para discutir problemas de conducta pero nunca para discutir problemas educativos) pero ahora ya se ha hecho un buen ejercicio, del cuál es la función del consejo técnico. Preocuparnos por la calidad educativa debíamos preocuparnos desde hace mucho con todas las instancias alrededor de la escuela."(E5)

- Congresistas

“[...] todo mundo pueda tener la educación básica, universalidad de educación básica. Conocimientos universales como parte de educación básica, convivencia democrática, educar para el respeto, para la paz, la discriminación, la tolerancia. En la UNESCO el tema de la exigencia entre el 4 % del PIB y de educación de nueve grados en educación básica, problema de la evaluación docente con la finalidad de ser eficiente. Educación obligatoria ya

tenemos 15 años, el proceso termina en el 2018 para el bachillerato. Depende de la pertinencia de la aplicación de los recursos.” (E13)

- Funcionarios educativos

“Respecto a las reformas educacionales que han surgido de estos organismos, como el BM, ONU, OCDE, UNESCO creo que con las pruebas que ellos han propuesto para lograr el desarrollo del mejoramiento profesional del magisterio, los planes y programas de la educación, la aplicación de la tecnología particularmente las computadoras el internet, dotando incluso a cada niño con una computadora incluyendo notablemente en Latinoamérica en Uruguay, Perú que fueron los primeros en entrar en estas reformas, y particularmente la aplicación de las pruebas surgidos de ellos las evaluaciones que han hecho con las pruebas a nivel internacional, medir el avance de los pueblos creo, que si esas son las principales reformas, que han surgido.”(E9)

Es claro que los actores aceptan que las propuestas incentivaron una mayor inversión a la educación básica; universalización de la misma, así como un incremento en la profesionalización docente, en uso de la tecnología, aprendizaje una segunda lengua, implementación del enfoque por competencias y por tanto un mejora en la calidad educativa. Sin embargo, también se coincide en que si no se aceptan las recomendaciones no se podría acceder a programas de apoyo económico, los cuales incrementan los presupuestos educativos. Finalmente en la *Figura 5.1* se puede constatar gráficamente las propuestas que identifican de los Organismos internacionales.

Cambios provocados por las Reformas Educativas globales y regionales; en el caso de la educación básica en México, avances o retrocesos.

- Sindicalistas

“Retrosceso y tiene que ver con que, la educación se convertía en política de sexenio y no política de Estado. Principal exigencia del SNTE era convirtiese la educación en política de Estado, es decir que no esté sujeta al vaivén del régimen en el momento o del gobierno con el régimen del momento.”(E4)

“Es recurrente que las reformas educativas, normalmente si no copiamos si las moldeamos por agentes extranjeros, la gramática del estructuralismo venia de España, cuando, el México independiente se da la escuela Lancasteriana, en las normales Rebsamen es Suizo. Qué bueno se le hicieran bien a todo, paradigmas como el constructivismo, conductismo nos vienen de otra parte” [...] “La masa de profesores defienden los paradigmas como si fueran ellos, pero el asunto es que no le encuentran una parte vulnerable al paradigma. Eso nos pasa con las competencias, las competencias son la panacea educativa. Como se implementaron las competencias en la educación básica, ya estaban en educación superior y las implementaron en nivel básico empezaron por preescolar y luego secundaria y después primaria. Y los profesores apenas las andan estudiando y medio aprendiendo”. “Yo me pregunto y como les fue a los suizos y Finlandia, los meros, meros de la prueba PISA enseña por competencias, no. Las competencias les ponen hay que enseñar en la escuela a aprender a aprender, lo ponen como si fueran virtudes y verdades y los profesores lo venden como si fuera de ellos. No es difícil hacerlo, lo que pasa es que se requiere, bueno vamos a poner esto porque es oficial, sí, .Entonces pues vamos a revisarlo, pero tiene que estar reforzada, que el intelecto empiece a caminar, (escuchar a otro, conversarlo, investigar) lo que es la indagatoria, lo que es la búsqueda, no quedarse no esto es.”(E7)

- Académicos

“yo diría estancamiento en algunos procesos. Tratamos de avanzar en una corriente mundial por competencias, sin embargo no sabemos cómo va estar estructurado. Se ha participado en propuesta llevamos 2 años y medio y a eso le llamo estancamiento, el maestro está trabajando de acuerdo al 592 aún con desconocimiento de muchas cosas.” (E5)

"Hemos avanzado en cobertura, en ampliar la escolaridad obligatoria 1993, secundaria, 2000 preescolar, la obligatoriedad de la educación media superior. Hay problemas no retrocesos, cobertura, no acceso a la escuela en primer grado de preescolar y en grados superiores, en secundaria la deserción. La deserción se deriva de un problema social de pobreza. Falta de calidad, inequidad estamos dándoles más a los que más tienen, y esto se refleja en los resultados."(E11)

- Congresistas

“En ninguna parte de esta reforma dice que el gobierno tiene el deber y obligación de hacerse cargo de la infraestructura. La reforma dice que el director y padre de familia debe solucionar los problemas. El primer paso de la globalización fue la descentralización al desligarse del mantenimiento a las escuelas, proporcionar canchas deportivas en las escuelas.” (E2)

"Momentos 1992 descentralización 1993, 2004 de contenidos, 2008 alianza por la calidad de la educación. ANMEB 1992 Sustento administrativo, por recomendación internacional del Banco Mundial generar el papel del Estado el teorema de la descentralización que dice que el gobierno más cercano a los problemas es el que debe atender, le entregan a los gobernadores la titularidad laboral, pero es parcial sin entregarles completamente los recursos, la

transferencia de nómina fue complicadísima, no le entrega el control de los nombramientos. Se acompañó de un esfuerzo de reforma de contenidos todavía los estados se les dio mayor libertad, algunos estados avanzaron muchísimo en sus contenidos locales, en su alianza con los maestros, en su relación con sus secciones locales, pero no era una reforma educativa" [...] "En 1992 se reforma el tema de la autoridad educativa, acercamiento a la escuela, se crean los consejos de participación social"[...] "En el 1997 se da más completa se crea la Ley General de Educación la vigente se esboza sistema educativo nacional, los estados se encargan de formación de docentes y su formación continua; de administración de la relación laboral, supervisión de escuelas privadas y públicas como una agencia a revisar que lo que marca la autoridad nacional se cumpla, se concreta la descentralización de recursos ,ley de coordinación fiscal vigente, FAEB (Fondo de Aportaciones de la Educación Básica) en 2007 y la educación normal, se crean los primeros modelos de estímulos a la calidad."(E6)

- Funcionarios educativos

“Evaluaciones de PISA, no nos hemos movido en 13 años, en otros países reformas educativas como Finlandia en 20 años se dio la instrumentación” (E1).

"Los avances son mínimos la prueba esta, en los resultados de las pruebas internacionales, surgidas de la UNESCO prueba PISA y ENLACE que por cierto la desaparecieron para hacer una a modo de nuestros servicios educativos [...] los retrocesos son mayores, hay regiones donde se han hecho a un lado los contenidos de carácter histórico, cívico, ético y moral. Creo que eso es lo que nos hace falta en la educación no solo una educación de calidad sino con principios éticos y morales."(E2)

Cómo principal retroceso se coincide en que no hay una política educativa de Estado, pues cada uno de los gobiernos nacionales (periodo en estudio) reestructura la visión de la reforma de 1992 y terminan tergiversándola e inhibiendo sus avances; también señalan que las reformas educativas en México se toman de modelos del extranjero y no se adecuan al contexto y lo más significativo es que el maestro aprende la reforma mientras la enseña a los alumnos.

En suma, en el contexto de las preguntas es constatable que los actores entrevistados coinciden en que los procesos de globalización provocaron dinámicas sobre los sistemas educativos globales, regionales y nacionales. Donde dichas dinámicas han producido dos escenarios distintos, un positivo y otro negativo. En el positivo impulsaron:

- Mayor inversión al sector educativo
- Tecnología educativa (computadoras y uso de internet)
- Uso de una segunda lengua (inglés)
- Trabajo por competencias
- Calidad en la educación
- Establecer el perfil docente
- Universalidad de la educación básica
- Mejoramiento profesional del magisterio
- Ampliar en cobertura y la escolaridad obligatoria

- Calidad educativa

En lo negativo contribuyeron a sostener vicios sistémicos como (contexto México):

- No hay una política educativa de Estado
- Que las reformas educativas en México se toman de modelos del extranjero y no se adecuan al contexto
- Paradigmas educativos por competencias. Tratamos de avanzar en una corriente mundial por competencias, sin embargo no sabemos cómo va estar estructurado.
- Falta de calidad, inequidad lo que provoca la deserción
- Descentralización al desligarse del mantenimiento a las escuelas
- Regiones donde se han hecho a un lado los contenidos de carácter histórico, cívico, ético y moral

En este sentido, todos los actores están ubicados en la historia reciente de los sistemas educativos y aceptan las influencias de los procesos de globalización actual, desde los diversos ámbitos que se han planteado, las perspectivas hipotéticas se cumplen casi de forma total.

Sindicalismo docente y aportaciones de política pública

La hipótesis 2 señala que “En las aportaciones de política pública que han tenido los sindicatos docentes, han influido las recomendaciones de los organismos internacionales.”

Política Pública

Las políticas públicas de Reformas Educativas han contribuido a la mejora de la calidad y competitividad educativa en América Latina.

- Sindicalistas

“Una reforma educativa si no va acompañada de presupuesto, de formación a los maestros, de actualización, un curriculum acorde, y que se involucren todos los actores que tienen que ver en el proceso educativo no puede llegar a buen puerto .Cualquier reforma educativa que no tenga los elementos fundamentales para que se cristalice una reforma. Lo reconocieron en México en el primer momento que los maestros se iban si no salían bien evaluados, después se refiere a que la reforma no se puede hacer sin sus maestros, no se puede hacer sin escuchar la voz de los maestros y la organización sindical escucha a sus maestros.” (E4)

- Congresista

“Muy relativamente, porque tiene que ver con la planeación y el desarrollo regional. Porque a veces no hay vinculación con lo que enseñas y lo que hay en tu entorno. Entonces no hemos logrado vincular planeación con educación con la calidad y conducción para emplearse en su región.” (E13)

"Hoy, la educación de los países de esta región del mundo no es mucho más competitiva que en los años ochenta y noventa del Siglo pasado. Diversos indicadores internacionales relativos a la competitividad y la calidad de la educación, señalan que en general los países de América Latina se agrupan en los últimos lugares"[...]"Sin embargo, problemas que tienen peso determinante en los resultados educativos -aunque de solución más compleja- como serían la inequidad educativa, la segregación escolar, el impacto de la pobreza en

procesos de aprendizaje, entre otros, están habitualmente ausentes del discurso educativo de las reformas educativas que impulsan los organismos internacionales y los gobiernos nacionales de Latinoamérica."(E12)

- Funcionarios educativos

“No se está preparando los recursos humanos que el sistema productivo señala, que el sistema educativo debe adecuarse más rápido a las competencias. Si se quiere concentrar más las decisiones esto se puede complicar.”(E8)

"Uno de los fundamentos principales para la reforma de la educación, es la búsqueda de la calidad, de la enseñanza y la mejoría de los aprendizajes, pero lamentablemente esas reformas, se han enfocado repetidamente, única y exclusivamente al control administrativo de los presupuestos, al control de las nóminas sindicalizadas o no, y han dejado de lado lo principal que son los contenidos de los programas que siguen siendo muy anticuados que se quedan retrasados, de sus contenidos y avanzan solamente en lo cuantitativo no de lo cualitativo, por otra parte descuidan la capacitación del docente, la exigencia de su mejoría permanente, su prestigio social, la retribución al trabajo que ellos desarrollan tomando más en cuenta el fondo burocrático que la calidad y la preparación de los docentes. No.” (E 9)

Los actores reconocen que no se ha podido vincular la planeación con educación, con la calidad y conducción para emplearse en su región; vinculación escuela mundo laboral, es deficiente; asimismo continúa la inequidad educativa, la segregación escolar, el impacto de la pobreza en procesos de aprendizaje; Descuidan la capacitación del docente, la exigencia de su mejoría permanente, su prestigio social, la retribución al trabajo que ellos desarrollan tomando más en cuenta el fondo burocrático que la calidad y la preparación de los docentes;

persiste una desvinculación con lo que enseñas y lo que hay en tu entorno. Entonces no hemos logrado vincular planeación con educación, con la calidad y conducción para emplearse en su región.

Impactos en políticas públicas desde el SNTE su efecto en la calidad educativa.

Es importante mencionar que la mayoría de los entrevistados reconocen que existe propuesta desde los sindicatos docentes y que se ha implementado como política pública, solo se dio una respuesta como ninguna *Figura 5.2*

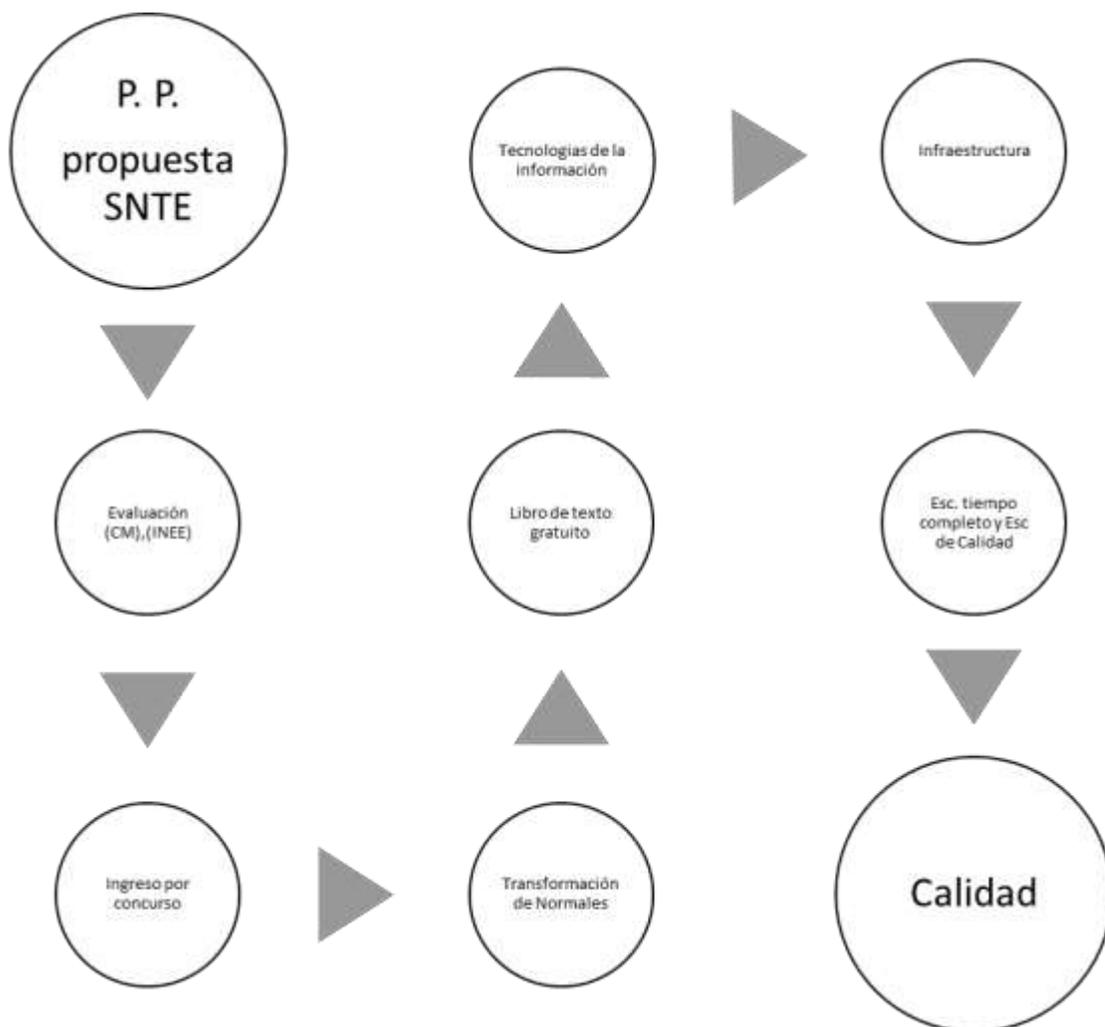


Figura 5.2 Política pública generada desde propuesta del SNTE.

- Sindicalista

“La propuesta de tiempo completo es una propuesta de la organización sindical desde hace muchos años, lo planteamos y cuando surgió, no solo lo aceptamos, lo saludamos con gusto, pero queremos que se transforme en un modelo educativo, no un programa. Un modelo el primer requisito que debe tener es recurso no solo la idea que hay que construirlo, un programa para ampliar el horario y dar música, computación, inglés [...] y digo que nobleza obliga porque si pensamos que ha crecido, fue una propuesta del sindicato, 400% el número de escuelas de tiempo completo es sustantivo y digno de reconocer. Es mucho 400% pero es poco frente a los doscientos veinte mil centros de trabajo. En España tiene una matrícula de los cinco millones de alumnos, en México treinta cuatro millones y veinte cuatro o veinticinco son de educación básica, el esfuerzo se diluye[...] yo creo que se plantee recursos para la planeación, es un tiempo adicional que los trabajadores de la educación realizan por una condición, México es el único país en el mundo que es miembro de la OCDE que no paga la planeación, todos los demás países al trabajador se le paga por la planeación, que acredite que el maestro planea de otra manera y esa posibilidad impacta en la calidad de la educación, porque implica sistematizar lo que la mayoría de los maestros ya hacen. El asunto es que sistematizar, sin duda alguna da mayor claridad en los déficit que tenemos.”(E20)

"Carrera Magisterial, Escuelas de calidad con proceso de Gestión educativa, Escuelas con capacidades sobresalientes, todo ha conformado política pública. PACADIT, Propuesta de lectoescritura, PALAEM, libro de texto gratuito."(E4)

“Esta reforma educativa, que tendríamos que ser muy claros, no toca, propósitos ni fundamentos, ni principios filosóficos, ni líneas sobre reforma a planes y programas que es lo que corresponde a una reforma educativa; se va a hacia los trabajadores, como van a movilizar, como van a permanecer; no está la reforma educa ya el propio gobierno ha empezado a señalar que no es una reforma educativa, que es una reforma laboral en este momento. El artículo 3ero Constitucional aparecen los derechos de los trabajadores, hay que ver que dice la OCDE de los sindicatos y que los gobiernos lo tienen que seguir, es una situación que observamos en todos los países, primero un desprestigio a la organización de los trabajadores a través de todos los medios, para efectos de minar la credibilidad. Pero el colectivo de los trabajadores, identifica los temas y como mostrar la voz de los trabajadores como puede incidir en las políticas el SNTE ha recibido este embate ha ido generando unas respuestas, movimiento acciones y estrategia política y de aminorar el golpeteo que se tiene hacia los trabajadores.”(E15)

- Académicos

"...en el 95 el SNTE hizo una asamblea nacional del normalismo, para revisar que estaba sucediendo con las normales , se discutió y se tomó una decisión respecto a las normales en el 96 se da la transformación de las escuelas normales, patrocinado por el BM y donde estas propuestas no se incluyeron tan fielmente. Entonces los organismos internacionales implementaron sus políticas. Algunas reuniones nacionales del área educativa, se hacen las propuestas pero no las toman por las políticas educativas, porque son diseñadas por organismos internacionales como la OCDE, eso me parece grave."(E3)

- Congresistas

“En lo que tiene que ver con formación, infraestructura, desayunos escolares, tecnologías de la información , en la atención de escuelas formadoras de docentes , pero no con la firmeza que debiera darse.”(E13)

“Como Propuesta del Sindicato las escuelas de Tiempo Completo, que se retoma, tener mejores ciudadanos, que estarán mayor tiempo en la escuela hacen uso de herramientas para mejores alumnos. Que tienen un gran impacto. Falta más inversión.” (E2)

- Funcionarios educativos

“Las propuestas sindicalistas educativas son mínimas en razón que los agremiados inscritos en las listas sindicales, no comulgan con los intereses, ni objetivos de los líderes sindicales, y habiendo una confrontación de estas la participación sindicalista es la de menos, en este caso en la reforma que se está planteando nuestro país.”(E9)

Considerando la opinión desde su participación en el Coloquio Internacional por la Educación Pública SNTE, 2015 miembro del Consejo Escolar del Estado, del Consejo General de la formación Profesional y del Comité Económico y Social de España²⁵ declara “Independiente de cuanto el porcentaje del PIB que se invierte, escuelas de tiempo completo hemos sabido en México de tener seis mil escuelas de tiempo completo ha llegado a tener veinte tres mil. Es un gran esfuerzo pero falta doscientas mil, es evidente que si queremos tener una escuela de la calidad de escuela de tiempo completo falta un gigantesco salto de inversión” [...] parece que los sindicatos dijéramos que la inversión es la panacea de todo,

²⁵ "José Campos Trujillo Responsable de Participación Institucional en la Confederación de Comisiones Obreras (CCOO) y miembro del Comité Económico y Social de España; Negociador en el marco del Parlamento Europeo", Monterrey, Nuevo León., 5 de septiembre 2015.

no, no es la panacea de todo: pero si es un pilar muy importante [...] Cuando hablamos de los profesores hablamos”

Reforma educativa

Atendiendo la opinión de los actores (de diferentes instituciones) en las entrevistas (Véase Anexo 2), se concretan los principales impactos de las Reformas Educativas (educación básica) en lo global y la contribución de estos en la mejora de la competitividad y calidad educativa.

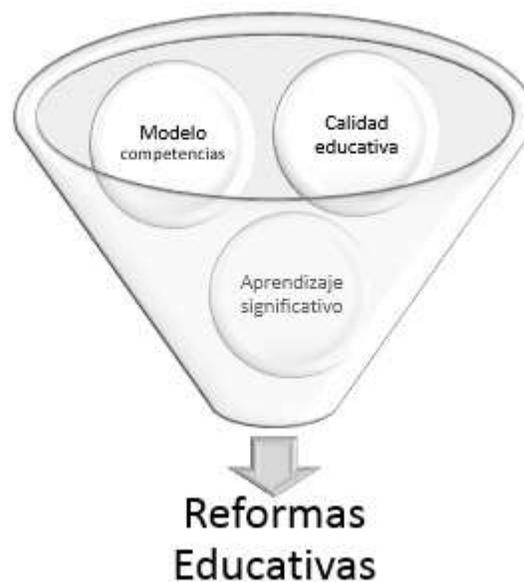


Figura 5.3 Impacto de Reformas Educativas

- Sindicalistas

"[...] elevar la calidad de la educación, el docente comprometido con materia de trabajo, y que los organismos sindicales aporten su experiencia educativa en materia de propuesta y que los gobiernos cada vez inviertan en educación." (E1)

"Se termina el proceso de cobertura en primaria, no es así en preescolar y debo decir que ahora no se cumple con lo que dice la Constitución, existe una cobertura en educación secundaria de 90%. En lo que se refiere a educación básica hubo progresos" [...] "En este camino de revisar del tipo y la calidad educativa todavía le falta mucho. El Programa de la Escuela de Calidad es un proyecto que nace con la intención que el propio colegiado, el colectivo escolar tome decisiones de lo que hace falta en cada escuela, me parece como proyecto es fundamental, pero siempre nos quedamos cortos en presupuesto" [...] "La educación es de calidad si es para todos no es de calidad si tenemos escuelas de primera y de segunda" [...] "la calidad no depende únicamente del desempeño del docente hay otros factores. Y la responsabilidad de la calidad de la educación en primer término es del Estado."(E4)

- Académicos

"[...] ha contribuido a la competitividad, evidentemente han contribuido porque existe un modelo de competencias, existe una disposición que tienes que entrar al aparato productivo y tienes que tener ciertas habilidades para competir, pero la competencia, se da en términos de carácter económico, lo social se han dejado a un lado. La calidad a mí personalmente no ha contribuido en nada para elevar la calidad, entendiendo la calidad como un ser integro, que tenga expectativas de crecimiento y de felicidad" [...] "Aquellos países que no han seguido las recomendaciones metodológicas de la OCDE tienen los primeros lugares, revisar la parte

educativa, que están haciendo para estar en los primeros lugares. Y coinciden en que el profesor tiene un reconocimiento social, en el caso de Finlandia y China."(E3)

"[...] calidad no nada más que tengan acceso a la escuela sino de atender las necesidades de aprendizaje"[...] "que todos aprendan y que se haga de manera equitativa, formular una política de educación inclusiva"[...] "existe un supuesto básico que si se da educación de calidad los sujetos van a estar mejor preparados e instrumentados y con las herramientas necesarias para enfrentar el mundo del trabajo" "educación de calidad con la equidad, con la democracia y por lo mismo con la posibilidad de competir" " la educación fortalece a un país, para poder competir."(E4)

- Congresistas

"El derecho a una educación de calidad con equidad aún no es una realidad consolidada en la región latinoamericana." (E12)

"Es la aplicación de política de calidad educativa, sin equidad." (E14)

- Funcionarios educativos

"No hay manera de evaluar no se sabe, no hay instrumentos para evaluar, las reformas educativas se establecen sin tener indicadores, para su instrumentación."(E8)

"Los principales impactos que yo considero como resultado de esas reformas educativas, el combate al analfabetismo."(E9)

Es evidente que los consultados detectan como impactos más representativos el incremento de la calidad de la educación; aunque con referencias nacionales y poco globales (sólo el académico se adecuo); el surgimiento del compromiso del docente con los procesos

de enseñanza, la elevación de la equidad educativa, sin embargo, también admiten posibles fallas, como que el presupuesto (falta) puede influir en que los planes se no puedan cumplir, asimismo señalan la falta de autonomía para desarrollar algunos procesos , el docente comprometido con materia de trabajo, y que los organismos sindicales aporten su experiencia educativa en materia den propuesta y que la equidad educativa todavía no es general en América Latina.

Visión de participación del SNTE en Reformas Educativas (Véase Figura 5.4)

- Sindicalistas

" Inicie en el 1986 dentro del Comité Ejecutivo Seccional llegué a la Secretaria General Seccional diez años después, pero desde el 88 me incorpore al Grupo Técnico pedagógico del SNTE. Que tiene su similar en cada sección del país. Empecé a cubrir el espacio técnico pedagógico del sindicato por diez años, logré participar en las acciones de investigación e implementación educativa en la Reforma y Acuerdo 1992, toda esta acción del SNTE se da en la implementación del Acuerdo Nacional y los aportes ahí están. En la reforma del 2013, no vi la aportación de los maestros el mayor reto que tiene esta reforma es la de convencer a los maestros. En el 92 se vivió en una dinámica de consensos, había una actitud de proactiva entre la Secretaria de Educación Pública y el SNTE en el tema educativo siempre hubo una corresponsabilidad. Experiencia en el Congreso del Estado (2000) es haber impulsado la Ley General de Educación, impulsar la propuesta de obligatoriedad de la educación preescolar siendo Secretario de la Comisión de Educación fue producto de iniciativa de un senador de Natividad González Paras. Desde antes las maestras de educación preescolar impulsaban fervientemente la obligatoriedad de la educación preescolar." (E1)

“Me refiero a nuestro país, un gobierno que generó una acción como el “Pacto por México”, el acuerdo con tres partidos políticos pudo generar la aprobación de la reforma, [...] pero no generó los consensos necesarios y a la información a la ciudadanía. El gobierno peca de ingenuidad política, cuando omite uno de los pasos necesarios de acuerdo políticos, cuando no se prepara a la ciudadanía hay un choque con el gobierno. En el caso de los trabajadores de manera natural hay una resistencia porque no se prepara para ello, todavía hoy a dos años, en algunos de los estados presentan rebeldía en donde van a pegar, los trabajadores no se sienten parte de él, cualquier reforma que no tome en cuenta al sector que va dirigido, es difícil de avanzar. Que no vea el consenso con ellos, puede ser aplicado a base de fuerza y comunicación. El trabajador no siente la reforma educativa.”(E15)

- Académicos

"Todas las he vivido con mucha intensidad, esperando que las cosas cambien para bien. Siempre hay cosas nuevas que se deben modificar. Quedan más como cosas ideales que hay que seguir luchando. Creo que lo peor que nos ha tocado es el perder el rumbo sobre la metodología [...] Las reformas las he vivido también con una gran desilusión porque el profe ha sido muy maltratado, en los 35 años que llevo yo de los 25 últimos años ha sido la imagen maltratada, y no hacemos nada para recuperar esa situación social [...] en los libros y lecturas están las tendencias neoliberales. Me parece que hay cosas que hay que cuidar muy bien lo que hacemos porque perdemos nuestra identidad como país, al rato perdemos nuestra cohesión. Una sociedad sin principios y sin raíces es una sociedad que puede ser manipulada y dominada [...] El perfil de los dirigentes seccionales si ha ido cambiando de acuerdo al momento, no han sido los más aptos para defender el sistema."(E3)

- Congresistas

“Me tocó bastante dinámica del sindicato y muchas aportaciones, gente preocupada por la educación el SNTE tenía un equipo que elaboraba propuesta en la Fundación SNTE, es el momento más destacado del SNTE para proponer con académicos e intelectuales María Ibarrola, Olac Fuentes, Granados Chapa, Jerez, Talavera y otros. Donde sí se llegó a colocar la propuesta en el acuerdo para la descentralización, donde se colocaba el apoyo social para la calidad de la educación que se rodeara a la escuela y al sistema educativo de todo un apoyo de padres de familia y de organizaciones empresariales y de todo tipo que ayudaran a fortalecer y superar las debilidades que tenía el sistema, para poder responderle a los alumnos y padres de familia.” (E13)

- Funcionarios educativos

"Reforma del 92.-Federalización Gobierno Federal se establecieron rutas de instrumentación en transferencias de responsabilidades en lapso corto tres años hubo mucho apoyo del gobierno federal y en proyectos de innovación. Yo establecí el programa de calidad en las escuelas buscaba mejorar el desempeño de la escuela a resultado académicos. Escuelas de calidad el propósito era diferente para transferir recursos para arreglar infraestructura. La calidad no funciona con estímulos educativos. Hay una evolución a nivel global y en México lo que fue la realidad del 92 es muy diferente en la actualidad lo que ha pasado en 22 años estamos hablando de una generación los cambios no se aprecian, no hay cambio cualitativo, introducir cambios en la educación no es fácil. No hay manera de evaluar no se sabe, no hay instrumentos para evaluar, las reformas educativas se establecen sin tener indicadores, para su instrumentación."(E8)

“... Durante mi función como secretario de educación se logró en el curriculum de formación cívica en secundaria, con la intención de crear un proceso de mejora. Se inició un proceso, cuando el curriculum era nuevo en educación secundaria (2006), se trata de dar acompañamiento. Enseñar a participar participando²⁶, base para aprender la educación ciudadana, se diseñaron dos grupos de alumnos de educación secundaria tercer grado (Formación Cívica); a uno grupo de 20 alumnos se da el curriculum y se pide que trabajen solo con el curriculum y a otros 20 alumnos del segundo grupo se les indicó utilizar el curriculum y un fichero. Los resultados de este proceso fue que un curriculum sin acompañamiento no pasa nada. La buena práctica docente si puede ayudar a las personas a desarrollar las competencias para hacerse cargo de su buena vida, esa práctica requiere también de un buen currículo y de apoyo del desarrollo de los profesores, es beneficioso cuando las gentes se asocia con los demás.” (E19)

Los entrevistados en su generalidad perciben que se han vivido experiencias interesantes y dinámicas en cuanto a trabajar en forma de consensos y el trabajo académico del SNTE hacia aportaciones en una reforma educativa ha involucrado a personalidades intelectuales. Haciendo la observancia que en 2013 no se tomó en cuenta a los maestros. Aunque en este momento se instalan mesas de diálogo (7 de julio 2016) para iniciar la presentación y análisis del Modelo Educativo 2016 “un ambiente muy bueno de mucha colaboración, diálogo, coincidencias y de deseo de construir sobre los diferentes temas.”(Notimex, 2016)

²⁶ Plantear como alternativa el Programa Vía Educación en Nuevo León como iniciativa para la formación ciudadana. Diario Oficial de la Federación (26 de mayo 2006). “Acuerdo 384 por el que se establece el nuevo Plan y Programas de Estudio para la Educación Secundaria”, México: SEGOB.

"En ese contexto de cambio, el SNTE y sus liderazgos han mostrado una gran responsabilidad y han sabido modernizarse para sumarse a esta profunda transformación del sistema educativo nacional. La organización gremial contribuye a elevar la calidad de la educación desde su responsabilidad, que consiste en acompañar a los maestros y velar por sus derechos laborales, y es respetuosa de las atribuciones de la autoridad educativa, responsable de la política pública en materia educativa. Dentro de ese marco de respeto mutuo, una colaboración estrecha y un diálogo permanente entre la autoridad educativa y el sindicato son fundamentales para una conducción eficaz del sistema educativo y el bienestar del magisterio." (SEP, 2016, pág. 78)

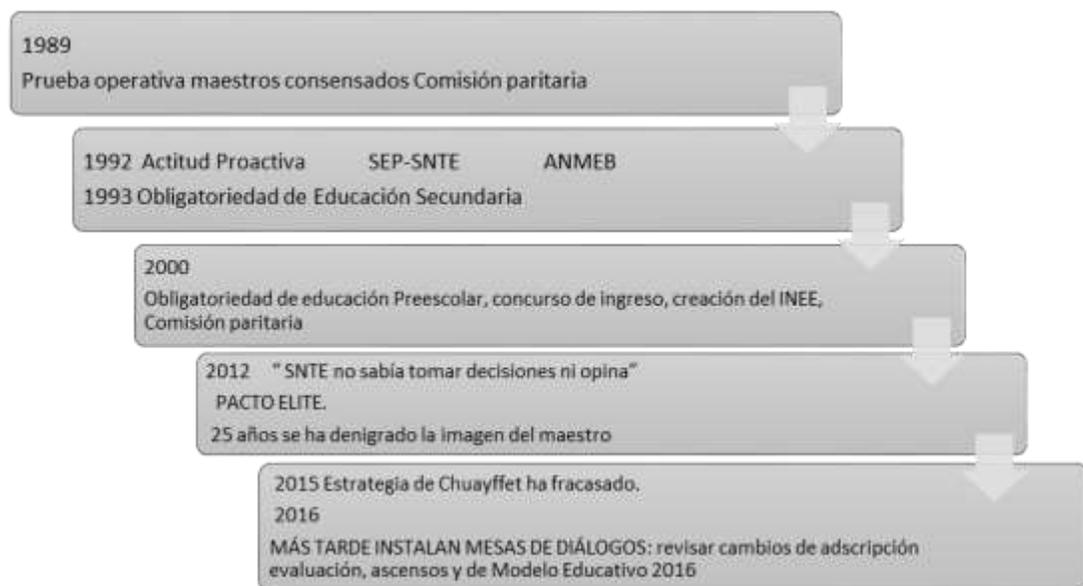


Figura 5.4 Visión de participación del SNTE en Reformas Educativas.

Opinión respecto hacia abrir la convocatoria a universitarios para ejercer como maestro de educación básica en reforma educativa 2013 (Figura 5.5)

- Sindicalistas

“Los maestros son los apóstoles de la educación, entregados a su trabajo [...] tienes que reformar las normales como quieres maestros de alto nivel [...] los universitarios no tienen nada que hacer en educación básica. Ellos se prepararon para ejercer su profesión.”

(E4)

- Académicos

" No quiero descalificar a los universitarios, pero haber estudiado en una normal te da el conocimiento para que puedas manejar a los alumnos en el proceso de la apropiación de aprendizajes, desarrollo del niño, metodología, evaluación ubicada a los programas, el manejo de grupo y todo el marco pedagógico de planes de estudio de educación normal. Cosas o elementos que no tienen profesionistas de otras áreas. Es una incongruencia, lo veo como una solución para contratar a especialistas de otros campos de la ciencia que no han podido encontrar trabajo. Con un examen de oposición que esta aplicado al ejercicio docente, y no para profesionistas. Incongruencia con la calidad educativa debe ser un experto en su materia de trabajo, se devalúa la calidad educativa."(E5)

- Congresistas

“Falta de sensibilización hacia la educación desconocen la pedagogía, lo técnico pedagógico. Yo a manera muy personal y con 30 años de servicio te digo que no están preparados, porque para ser maestros se debe tener un perfil, aun con ese perfil de maestros, el arte de saber enseñar, en ese sentido que bueno que los universitarios van a tener más

oportunidades de trabajo [...] es por eso que yo hablo de una reforma laboral donde se habla de cómo ingresar más gentes al ámbito laboral [...] Las universidades no están abriendo espacios de trabajo o empleo de acuerdo a lo que necesita México, se debe hacer esa sinergia y no ahora nada más por dar trabajo, pues mandarlos a que sean maestros y que se vayan a las aulas, recordemos que en las aulas hay material humano, niños deseos de aprender, las normales están capacitadas para dar maestros, que hay que mejorar la curricula en las normales estoy de acuerdo. El hecho que la educación básica se abra a la universidad para mí es un retrocesos esa decisión.” (E12)

- Funcionarios educativos

“[...] les comentaba en una conferencia Finlandia que es el que mejor resultados tienen en PISA, no hay escuelas normales, tiene escuelas donde preparan los maestros pero después que adquieren un grado universitario. Las formadoras de docente no hay un programa cierto cada institución genera nombres y títulos asociados a unas denominaciones cada más complejas [...]. El modelo no es que no sean normales públicas o privadas, si va de la universidad y luego se prepara como docente, es una forma de enriquecer la docencia. No estamos muy seguro de esto.” (E8)

Es cierto que en las opiniones se detectan un desacuerdo sobre el ingreso de universitarios como docentes en educación básica, debido a que les hace falta la preparación específica de la docencia. Si la dinámica se diera en función de ser universitario y luego acudir a una preparación para la docencia esto enriquecería la calidad de la educación, pero no se tiene mucha certeza en esta medida y que pone en riesgo la calidad educativa. Denotan todos los actores una inconformidad ya que considerar que entonces no importa la calidad

educativa, porque como universitario tiene conocimientos, pero no se han preparado en didáctica, pedagogía y metodología.



Figura 5.5 Universitarios, maestros de educación básica.

Educación básica.

Principales cambios provocados por las Reformas Educativas en la educación básica de América Latina.

- Sindicalistas

“Ese discurso a traído como consecuencia en los que unos sectores empresariales, intolerantes han planteado: defender la educación pública desde una falacia que lo que sigue

es incrementar los niveles de privatización. No porque sea mala [...] que representa con los 24 Campus del Instituto Tecnológico de Estudios de Monterrey (ITESM) tiene el 52% de los becados a los Estados Unidos son egresados ITESM, es posible desde la escuela privada también una alternativa. El problema es que una gran parte sobre todo en educación básica, no son escuelas, son negocios.”(E20)

“La estrategia constructivista de Jean Piaget el educador es facilitador, el maestro pone en conflicto al alumno para que encuentre una solución del problema, el alumno tiene que renovar su conocimiento a través de la renovación de hipótesis, así construye su conocimiento.” (E1)

“Los cambios que ha habido en América Latina tienen una guía de carácter ideológico, de cómo se concibe el estado nacional .El ejemplo del estado Chileno que nos lo ponen de ejemplo aquí, eso es para establecer el bono educativo a los padres de familia y que ellos escojan a donde quieren llevar a sus niños o a sus adolescente, pero como ellos no tienen, las economías familiares no se los permite, que sea el estado quien los proporcionáseles. Quién se beneficia por ello, se beneficia la escuela privada” [...] "donde van a ser educados los numerosos clientes de la educación básica, quien lo va educar, la educación pública no porque es mala y entonces empiezan los descréditos."(E7)

- Académicos

"La principal tendencia que ha provocado esta tendencia es la tendencia a la privatización , una tendencia que ha estado muy clara y que va en el sentido del liberalismo económico, la reducción del Estado sin que este sea el responsable de las políticas educativas"[...] " El caso de Chile los neoliberales marcan a Chile como el mejor ejemplo, yo lo pondría como el peor

ejemplo de lo que ha pasado en educación, una educación que ha sido subrogada a través de los bonos educativos y que no les ha funcionado como el modelo hubiera querido. Me parece que eso no hace que las escuelas sean mejores, porque al menos las referencias que tenemos de Chile no es así"[...], "Queremos un ciudadano crítico, pero metodológicamente no hacemos nada para eso. Eso es la incongruencia entre el discurso y la implementación" [...], "Los modelos como se vuelven tan egocentristas la única capacidad que tienen los alumnos es ser críticos de lo inmediato, no tienen argumentos, porque no tienen los referentes para hacer esas críticas de fondo. Esto me lleva a pensar en lo ideológico, los sistemas educativos si han funcionado para modificar las perspectivas ideológicas de la gente. Han minado lo que implica formación social, sobre todo esa tendencia hacia el individualismo y dejar a un lado lo colectivo."(E3)

“En América Latina, se han asumido con mucha claridad estas propuestas de política educativa global, que tiene que ver con la universalización. En América Latina ha habido una expansión de la educación obligatoria tanto, horizontal como vertical, para todos y en todos los niveles educativos. Muchos de los países latinoamericanos han establecido la educación media superior como obligatorio, ya México lo tiene planteado para el 2022 ya es una primera cosa. Expansión de la educación obligatoria, la otra preocupación traducida en política es la descentralización se ha visto casi en todos los países, no aún la autonomía de las escuela, un tercero es el asunto de la evaluación no hay país que no tenga oficina para la evaluación” [...] "Hay una preocupación sobre la relación de la educación y el empleo. La política inclusiva y la equidad atender a todos los niños y tengan las condiciones para recibir la educación"[...] "Mecanismos de participación de padres de familia en la escuela, disminuir niveles de analfabetismo en los adultos."(E11)

- Congresistas

“Como en el caso de México de la Reforma en año 2000 en nivel básico que fue educación preescolar obligatoria en todos los grados, es un hecho que el primer grado de preescolar en la escuela pública no sea obligatoria por la falta de inversión. También tener muchos maestros en el régimen de contrato, no te permite avanzar en la calidad educativa, ya que los maestros no tienen las mínimas condiciones para vivir adecuadamente, el cambio permanente de estos.” (E2)

"Cambios que tiene que ver más con buscar si es el reestructuralismo, o que método te ayuda a la construcción de conocimiento. Formarlos en valores que fortalezcan la participación. Formar para saber disentir, opinar, criticar. Como en la educación básica construimos de ciudadanía y fortalezcamos para una convivencia en una sociedad plural."(E13)

"Los cambios educativos que se han producido en América Latina destacan en cuanto al mejoramiento de la cobertura y los insumos del proceso educativo tales como mejoramiento de infraestructura, distribución de libros de texto gratuitos, algunas innovaciones educativas, uso de tecnologías de la información, entre otros. Pese a la relevancia de los cambios emprendidos y a los recursos invertidos los resultados de las reformas educativas en América Latina en cuanto a calidad y pertinencia están muy lejos de lo deseado” [...] algunas reformas educativas de América Latina muestran grados importantes de avance y de logros en cobertura y eficiencia. Sin embargo, son menores los avances en calidad y, particularmente, en la equidad, pues se mantienen las diferencias de aprendizaje entre escuelas y sectores sociales pobres, medios o altos. Siempre he considerado

que para obtener logros de calidad en la educación se necesitan condiciones de equidad social. Hay que reconocer que los gobiernos en la región latinoamericana han privilegiado el discurso de la calidad por sobre la equidad."(E12)

"La voluntad de imponer la política neoliberal es de los patrones de los dueños del dinero. Ya avanzaron esto. No hay límite ya están metidos los fondos, van a seguir imponiendo la filosofía neoliberal. No hay proyecto social, son sometidos."(E14)

- Funcionarios educativos

"...fuera de Chile bono educativo, acabaron con el sindicalismo, sistema de evaluación estímulos reventaron el sistema educativo."(E8)

"...han sido mejoras de carácter administrativo y de carácter burocrático, de control presupuestal...y particularmente se han ignorado la mejoría de los planes de estudio y de los programas básicos para la enseñanza y el aprendizaje." (E9)

Los actores mencionan que los efectos destacables son: la tendencia a la privatización, la cual ha estado muy clara y que va en el sentido del liberalismo económico; provocando con ello un alejamiento del Estado quitándole la responsabilidad de las políticas educativas; una visión ideológico, donde los sistemas educativos impiden formación social crítica, sobre todo esa tendencia hacia el individualismo y dejar a un lado lo colectivo; en lo positivo, la expansión de la educación obligatoria tanto, horizontal como vertical, para todos y en todos los niveles educativos. Muchos de los países latinoamericanos han establecido la educación medio superior como obligatorio, ya México lo tiene planteado para el 2000; Mejoramiento de la cobertura y los insumos del proceso educativo tales como mejoramiento

de infraestructura, distribución de libros de texto gratuitos, algunas innovaciones educativas, uso de tecnologías de la información.

Sindicatos docentes

Efecto de las Reformas Educativas y accionar de los sindicatos docentes²⁷ (Figura 5.6) y posición están actualmente.

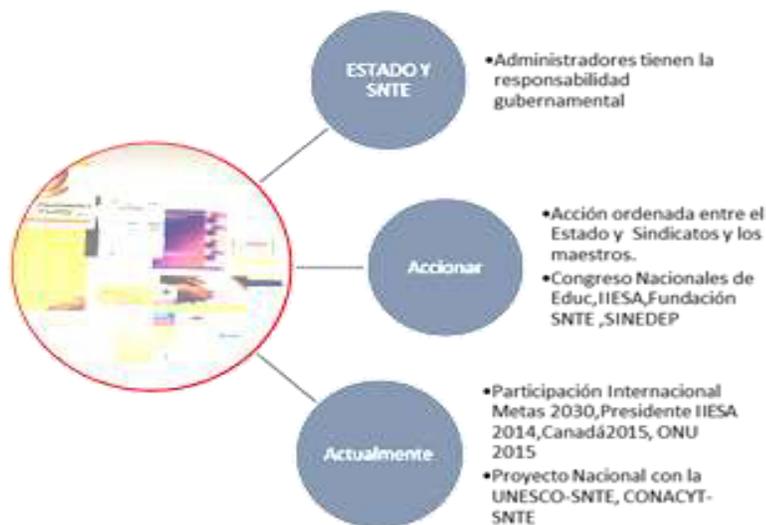


Figura 5.6 Accionar del SNTE en Reformas Educativas

- Sindicalistas

“...La educación y la profesión docente, cuando decimos en el discurso, que somos los guardianes de la educación planteamos una exigencia al Estado, gobierne el partido que gobierne la profesión docente debe de confirmarse de manera permanente como una profesión de Estado que permita desde ahí construir el Estado democrático. Y entonces los maestros independientemente de los que estamos en el sindicato o de los que no

²⁷ 5.- Puede explicar el efecto de las Reformas Educativas sobre el accionar de los sindicatos docentes, en qué posición están actualmente.

coincidimos con la estrategia del sindicato entre los propios maestros; estamos vinculados de manera natural con las comunidades, nuestra agenda es la Agenda de México, agenda de las comunidades de la inequidad, de la discriminación de todo eso que tenemos. Por lo tanto la consecuencia natural de comprometernos con nuestra materia de trabajo, el compromiso que tenemos con nuestra materia de trabajo nos lleva a asumir que ese mismo compromiso y darle el contenido lo que la sociedad demanda, eso es lo que confirma, la viabilidad del sindicato. Es decir también es un asunto de posibilidades del sindicato siga existiendo. No solo el compromiso de las comunidades a quienes afirman de un discurso que subyace en el fondo otra propuesta. Que además está ahí en el mundo [...] En el último congreso (Internacional de la Educación, 2015) que estuvimos en Canadá hace mes y medio 171 países presentes, es lo mismo que en África, Alemania, en Estados Unidos el único negocio todavía que todavía no, de lleno está la educación. Defensa de la escuela para hacer la reforma (en México el 92% pública y 8% es privada²⁸).” (E20)

“Las reformas educativas no se han dado espaldas en los últimos 50 años han sido de la rectoría del Estado de la mano con los maestros y con las organizaciones sindicales. Ha sido el resultado de una acción ordenada entre el Estado y Sindicatos y los maestros.

²⁸ En Michoacán 23.04% uno de cada 4 niños en educación están escuela rural. Cuánto dinero le invierte el estado de Oaxaca al Sistema Educativo, nada, todo es el gobierno federal. Si vemos el mapa prestacional desde el SNTE (estrategia del SNTE: negociación, propuesta, acuerdo),(estrategia del sindicato de Oaxaca: movilización, negociación , movilización) Es un estado deprimentes en las prestaciones salariales y el estado en los peores indicadores educativos.

Ahora es el único caso en que la Reforma (2013) se ha hecho detrás del escritorio desconociendo los aportes de los maestros a los avances académicos.” (E1)

"Debo decir que la Organización Sindical con mucha anticipación llevaba a cabo ya Congresos Nacionales de Educación (*Véase Anexo 4*). En México dichos congresos tuvieron relevancia y una resonancia de carácter internacional los hizo el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y fue justamente después del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa"[...]“El SNTE entró en la discusión sobre nuestro sistema educativo, a raíz de ahí se organizan los primeros congresos de educación, siempre se estuvo reflexionando y aportando de cuál era la necesidad del sistema educativo mexicano, que proyecto de educación de nación y ciudadano y que sistema educativo tendría que formar ese ciudadano”[...]“ Y la organización sindical hacía propuesta en el primer Congreso de Educación (1994) haciendo puntualizaciones como que verdaderamente el 8% del PIB existiera para que pudiera invertirse en la educación, siempre ha estado exigiendo. La formación de los docentes y su actualización fue una preocupación. Entonces después del ANMEB se establecen los Centros de Maestros, con la finalidad de actualización y profesionalización docente.”(E4)

- Académicos

Los administradores tienen la responsabilidad gubernamental, y aprovecharon las organizaciones de representación de los docentes para implementar las reformas. Los educadores finalmente son operadores de los sistemas, pero ahora estando en cuestionamiento reformas de los años noventa [...] por los fracasos de tipo social que hay. En el caso de los sindicatos podemos decir que fueron utilizados” [...]“Me parece

que el sindicato ha participado en la política educativa en el sentido por una parte ha sido consultado, para después echar andar las políticas educativas, en el caso de las políticas educativas de los años 90's, el SNTE fue consultado evidentemente. El SNTE jugó un papel muy importante en la implementación de las políticas neoliberales."(E3)

"...los sindicatos se han globalizado y han asumido muchas de estas banderas de los organismos internacionales como parte de su agenda en tanto la educación como su agenda en la toma de decisiones para la política educativa. Yo creo que si ha tenido una influencia los sindicatos de docentes a nivel global en este momento incluso alguna internacional de la educación donde se discuten, y crean propuestas de política"[...]" La política educativa global entra en las mesas de trabajo para los sindicatos ellos la hacen propia y la van trabajando con los agremiados."(E11)

- Congresoistas

“Han trabajado diferentes congresos de educación a nivel nacional organizados por el SNTE, Encuentro para Padres escuchar de viva voz el sentir de los padres de la educación en México. Es un evento permanente que ha permitido a la SEP avanzar en los temas educativos” [...] En esta reforma educativa considero que quedó fuera, está tratando de incursionar, pero no fue parte del proceso. El Sindicato sigue trabajando en que algunos ámbitos se pueden modificar, que sabemos los maestros que no son en beneficio de la educación.” (E2)

"Resulta indispensable construir organizaciones sindicales que promuevan los intereses de los trabajadores, tanto los inmediatos como los estratégicos, de acuerdo al ámbito que se trate. En la lógica de las reformas educativas promovidas por grandes

organismos internacionales, y en general en el marco de las reformas económicas y sociales de carácter neoliberal, los sindicatos docentes representan un obstáculo para la transformación educativa [...] "Se señala acertadamente que el mejoramiento de la educación básica depende en gran medida de la posibilidad de contar con maestros mejor preparados. No obstante, aparentemente, para quienes escriben los documentos de políticas en oficinas gubernamentales o en organismos internacionales, resulta atractivo mantener la propuesta en un terreno estrictamente educativo, sin contaminarse con temas sindicales y políticos, otorgándole así al campo de la educación un grado de autonomía que tal vez querrían que tuviera, pero que en la práctica dista mucho de disfrutar. Se quiere olvidar la lucha de los sindicatos de maestros en América Latina. Los avances en materia educativa se deben en gran medida a la acción sindical de los maestros, cuyas movilizaciones han buscado tres objetivos estratégicos en la región. En primer lugar, han existido reivindicaciones sobre las condiciones de trabajo, los salarios y la profesión docente. En segundo lugar se han registrado reclamos vinculados a las transformaciones en la organización y gestión del sistema educativo. Finalmente, han surgido protestas relacionadas con la forma en que se han diseñado e implementado las reformas y con la escasez de espacios de diálogo y negociación con las organizaciones de docentes." (E12)

“...la reforma estallo, no lo van hacer y no va haber perfección. No hay presupuesto. La línea es privatizadora.” (E13)

- Funcionarios educativos

"Que ha sucedido, nosotros siempre hemos sido leales a los pinos, siempre hemos estado con el presidente de la republica sea del partido que sea. Esto fue una declaratoria que el

sindicato no tenía mayor interés, ni con priistas, ni con panistas, sino con su propio interés, pero a partir de Fox al SNTE se le asocia con el PANAL, se le otorga la obligatoriedad de preescolar, se le dan apoyos políticos y económicos al sindicato muy fuertes"[...] "el sindicato nunca se ha opuesto a las reformas sino para negociar cuestiones económicas como un estrategia y es válida de todo sindicato. En términos de calidad no ha sido compromiso del SNTE, fuera de declaraciones, fuera de acuerdo para la calidad, acuerdos para la mejoras sino se crean instrumentos, mecanismos, programas específicos para la mejora, lo demás son declaratorias."(E8)

"Uno de los principales problemas que se dan en los procesos educativos de los pueblos en los países en desarrollo y los de Latinoamérica, es uno de los estorbos y obstáculos más grandes la estandarización sindicalista, buscando la mejoría del magisterio solamente en base a la antigüedad y no en base de la competitividad en la mejoría su trabajo y el rendimiento de sus escuelas."(E9)

Es patente que todos los actores consideran al sindicalismo actual latinoamericano (enfaticando que algunas opiniones se refieren al SNTE de México) como tendiente a la colaboración y negociación. En este aspecto, el mismo podría clasificar en el ámbito clasista con tendencias corporativistas y de transición, así como con menor autonomía, alto nivel de concertación, pero un límite de crítica y de responsabilidad social. Este antecedente se constata más integralmente con la información posteriormente presentada.

Posición del sindicalismo docente latinoamericano ante las Reformas Educativas; confrontación, colaboracionismo y abstencionismo.

- Sindicalistas

“Yo pienso de colaboración, los organismos sindicales de los educadores siempre han sido el motor de las reformas educativas y de la elevación de la calidad, por eso en todo el mundo el maestro es el líder social (ha sido, maestro, abogado, consejero matrimonial), tiene una gran presencia social, el espíritu docente es de servir y apoyar el desarrollo de la comunidad. Las organizaciones sindicales comprometidas con el desarrollo de la nación siempre han sido de colaboración.” (E1)

“Del 1992 hacia acá aportó, desde que se evalúa a los maestros, 2008 una evaluación para ingreso, propone educación preescolar obligatoria (1999), obligatoriedad de educación media superior, desde la escuela de tiempo completo; mejores condiciones de vida, mejores condiciones sociales, que el aprendizaje se diera en un ambiente donde pudiera tener todos los elementos, ya que en un ambiente social deprimido no podía tenerlo. La propuesta de educación de tiempo completo surge del SNTE y escuela siempre abierta. Ha sido de colaboración hacia el sistema educativo, lo fundamental de un maestro su materia de trabajo es la educación, es de interés del maestros y su organización sindical que este en las mejores condiciones para realizarlo.” (E4)

“En términos generales los Sindicatos de América Latina están batallando con temas salariales en América del Sur, que se manifiestan hacen paros o huelas, acá en México el SNTE no lo ha hecho, lo hace la CNTE (es un lado disidente del SNTE), por circunstancias, resistencia no la hay, el dirigente nacional dice no están de acuerdo con la reforma educativa sino que la exigen, es coyuntural porque obedece a otras razones y comprensible desde otro. Son de colaboración o alianzas.”(E7)

- Académicos

“Me parece que se ha dado una situación similar, una parte minoritaria ha sido de confrontación, el sindicalismo oficial que ha sido colaborador de las reformas, las asociaciones de maestros que están de acuerdo con el sistema colabora. Abstencionismo son los que no creen en la Secretaria ni en el Sindicato.” (E3)

“En México el sindicato es enorme con un poder histórico muy fuerte el sindicato debe estar con la reforma educativa para que prospere.” (E11)

- Congresistas

"De colaboración, el magisterio de Latinoamérica, son maestros muy comprometidos, con lo que hace, con los niños, los perfiles de los maestros son adecuados, si tuvieran todas las herramientas necesarias para trabajar en el aula se tendría una calidad educativa inclusive en México por ese espíritu de servicio."(E2)

"Ello condicionó el tono y la intensidad de la acción sindical de los maestros. Latinoamérica es una región de fuerte tradición sindical docente. Esto, en el marco de una crítica y una oposición organizada, nacional y regional, al modelo neoliberal y sus manifestaciones más evidentes en la región: reducción de las responsabilidades sociales del Estado, privatización, flexibilidad laboral, incremento de la pobreza, el desempleo, la inequidad y la exclusión social. En diversos países los docentes expresan insatisfacciones, inquietudes y temores similares que ya no se refieren únicamente a los salarios, fuente tradicional del descontento y protesta. En este contexto, la estrategia de las organizaciones sindicales docentes ha adquirido, en algunos países, el tono de la confrontación, como en Argentina. La célebre "Carpa Blanca", instalada en abril de 1997, por la Confederación de

Trabajadores de la Educación de la República Argentina frente al Congreso de la Nación, y en pie hasta diciembre de 1999, fue el símbolo visible de una disputa pública, con gran cobertura mediática, entre el gobierno y docentes. En Chile, Colombia y otros países, por ejemplo, la evaluación docente no pudo implementarse en la medida y el ritmo señalado por las reformas, dada la oposición de las organizaciones docentes, que ven en ella una afrenta a su dignidad profesional, un mecanismo punitivo y de control, para legitimar despidos y contrataciones temporales. En general, los sindicatos de maestros han asumido una postura de cautela, evitando al máximo la confrontación directa. En algunos países se ha logrado esquemas de colaboración con los gobiernos, aunque la correlación de fuerzas favorece casi siempre a las autoridades educativas. Por ello, los sindicatos han asumido la necesidad de jugar un papel más activo y propositivo en el debate educativo así como en el desarrollo de la investigación, la comunicación y la difusión, la formación y autoformación docente."(E12)

- Funcionarios educativos

“Posición de sindicalismo latinoamericano Es de colaboración y negociación.” (E8)

“En principio se manifestó con un carácter de confrontación, que poco fue cediendo en base a las presiones de la parte contraria que es la Secretaria de Educación Pública o la autoridad, después muy poco colaboracionismo y hasta en unas entidades de la república, absteniéndose en lo absoluto de la participación, podemos decir que la última de las reformas en las que se suponía que nos pondría en la punta del desarrollo, está paralizada no entra en algunos estados, y naturalmente no se cumple en los días de calendario en estados como Zacatecas, Morelos, Oaxaca, y hay otros en que en lo absoluto rechazan por completo la aplicación reformista como son Guerrero, Michoacán.”(E9)

Como se muestra, anteriormente²⁹. Aún y cuando se acepta que las actuales circunstancias económicas podrían ser la base para el surgimiento de un sindicalismo asociativo y con tendencias reivindicatorias y contestatarias, las estrategias de los Estados en el sentido de cooptación de los grandes sindicatos ha permeado ya afectado el accionar de los mismos, por lo cual su actuar está supeditado (mayormente) a lograr mejoras salariales y evitar reducciones en el personal docente.

Finalmente, en el contexto de la hipótesis y las variables analíticas (política pública; reforma educativa; educación básica; sindicato docente) se muestra que las recomendaciones de los organismos internacionales han sido aceptadas mayormente por los sindicatos docentes. La aceptación se puede inferir, ésta arraigada en una estrategia de sobrevivencia política y de adaptación interesada (salarios, estímulos y garantía de puestos laborales) a las reformas, donde el sindicalismo se podría clasificar (como ya se mencionó) en clasista con tendencias corporativistas y de transmisión.

Sin embargo, también surgen visiones críticas a estas actuaciones. Dichas perspectivas; minoritarias se puede decir, al parecer tienen una percepción más crítica sobre los efectos negativos de las reformas y ampliamente revisionistas de los positivos; hay que mencionar que los movimientos disidentes si los aceptan. Para completar esta visión y comprobar el grado de participación del sindicalismo docente en las políticas públicas educativas, a continuación se analiza y explican sus implicaciones en el ámbito de la hipótesis 3.

²⁹ 5.- Puede explicar el efecto de las Reformas Educativas sobre el accionar de los sindicatos docentes, en qué posición están actualmente.

Contribución sindical a la sustentabilidad del sistema educativo: impactos y magnitudes

La hipótesis 3 afirma que “El SNTE ha contribuido a la sustentabilidad del sistema educativo mediante su participación en la formulación e implementación de políticas públicas que derivaron de las Reformas Educativas de los años noventa en México (1992)”. Esta suposición también se revisa desagregadamente desde diferentes visiones.

Magnitud de impacto en las políticas educativas: visión de variables

La primera es sobre la de *política pública*

Intervención o aportación del SNTE en el diseño de política pública a partir de Reformas Educativas (Véase Figura 5.7)

- Sindicalistas

"Los maestros han celebrado congresos educativos desde el 1943 que apareció el SNTE hasta hoy han generado propuesta de los maestros organizado, el libro de texto gratuito, en los noventa iniciaron los Congresos Nacionales Educativos de manera más estructurada en los temas de educación: Servicio educativo, niveles educativos, calidad docente, educación superior, impacto de la educación en el desarrollo económico. La organización sindical entrega al legislativo la propuesta educativa producto de los congresos estatales municipales, estos congresos han tenido su espacio en algunas políticas públicas educativas"[...] "provocar un espiral del conocimiento con la filosofía que al estimular sus potencialidades las limitaciones van desapareciendo porque las potencialidades van creciendo y las limitaciones se van reduciendo. Siempre y cuando el programa este bien estructurado y el maestro tenga

todo lo necesario para trabajar estos dos programas son excelentes para el desarrollo, pero sigue existiendo carencias, las instalaciones, la alimentación, equipo interdisciplinario."(E1)

“El año pasado se llevó a cabo un evento de la Cumbre de la UNESCO(2014) en donde participaron especialistas de América Latina la aportación de las organizaciones sindicales en las reformas educativas es fundamental, porque la organización sindical es la voz del maestros y veían con muy buenos ojos en algunos país la participación paritaria de las organizaciones sindicales. Es el primer contacto con el maestro, quien reconoce en carne propia cuáles son sus necesidades. Los académicos reconocen la necesidad de la participación de las organizaciones sindicales deben aportar a las reformas educativas, y no solo especialistas sino de autoridades educativos, de los ministros de educación quienes reconocen que para avanzar en reforma educativa se requiere de la aportación sindical. Reposicionamiento de los sindicatos docentes desde la propuesta.” (E4)

- Académicos

“Hay una preocupación de los sindicatos por la profesionalización de los agremiados. Formación inicial sea el adecuado de nivel universitario, por los procesos de formación continua, está considerado como un derecho de sus agremiados, en la medida que sean más profesionales podrán ganar más. Encontrar una presencia que se escuche una voz propositiva para las grandes decisiones de políticas, con propuestas de contenidos ya mencionados.” (E11)

“En el congreso extraordinario 1992 se hicieron mesas específicas para opinar sobre educación, en ese momento los profesores decía tenemos que retomar nuestro papel, irnos a la recuperación de conocimientos básico, eso se planteó y se creó un órgano deliberativo

Primer Congreso de educación los profesores opinaron, tenían ese sentido vamos a recuperar nuestro trabajo. Había un compromiso muy claro, y está en los documentos del sindicato, pero al momento de pasarlo hacer la propuesta de gobierno, ahí donde se modifica. Un equipo de la UNAM hizo todo el trabajo de síntesis y modificó lo que los profesores estábamos pidiendo” [...]”con la modificación de los libros de texto se requería, pero desde el punto de vista material, pero ahí fue donde insertaron el enfoque constructivista. Vinieron a echar a tras esa voluntad de los maestros de hacer las cosas bien.”(E3)

- Congresoistas

“Si ha habido varios esfuerzos, México, Chile, Brasil, Argentinos, pero no nos hemos podido despojar del gremialismo para entender que lo fundamental es su preocupación por la escuela y la calidad de la educación y derivado de eso, las preocupaciones de vida.” (E13)

"Quiero hacer referencia a una experiencia ocurrida en México durante en el sexenio 2006-2012, conocida como Alianza por la Calidad de la Educación, a partir de una alianza programática entre gobierno federal y los maestros mexicanos representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación Esta estrategia se propuso impulsar una transformación para elevar la calidad educativa en nuestro país, en un esquema donde participaron diversas dependencias del gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, autoridades educativas estatales, legisladores, padres de familia, empresarios, académicos, sociedad civil. Se pusieron en marcha políticas públicas y se asignaron partidas presupuestales específicas, a fin de realizar objetivos concretos que se articulaban en torno a los siguientes ejes: Modernización de los centros de trabajo, Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas, Bienestar y desarrollo integral de los alumnos,

Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo y Evaluación para mejorar. Se avanzó en diversos aspectos aunque, debido a la dinámica de las disputas políticas y el cambio de gobierno federal, no se le dio continuidad en una perspectiva global en tanto Alianza por la Calidad de la Educación; sin embargo, las diversas líneas programáticas si han permanecido porque están realmente enfocadas a conseguir educación de calidad con equidad” [...] el SNTE de tiempo atrás venía realizando Congresos Populares de Educación, mucho antes del Acuerdo Nacional de la Educación donde se veía cual eran las condiciones en que estaba la educación y fueron un antecedente de todos los Congresos Nacionales de Educación que organizaba el SNTE. Se convocaba a padre, alumnos, maestros, académicos, organismos privados, iglesia y a los partidos políticos" [...] " El SNTE no ha dejado de hacer propuesta, el SNTE ha cubierto los vacíos que la autoridad educativa ha dejado. Declaración de Guadalajara hablaba del Sistema Educativo Nacional se firma la calidad y equidad."(E12)

- Funcionario educativos

“No hay mucha participación del sindicato en diseño de políticas públicas no hay influencia grande en ese sentido, al contrario hay una oposición a algunos puntos básicos de la reformas que se han trazado últimamente.” (E9)

De los actores consultados como se evidencia sólo el funcionario académico no acepta ninguna influencia del sindicalismo en las políticas educativas. En el mismo orden al analizar las aseveraciones de los otros actores es constatable que desde hace muchos años el sindicalismo docente ha participado en la propuesta y hechura de las políticas educativas, tanto en lo regional como nacional, con lo que se podría aseverar que en determinadas coyunturas estos entes gremiales si han influido en el proceso de las decisiones políticas. No

obstante, como se constató en la revisión de la literatura existe un secretismo amplio de esta participación por parte de los órganos educativos del Estado mexicano, transmitiendo con ello una figura del sindicalismo docente que no puede explicar un funcionamiento único, por el contrario; como lo señalan las teorías, el mismo es múltiple y pragmático.



Figura 5.7 Intervención del SNTE a la política pública

Una perspectiva desde educación básica.

Aportaciones del SNTE (Véase Figura 5.8) a la estabilidad, funcionalidad, calidad y competitividad de la educación básica en sintonía con las políticas públicas de la SEP.

- Sindicalistas

“...garantizar la calidad profesional del trabajo de cada maestro, el SNTE ha diseñado una plataforma³⁰ virtual como herramienta de colaboración, aprendizaje e innovación para los docentes llamada Sistema Nacional de Desarrollo Profesional (SINADEP-SNTE) respondiendo a la necesidad del docente para sus evaluaciones y dar certeza al trabajador. Es la primera organización sindical que tenga un portal de transparencia que lo pone a la vanguardia en el mundo, el planteamiento de sindicato de servicios conlleva más allá hacia la calidad educativa; “existe en el SNTE un Plan Estratégico justo del eje de la calidad de la educación con equidad que, genera a desplegar lo que nace como un Programa que es el SINADEP y que a lo largo de dos años (2014-2016) ha mostrado que puede realizarse desde la organización sindical un verdadero sistema de desarrollo profesional que ha sido reconocido por la OCDE, UNESCO se presentó ante el Banco Mundial hace un año se presentó ante la Internacional de la Educación ahí se reconoce el SINADEP como un ejercicio de

³⁰ Director del Programa de Política Educativa Internacional y Comparada en la Escuela de Posgrado en Educación en la Universidad de Harvard", Monterrey, Nuevo León., 5 de septiembre 2015. Desafíos con el tipo de capacidad que hay que desarrollar en la escuela. El Secretario General de las Naciones Unidas en sus metas su prioridad para la educación al 2030 sea el desarrollo de ciudadanía global. Creación de una plataforma llamada haciendo una alianza con National Education Asociation principal sindicato educativo de Estados Unidos, para hacer un espacio que le permita a los profesores, recuperar su saber profesional y compartirlo, facilitando la inteligencia colectiva. Iniciativa Global de Innovación Educativa de Harvard países en estudio China, Chile, Singapur, India, México y Estados Unidos.

profesionalización y acompañamiento nunca antes visto implementado por una organización sindical esto con la finalidad sindical de dar certeza a los a los trabajadores. El SINADEP inicia como un programa que se convirtió en una fundación para el Desarrollo Educativo de la Investigación y Superación Profesional de los maestros” lo que ha llegado a formar su propia plataforma que en este momento llega casi a los 500,000 participantes, el SINADEP atiende tres puntos de acción , una es el acompañamiento pedagógico(24 cursos creado por maestro),en el curso para la evaluación de ingreso se llegó a tener 17,000 idóneos y en promoción 288,000(muestra el interés de los maestros por capacitarse y el proceso de la evaluación) está incidiendo e impactando de manera positiva en los maestros. También en la segunda ofrecemos 50 cursos rápidos (mox mirada x plataforma española) un Diplomado en desarrollo sustentable, especialidad en procesos de administración y gestión escolar. Es importante destacar que se le otorgó Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENICYT) que le faculta como una institución que puede despegar trabajos de investigación y desarrollo de innovación en la línea tres de alianzas con el CONACYT.”(E20)

“[...] es claro que el SNTE ha tenido aportes en el tema educativo, el tema de calidad educativa surgió del SNTE interpretado de China aplicado a la educación. Se aterrizó en el programa Nacional de Modernización Educativa.” (E1)

“Pues es definitivo la estabilidad y las aportaciones. Primero con todos los defectos es el ejercicio que bien o mal, asimila las instrucciones educativas afiliados al sindicato, quienes están. Segundo la naturaleza del trabajo que implica una gran relación de la comunidad, los antecedentes históricos y la propia del profesor es una serie de factores que influyen

determinantemente en la estabilidad educativa pueden molestar, pero no llegan a estabilizar ni a las instituciones ni al gobierno ni al medio social. Con todas las limitaciones que hay y que están debidamente registradas.” (E7)

- Académicos

“El sindicato dio continuidad a las políticas neoliberales, políticas neoliberales son aquellas que te llevan a creación de un modelo de competencias, a la creación de la educación comprensiva, hacia el individualismo. Como una situación de formación, la educación es una necesidad social, no es algo que se venda.” (E3)

- Congresistas

“Evidentemente en el tema de estabilidad el año cuando había consenso con el SNTE no había ningún problema, cuando se quiebra como bloque monolítico con la Alianza con la Calidad de la Educación que se vuelven a revelar los mismos grupos, en términos de funcionalidad la manera en que se construyó y ganó posiciones el SNTE administraba la parte laboral, pero la autoridad dejó de ser patrón y lo hizo pasivamente, no rezongó. Tema de calidad y competitividad, teóricamente el papel del sindicato es la defensa de los trabajadores, profesionalización y capacitación de los agremiados y el tercero es la investigación, el SNTE tanto como la profesionalización y la investigación la ha hecho muy bien, acompañó el proceso de carrera magisterial desde el 94 acompañándolos, se involucran y creo que eso no se les ha reconocido. Lo han promovido, lo han hecho bien los cursos. La falta de reconocimiento de gente talentosa y bien preparada, en la ley está la transformación de las normales no han dado batalla por profesionalizar las normales. Gestionar becas, colabora con la autoridad para beneficio de la educación el SNTE lo ha hecho.” (E6)

“A lo largo de su historia, es innegable la preocupación y compromiso del SNTE con su materia de trabajo: la educación. Así destacan, de 1989 a 1992, en el proceso de Modernización del Sistema Educativo Nacional que derivó en la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB); la Reforma Constitucional al Artículo 3° Constitucional por el que se establece la obligatoriedad de la educación secundaria y la promulgación de la Ley General de Educación. De igual manera, teniendo como objetivo contribuir a la calidad, pertinencia y participación democrática del Sistema Educativo Nacional, los resolutivos de los 1° y 2° Congresos Nacionales de Educación del SNTE fueron incorporados en las líneas de acción y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000. Más tarde, de los resolutivos del 3° emergió el Compromiso Social por la Calidad de la Educación y la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Asimismo, las aportaciones del SNTE, permitieron que las Reformas a la Educación Preescolar y Secundaria, se convirtieran en la Reforma Integral de la Educación Básica RIEB. Y fueron también, diputados maestros del SNTE quienes promovieron y lograron la obligatoriedad de la Educación Preescolar y la inclusión del 8% del PIB para Educación en la Ley General de Educación. En interés de contribuir a la construcción de un Modelo de Educación para el México del Siglo XXI, los resolutivos del 4° Congreso Nacional de Educación y del 2° Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros, fueron retomados en la integración del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, así como en la definición de la Alianza por la Calidad de la Educación a partir de la cual se realizaron los primeros Concursos para el Ingreso al Servicio Docente, los Programas Escuela Segura, Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas Siempre Abiertas, Estímulos a la

Calidad Docente, Inglés en Educación Básica y la evaluación universal así como la implementación del Sistema Nacional de Información de Escuelas.”(E12)

- Funcionarios educativos

“El SNTE hace negociar y mejorar la de sus afiliados. Los maestros dicen que la Mtra Elba Esther supo negociar y que los maestros recibieron resultados muy buenos. Yo creo que habría que revisar las prestaciones porque no se incorpora a la jubilación. Como carrera magisterial. El SNTE ha sabido negociar y la CNTE negocia un poco más fuerte.” (E8)

“...planteamiento e integración de la reforma abriéndose parcialmente, para la revisión de las nóminas, para los listados de sus escuelas y de sus maestros, pero impidiendo que los resultados por las escuelas se hicieran públicos, y que los resultados sirvieran realmente, como motivación para una mayor competitividad.” (E9)

Es evidente la polarización en las respuestas, pues mientras algunos actores pueden considerar como fundamental al SNTE en el logro de la estabilidad, funcionalidad del sistema educativo, otros perciben efectos negativos en la calidad y competitividad. Como se notará esta polarización se amplía en las siguientes contestaciones.



Figura 5.8 Aportaciones del SNTE

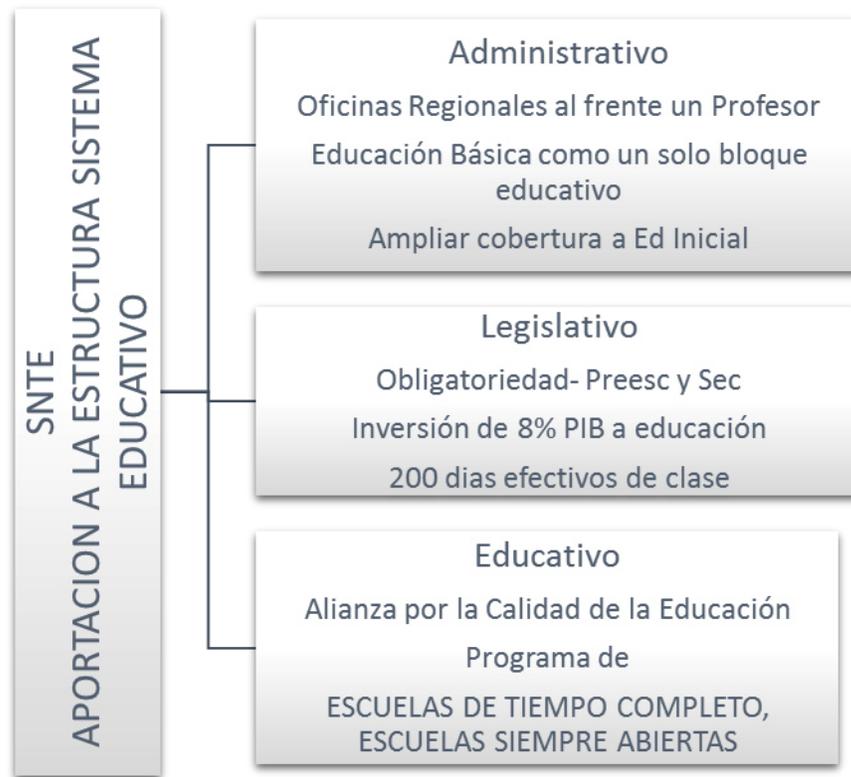


Figura 5.9 Impactos en la estructura del Sistema de Educación Básica

- Sindicalista

“Ha llevado en México se amplió la cobertura de educación básica el incluir dentro de los niveles la educación inicial empieza a tener la cobertura suficiente para que a futuro se pueda incorporar la obligatoriedad. Ahora no se ha cumplido con la obligatoriedad de preescolar los tres años, debió haberse cumplido desde el 2008 y no se ha cumplido. Lo que ahora está impulsado el SNTE es la ampliación de la cobertura de la educación media superior y superior.” (E4)

“Pues no ha habido gran impacto en la estructura como tal, no eso depende del gobierno de los administrativas, cambian el nombre de la secretaria, en unas generan puestos, en la estructura no incide el sindicato. La estructura son los órganos en el que está organizado la prestación del servicio educativo, en la descentralización más que aportación fue por un instinto de conservación, porque la amenaza del sindicato es que perdiera el carácter nacional es por instinto de supervivencia, por eso en la Ley General de Educación el SNTE es el titular de las relaciones laborales de los del país y de negociaciones de carácter oficial que hagan los maestros del país. Es holístico es una visión integral.” (E7)

- Académicos

“[...] funciona con las oficinas regionales ponen a los profesores porque ellos entienden a los profesores y atienden convenientemente estos casos, la secretaria ha seguido algunas propuestas del sindicato para el mejor funcionamiento. Los que saben más son los profesores, hay que recordar que los administradores están 6 años y se van y los que se quedan permanentemente son los profesores. Me parece que la convocatoria se abre a responder a necesidades económicas de dar empleo a egresados de la universidad.” (E3)

- Congresistas

“Como ya se mencionó, las propuestas y resoluciones de sus órganos nacionales de gobierno en materia educativa han sido incorporados en los Programas Sectoriales de Educación y las modificaciones legales que ha impulsado, mantienen una enorme significación en la legislación educativa. La obligatoriedad de la educación secundaria y la preescolar en el texto constitucional, la incorporación de la recomendación de la UNESCO de otorgar el 8% del PIB a la educación y la definición del calendario de 200 días efectivos

de clase, en la Ley General de Educación así como las bases para la evaluación obligatoria y el sistema de información y gestión que se aprueban en la Reforma Educativa de 2013, ilustran la magnitud de las aportaciones que los maestros de México elevan a través de su organización sindical.” (E12)

- Funcionarios educativos

“[...] aplicación de pruebas o evaluaciones a través del Instituto Evaluación recientemente creado (2000), para la asignación de plazas, Congresos de Educación Nacional del SNTE.- creo que cada cierto tiempo cada dos o tres años hacen sus congresos sindicales donde convocan por delegaciones y por regiones al magisterio militante para que participen con ponencias que yo siento que a lo mejor a la hora de la hora van a dar al bote de la basura. Son acuerdos muy cupulares, son acuerdos muy controlados, son acuerdos a cambio de prebendas, a cambio de prestaciones y canonjías que solamente favorecen a los líderes sindicales en esos casos y de congresos que yo sepa realmente exitosos no recuerdo realmente ninguno. -Participación del SNTE y SEP en ANMEB- en ese sentido, repito, los acuerdos son cupulares, por una parte la SEP o la autoridad educativa de carácter federal recibe indicaciones de la máxima autoridad del gobierno federal, respecto a los cambios que se pretenden, planeaciones que se tengan y también en el plan de desarrollo que se haya trazado como política pública, las lleva a conversaciones diríamos ya no a reflexión , ni intercambio con el sindicato con la intención de aplicarlas plenamente y por su parte los líderes sindicales, lejos de analizarlas a fondo, llevarlas a la base popular. -¿conoce alguna aportación académica?- Yo creo que en el sindicato como en todas las organizaciones hay gente también muy preparada, con mucha antigüedad en el servicio desde luego con mucha experiencia, en el servicio docente y conoce perfectamente bien las

carencias, las limitaciones y las fuerzas y los valores del sistema pero, las más de las voces sin voces y no llegan a escucharse, y si se escuchan no llegan a tomarse en cuenta de manera tal que se pierde la riqueza de la experiencia de la antigüedad de la preparación de la capacidad que tienen algunos y no pocos dirigentes sindicales. Finalmente se escucha solamente las voces de los máximos ocupantes de los puestos, y todo lo demás se queda en el aire.” (E9)

A pesar de la polarización, todos los actores son capaces de mencionar algunos impactos del trabajo sindical en el sistema de educación básica (*Figura 5.9*). Si se tiene que señalar que la calidad y profundidad de los mismos todavía no se puede ubicar, más aún si los ubicamos en el contexto de la calidad y la competitividad académica

Desde la *reforma educativa* se trabajó de la siguiente manera:

La Reforma Educativa del 2013 (gobierno federal), contó con el consenso de todos los actores educativos involucrados; entre estos el SNTE (Figura 5.10)

- Sindicalistas

“no se contó con el aporte de la organización sindical ni de los maestros. Ni institucionales, ni disidentes, ahora los maestros tienen la tarea de aterrizar la reforma y no se le tomo en cuenta. Es el único ejemplo en 50 años un país hace la reforma educativa a espalda de los maestros.” (E1)

“[...] fue un mal comienzo no puede haber reforma sin el sindicato, el sindicato somos los maestros.” (E4)

- Académicos

“Con la aprehensión de Elba Esther Gordillo, el SNTE se desapareció del mapa de la opinión, a pesar que se hicieron foros de consulta pero después de promulgada la ley. No fueron considerados. Así la consulta no tenía ningún sentido ni para la redacción de las leyes secundarias porque ya estaban de acuerdo con documento del 2009 de recomendaciones de la OCDE exclusivamente para el Sistema Educativo de México que te dicen paso por paso lo que deba hacer la secretaria. Como profesores nos interesa que haya transparencia, elevar la calidad, que haya modificaciones de nuestro trabajo que hacemos esfuerzo para mejorar, cambios de procesos en las situaciones de ascensos y movilidad, como se otorgaran las plazas” [...]“El examen de oposición vale la pena entrarle, sin embargo los procesos la secretaria los hace mal. Que los maestros de México funcionan con la SEP, sin la SEP, y a pesar de SEP igual ahora con el sindicato. Las generaciones de veinte años para arriba tienen una conciencia clara de cuál es su trabajo y que tiene formas de mejorar y si tienen que presentar y evaluar sí. Pero una cosa es necesario que sabemos para mejorar en sistema y la educación y otra cosa es que lo pongan en una ley por recomendación de un organismo internacional y no saben cómo funcionan las cosas en México.”(E3)

“Esta reforma tiene una gestación muy particular se da en el seno del Pacto por México. En el caso del sindicato es que el mismo día que se modifica el Art 3, se encarcela a Elba Esther Gordillo, que le pega al poder del sindicato en todo lo que tenía que ver. Se repliega y luego ya apoya de manera protagónico.” (E11)

- Congresistas

“No, para mí la reforma que salió de la cúpula con los tres partidos en el poder y una falta de sensibilización hacia la educación. Dieron sus opiniones y no conocían el trabajo

educativo, ni la pedagogía ni el trabajo técnico pedagógico. Con experiencia de 30 años de servicio te digo que en tema de la convocatoria abierta a los universitarios para dar clase en educación básica no están preparados para enfrentar la calidad educativa, para ser maestro se debe tener un perfil de normalista de factores del verdadero maestro es el arte de saber enseñar, poder transmitir el conocimiento.”(E2)

- Funcionarios educativos

“[...] creo que en la integración de la reforma educativa no se convocó a la totalidad que debieran de haber participado, de manera tal que la reforma no es y sigue siendo una esperanza de cambio y no una realidad como debiera serlo.” (E9)

“Es un cambio a estar sujeto a una evaluación, esto obliga, estar al día a actualizarse y esto es lo que el sindicato va a pedir que los esquemas de actualización sean en serio, un maestro como cualquier otro profesional tiene que estarse actualizando. Y los mecanismos de actualización han sido muy malos. Se les pide a los maestros que actualicen a los mismos maestros, o que sean divulgadores de las nuevas metodologías, con una capacitación que se les da de seis horas,” [...] “Yo creo que los esquemas de actualización de los maestros, deben ser esquemas de actualización profesionales y no necesariamente dado por escuelas que no tienen nada que ver con el sistema educativo, mandan a los maestros a recibir diplomados que no tienen nada que ver con su trabajo en grupo. Creo que tiene que haber un esquema de actualización más centrado en lo que el maestro necesita para desempeñarse en el aula, y cosas más formales y más serias.”(E8)

En el contexto de la actual reforma educativa, el consenso es total, al parecer los procesos del Pacto por México impulsaron a las elites políticas (partidos y demás) a

considerar que sus propuestas tendrían la aceptación general. Como se mostró en la revisión de literatura, ninguna reforma educativa se ha implementado y tenido éxito sino cuenta con la participación del sindicalismo docente³¹.



Figura 5.10 Formas de participación Reforma Educativa 2013.

La última Reforma Educativa (2013), usted piensa que la participación del SNTE será primordial para lograr su eficiente implementación, o la misma está destinada al fracaso.

- Sindicalistas

“Tengo mis dudas, porque si hay un vacío de origen. No empezamos a caminar juntos Los maestros y el Gobierno federal, no estamos haciendo caminos juntos. Empezó a caminar la reforma sin los maestros, y ahora la única posibilidad que esto tenga éxito es que los maestros se comprometan para aterrizar la reforma, estamos dando el primer paso, al gobierno le falta mucha inversión, y poder responder a esos organismos internacionales que en el marco de la globalización quieren que México sea bum económico.” (E1)

³¹ Cumbres de educación: Educación para todos(EPT, 1990), Dakar(2000),Declaración del Milenio(2000)

- Académicos

“Yo creo que es importante la participación de los sindicatos, los sindicatos son fundamentales y el hecho que se puedan constituir informada en política educativa, los que saben de educación son los propios docentes, se debe tomar en cuenta en cualquier decisión de política educativa. En 4to congreso del SNTE se tradujeron en política pública en la Alianza por la Calidad de la Educación.” (E11)

- Congresistas

“El que el SNTE sea parte medular dentro de una reforma educativa es lo que nos puede llevar a tener mejores resultados. Hablar del Sindicato es una institución que representa a todos los maestros, que son los que están en el trabajo cotidiano, que son los que nos pueden decir en que podemos mejorar.” (E2)

“Si los docentes no le entran no hay reforma, donde los maestros no los convences de que una reforma de este tipo les beneficia a ellos y a los alumnos no hay manera para implementarla. En la mayoría de los Estados el SNTE está trabajando en ver como logran hacerla funcionar al mismo tiempo de como protegen a los maestros. Lo que ha sido la primera parte el SNTE ha acompañado el proceso de concurso de ingreso. Los maestros le preguntan al SNTE si contestan el censo, o presentamos la evaluación del desempeño, los acompañamos en proceso. El modelo va funcionar si al profesor se la da libertad, más margen de maniobra. Estamos con la incertidumbre, pero también estamos dispuesto a corregirla si es necesario.” (E6)

- Funcionarios educativos

“El sindicato y los maestros, se necesita un trabajo de la autoridad educativa. El sindicato no debiera aparecer distinto a los maestros. La instrumentación de las propuestas es lo importante. Libro de texto gratuito hubo marchas en de libro de texto. Las escuelas públicas y privadas salen igual. Para introducir una modificación en el sistema educativo hay que hablar con maestros, padres, alumnos.”(E8)

“[...] yo creo que si no se logra el total convencimiento con la unificación del magisterio y si no se acepta la preparación profesional, y la evaluación permanente del docente y la asignación de recursos y premios en base a los resultados. La reforma educativa seguirá siendo tan solo una esperanza, sobre todo si no se atiende a los contenidos programáticos, a las horas de clase, al cumplimiento de los calendarios escolares. Recordemos que se dice que tenemos 200 días hábiles de enseñanza y en realidad hay estados en que no llega ni a ochenta, cien, ciento cincuenta, y que respecto a las horas de trabajo mientras los países avanzados tienen hasta diez o doce horas de escolaridad, aquí solamente tenemos cuatro. Las escuelas de tiempo completo han sido un fracaso y en la reforma lo será también, sino se logra la mayoría de las escuelas de tiempo completo, sino se avanza en el enriquecimiento de los programas y los planes, y si no se hace de la innovación y la creatividad permanente por parte de los docentes y de los educandos, la reforma será un fracaso.” (E9)

Como se ha estado mencionando y aún con los avances de la actual reforma educativa (2013), la misma en el mediano y largo plazo puede estar destinada al fracaso. En este y siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial, la OCDE y la UNESCO la coparticipación sindical es primordial para lograr el éxito de cualquier reforma educativa.

Magnitud de impacto en las políticas educativas: Visión colectiva.

SNTE “capacidad de concertación” Debe de ser interpretada, como un requerimiento derivado, de la gravedad de los problemas de la educación latinoamericana, particularmente en el contexto de la reciente crisis económica y de sus repercusiones en el gasto público, en la consideración de las enseñanzas de las recientes experiencias autoritarias y en el marco de la necesidad de tutelar la democracia como requisito para avanzar en su perfeccionamiento o profundización. Todo ello estaría aconsejando el abandono de los enfoques de conflicto que impliquen la “victoria total” o el “aplastamiento” del adversario. Por el contrario, la capacidad de entendimientos básicos entre entidades o grandes autores, parece ser una exigencia de los tiempos. De otro modo no hay posibilidad de construir políticas educacionales de ningún signo. Desde una visión de su expertis el SNTE ha desplegado esta capacidad y en grado se puede afirmar³²; donde 1 es menor y 10 es más alto:

- Sindicalista

Sí	4								
No									
Grado de capacidad de concertación									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
								4	

- Académicos

³² Esquemas de respuesta múltiple tipo Likert y de valoración de Guttman

Sí	4								
No									
Grado de capacidad de concertación									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
								4	

- Congresoistas

Sí	4								
No									
Grado de capacidad de concertación									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
								4	

- Funcionarios educativos

Sí	4								
No									
Grado de capacidad de concertación									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
							4		

“Si en el curso de la concertación los encargados de la reforma parten del respeto irrestricto a las organizaciones y son capaces de asimilar sus concepciones y la lógica de su accionar, no es difícil desembocar en arreglos razonables. Es por eso que en los últimos años las más importantes organizaciones docentes han emprendido acciones que tienden a fortalecer su identidad como organizaciones gremiales, pero también como profesionales que se comprometen con la calidad de la educación.” (E12)

En el contexto de análisis metodológico propuesto; el cual señalaba que se necesitaba la aprobación de al menos tres actores y un impacto mayor del 70% para lograr significancia, se puede afirmar que el SNTE ha desplegado estrategias de concertación para lograr sus metas e influir en las políticas educativas. Todavía en este punto los niveles de concertación pueden ser de un sindicalismo clasista con tendencias corporativistas y de transmisión; la historia del SNTE demuestra que esta puede ser su realidad.

SNTE “autonomía política” (relativa, por su dependencia del Estado) bajo el supuesto que a mayor grado de autonomía, las entidades magisteriales estarán en mejores condiciones para defender los intereses específicos de sus asociados, pero también para aportar a los esfuerzos de mejoramiento de la educación. En este sentido, usted opinaría que el SNTE ha desplegado algún grado de autonomía en sus propuestas de políticas, asimismo infiere el nivel de esta, donde 1 es menor y 10 es más alto:

- Sindicalista

Sí	4
No	

Grado de autonomía									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
							3	1	

- Académicos

Sí	2
No	2

Grado de autonomía									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2					3				

- Congresistas

Sí	3
No	1

Grado de autonomía									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1							3		

- Funcionarios educativos

Sí	3
----	---

No	1								
Grado de autonomía									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1							3		

En contexto metodológico sólo los académicos mencionan dudas sobre la autonomía sindical; a partes iguales, sin embargo el resto de los actores concuerda en que el actuar sindical conlleva un margen de acción autonómico. Dicho margen es factible este supeditado mayormente a las propuestas educativas y en menor grado a su implementación, pues como se visualiza desde el expertis de la autora de la tesis, en los congresos educativos se han propuesto muchos programas y reformas que son contrarias al régimen y han llegado a cristalizarse como política pública.

SNTE “capacidad crítica” como una condición básica para una participación efectiva de las organizaciones magisteriales en la conformación de políticas públicas democráticas y eficientes, e implica la capacidad de los sindicatos (o al menos de sus dirigencias) para “tomar distancia” y mirar objetivamente los problemas y las estrategias y expresar libre y claramente sus juicios y propuestas. Con esta base evalúa su instrumentación y grado de incidencia; donde 1 es menor y 10 es más alto:

- Sindicalistas

Sí	4
No	

Grado de capacidad crítica									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
								4	

Comentarios:

- Académicos

Sí	3
No	1

Grado de capacidad crítica									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1							3		

Comentarios:

- Congresistas

Sí	3
No	1

Grado de capacidad crítica									

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1						3			

- Funcionarios educativos

Sí	3								
No	1								
Grado de capacidad crítica									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1						3			

La capacidad crítica del sindicalismo docente al parecer es captada divergentemente y aunque una mayoría perciba su existencia y su impacto probable en las políticas educativas las dudas del resto de actores le puede restar significancia. Sopesando esta cuestión hay que señalar que la perspectiva sindical se identifica como altamente crítica y participativa en el sistema educativo. Y haciendo propuesta para una calidad con equidad, así como una profesionalización docente ofreciendo a los docentes una plataforma en línea para su capacitación y asesoría.

SNTE “responsabilidad social” es comprendida como un atributo que debería encontrarse en las organizaciones de docentes, sea como expresión del carácter profesional

de la docencia (que asume o quiere asumir el control individual y colectivo de una función que le es encargada por la sociedad y ante la cual debe responder). Esto se debe reflejar en un sindicalismo con compromiso político, que se hace cargo de intereses más generales, que los del propio gremio, sea éste el “interés de clase” o el “interés nacional”. Es posible que esta capacidad la instrumente el SNTE, evalúa afirmativamente y registra su rango de valor; donde 1 es menor y 10 es más alto:

- Sindicalistas

Si 4									
No									
Grado de responsabilidad social									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
									4

- Académicos

Si 4									
No									
Grado de responsabilidad social									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
						1			3

- Congresistas

Si 4									
No									
Grado de responsabilidad social									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
							1	3	

- Funcionarios educativos

Si 3									
No 1									
Grado de responsabilidad social									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1							3		

Como se muestra una más amplia mayoría si está de acuerdo en que el sindicalismo docente tiene responsabilidad social. Puede ser que la percepción este ligada al carácter altamente clasista de la labor docente, pues los mismos si tienen una amplia conciencia de clase y todavía su valor social es amplio, aún antes las discusiones inherente a la calidad y competitividad educativa.

Características del SNTE:

1. Sindicatos corporativos: los gremios de carácter “corporativo” o “funcional” son en realidad propios de los regímenes fascistas. Agrupan a todos los que actúan en una misma

“función social”, incluyendo propietarios, administradores, trabajadores, etcétera. En el caso de la educación, a autoridades y funcionarios educacionales, a propietarios de establecimientos privados, profesores y maestros y podría entenderse que también a los padres de familia, en ciertos casos, como los estudiantes en otros.

2. Sindicatos de transmisión: Los sindicatos de “transmisión” o de “encuadramiento” son propios de los regímenes fascistas y de las distintas variedades del stalinismo y en nuestra región, de las dictaduras o de algunos de los regímenes populistas autoritarios. En los hechos dependen de la burocracia estatal o del partido de gobierno. Su misión consiste en encuadrar y disciplinar a los afiliados y servir de mecanismos de inculcación de la ideología oficial y de masa de respaldo a las políticas gubernamentales.

3. Sindicatos de reivindicación: Las organizaciones de “reivindicación” parecen ser la mayoría de la región. Su función es la defensa de los intereses específicos de sus representados y la expansión de sus demandas, especialmente las de índole económico-laboral.

4. Sindicatos de contestación o anti-sistema: Son aquellos que entienden la defensa de los intereses del magisterio en el marco de una lucha ideológica y política contra el ordenamiento socioeconómico, político y cultural vigente y propugnan su reemplazo radical por un régimen alternativo. A menudo, la distribución entre este sindicalismo y los partidos anti-sistemas no es nítida y se observan intentos de subordinación de aquél a éstos. En apego a las características señaladas, en cual o cuales categorías se puede clasificar el SNTE, así se podría mencionar el grado en que cumplen con las características; donde 1 es menor y 10 es más alto:

- Sindicalistas

Grado		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sindicatos											
Corporativos	4									4	
Trasmisión											
Reivindicación	4									4	
Contestación	3			3							
Apego a particularidades	1										1

- Académicos

Grado		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sindicatos											
Corporativos	4									4	
Trasmisión											
Reivindicación	4									4	
Contestación	1			3							
Apego a particularidades											

- Congresistas

Grado		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sindicatos											
Corporativos	4									4	
Trasmisión											
Reivindicación	4									4	
Contestación	1			1							
Apego a particularidades											

- Funcionarios educativos

Grado		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sindicatos											
Corporativos	4									4	
Trasmisión											
Reivindicación	4									4	
Contestación	3			3							
Apego a particularidades	1										1

En el contexto teórico, los actores consultados tienden a identificar a los sindicalismos docentes mexicanos como corporativos y reivindicativos. De esta anomalía

teórica puede ser explicada desde dos vertientes, según la teoría, los sindicatos clasistas son generalmente corporativos y de transmisión, pues tienden a ser aliados de los gobiernos y a instrumentar sus políticas sin tomar en cuenta las falencias de reivindicaciones sociales que estas contengan. Sin embargo, la percepción de reivindicativo del SNTE está ligada con que por tradición y por obra del corporativismo operacional del sindicato (político mayormente), siempre, en las concertaciones se pone sobre cualquier base la estabilidad del empleo y las consecución de mejoras salariales. Esta última estrategia configuraría un sincretismo sindical no desdeñado teóricamente, pero casi único, donde las alianzas políticas son completas, pero ligadas a asegurar muchas conquistas sociales.

En suma, en el supuesto de la hipótesis, y sopesando los antecedentes históricos del sindicalismo docente en México, el SNTE, principalmente, es aceptable que sin su participación y contribución en el funcionamiento del sistema educativo, la sostenibilidad y sustentabilidad del mismo podría ser inviable.

Capítulo 6: Conclusiones

Como se mostró al inicio de la tesis, las investigaciones referentes a la participación de los sindicatos docentes en las políticas educativas y en los sistemas, tienen amplias lagunas en el contexto de América Latina. En este sentido, se justificó que al menos en el ámbito anglosajón este tipo de estudios ha logrado y tienen una producción significativa llegando a proponer, incluso, metodologías para cuantificar el impacto de dicha participación. Aunque la perspectiva para su estudio en México, es disruptiva y golpea algunos mitos del sistema político mexicano, su abordaje es importante por el escenario actual de transición y aplicación de la Reforma Educativa implementada por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

En este contexto, la exploración que se realizó del estado de la literatura contribuyó a fortalecer las perspectivas de la tesis y a formular y reformular las hipótesis y objetivos propuestos. En primer lugar al analizar los efectos de la globalización sobre los sistemas educativos se comprobó cómo este proceso no sólo tenía una visión económica, sino que una de sus vertientes básicas estaba enfocada a reformar de forma integral la educación global, regional y de muchas nacionales en particular. Asimismo, se constató que muchas de las estrategias que se pretendían instrumentar contenían perspectivas no tan depredatorias como las que promovían el desarrollo económico, tan así fue que algunas de éstas incluían al sindicalismo como actor fundamental en la formulación de las reformas educativas.

En segundo lugar y con base en las estrategias educativas globales se mostró que el accionar de los principales organismos internacionales fue fundamental para iniciar los procesos de reforma educativa global. La revisión de las políticas acordadas en las cumbres educativas y del desarrollo identificó los principales ejes de las reformas y lograron ubicar

que teóricamente los sindicatos docentes y otros actores sociales debieron de ser primordiales para la ejecución de las reformas. Asimismo, el examen de las propuestas de los grandes internacionales y regionales (BM, OCDE, UNESCO, CEPAL, BID) mostró la amplitud y complejidad de lo que se pretendía y, nuevamente, se comprobó que el sindicalismo docente era parte fundamental del proceso. Por último y con base en lo anterior, se logró revisar, explicar y confrontar las posiciones que tenían tanto los reformadores como los docentes, así como los efectos esperados y los logros educativos. Es importante resaltar que la aplicación del Programme for International Student Association (PISA) aplicado 2000, 2003, 2006, de la OCDE y de los estudios de matemáticas y ciencias (TIMSS), lectura (PIRLS) y de Educación Cívica que lleva acabo LA Internacional Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) , al rescatar dichos resultados se ha podido abonar y llegar a crear los propios indicadores a nivel país como la prueba Evaluación Nacional del Logro Académico en Centro Escolares (ENLACE) aplicado a partir del 2006 y en el 2004 la Dirección de pruebas y medición inició el programa piloto del Examen para la Calidad y el logro educativo (EXCALE) aplicada inicialmente en el 2005 en tercero de preescolar, en tercero y sexto de primaria y en tercero de secundaria . A nivel región la ORELAC/UNESCO con Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) aplicado en 3er grado en Argentina , México y Brasil. (CEPAL, 2010 pág. 48). Y desde el sindicato de docente propone el Programa Nacional de Carrera Magisterial es una experiencia sin precedentes en la Educación Nacional. Es un sistema de estímulos para los profesores de Educación Básica (preescolar, primaria, secundaria y grupos afines), el cual tiene el propósito de coadyuvar a elevar la calidad de la educación, mediante el reconocimiento y apoyo a los docentes, así como el mejoramiento de sus condiciones de

vida, laborales y educativas. Carrera Magisterial es un sistema de promoción horizontal, en donde los profesores participan de forma voluntaria e individual y tienen la posibilidad de incorporarse o promoverse, si cubren todos los requisitos y se evalúan conforme a lo indicado. Programa en donde se estableció una comisión bipartita SEP-SNTE para revisar los indicadores de la evaluación durante 23 años, en donde se elevó el nivel académico de los profesores. Otra propuesta relevante fue establecer un instituto que evaluara el sistema educativo mexicano y que este tuviera un carácter autónomo.

En tercer lugar y luego de una contextualización casi integral, se procedió a estudiar y comprender la historia del SNTE y su actuar en lo nacional y regional. Aun con los antecedentes que se tienen por ser docente del sistema educativo mexicano, esta revisión contribuyó a visualizar muchas lagunas y a despejar diversos mitos que se han formado, la mayoría de los mismos sin ningún fundamento teórico. En la revisión se logró desmenuzar; de la forma más parcial posible, la mayoría de las contribuciones negativas y positivas del SNTE en la formación, consolidación y dinámicas actuales del sistema educativo en México. Desde el primer Congreso Nacional de Educación (1994) del SNTE se establecen propuestas rectoras respecto a establecer mecanismos político- administrativos eficientes que garanticen el carácter rector del Estado en la educación y regulen la participación social y definir mecanismos de corresponsabilidad social en su consecución, conservando el carácter público.

En el segundo Congreso Nacional de Educación (1997) SNTE se resalta la propuesta en cuanto realizar diagnósticos y las evaluaciones para atender la educación pública y asegurar equidad y calidad educativa y en el 2000 se crea el INEE, otra propuesta presentada (1997) fue respetar la participación de los maestros y su organización sindical en cada una

de las decisiones que requiere la educación pública de nuestro país en este sentido fue controversial Ley General del Servicio Profesional Docente (DOF: 11/09/2013) ya que contempla los procesos de evaluación, cambios de adscripción y otros aspectos que debe vigilar el SNTE para que no atente contra los derechos de los trabajadores, que por ahora se han tenido que implementar mesas de diálogos para redefinir criterio. En el tercer Congreso Nacional de Educación (2000) fue fundamental dar seguimiento a los acuerdos SEP-SNTE, entre ellos la conformación del INEE³³, para lo cual se pidió que fuera autónomo, lo que ahora ya es una realidad. La Secretaría de Educación Pública (SEP), en 1997 crea una red escolar integrada por alumnos, profesores, padres de familia y cuerpos directivos y pedagógicos, que tiene como finalidad el llevar a la escuelas mediante el uso de internet oportunidades educativas y materiales de gran relevancia basados en los Planes y Programas de estudio vigentes de la SEP, que ayuden a mejorar la calidad del proceso de enseñanza y aprendizaje apoyados en el uso de TIC's.

Lo sobresaliente del cuarto Congreso Nacional de Educación (2006) se propone como mínimo una educación básica de 15 años (preescolar, primaria, secundaria y preparatoria) lográndose un cumplimiento para avanzar hacia una plena articulación de los programas de estudio correspondientes a los niveles que integran la Educación Básica obligatoria de 12 años, preescolar, primaria y secundaria. (DOF: 19/08/2011)

³³ El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002, durante el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada. En una primera etapa, del 8 de agosto de 2002 al 15 de mayo de 2012, funcionó como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública y, en una segunda, del 16 de mayo de 2012 al 25 de febrero de 2013, como un descentralizado no sectorizado. A partir del 26 de febrero de 2013 el INEE se convirtió en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En el quinto Congreso Nacional de Educación se destaca establecer que las escuelas tengan servicios básicos de agua, electricidad y equipamiento; servicio gratuito de internet y telefonía y para fortalecer la seguridad se instalen videocámaras. Pero es hasta el 2016 que se pretende hacer un programa para mejorar la infraestructura de las escuelas. El director Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (Inifed) con la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados (SEP, 2013, Comunicado 328) 11 mil escuelas del país en este ciclo escolar 2015 - 2016 que tendrán agua potable. Enciclomedia³⁴ se relaciona directamente con los libros de texto gratuitos que se desarrollaron para apoyar el currículo vigente en ese momento (1994). Con la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB) se propone un nuevo currículo (2009) para educación primaria, articulado con los otros niveles de educación básica.

En el mismo orden, se comprendió la situación del sindicalismo docente mexicano en América Latina, así como la importancia del mismo en muchos sucesos; hay que señalar que, en la tesis no pudieron plasmarse mucha de esta historia, pues esa labor implica otra tesis.

En cuarto lugar, con el bagaje acumulado se exploraron (base tradición anglosajona) las teorías y metodologías que sostendrían la demostración de los supuesto de la tesis. Como lo mencionaba mi Director de tesis, muchas investigaciones terminan en este punto, pues como aprendí encontrar teorías que exploren, analicen y expliquen el problema de

³⁴ Se oficializa en el Acuerdo 592 por el que se establece la Articulación Curricular de la Educación Básica publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 2011. En consecuencia, se diseñaron nuevos libros de texto, congruentes con la nueva propuesta curricular. La vigencia de los materiales educativos contenidos en el software de Enciclomedia, estuvo directamente relacionada con la vigencia del Programa de estudios. El Programa Enciclomedia fue presentado formalmente en el año 2003, por parte del C. Subsecretario de Educación Básica, M. en C. Lorenzo Gómez-Morín Fuentes, en la Ciudad de Guaymas, Sonora, en el marco de la 9ª Reunión de Titulares de Educación de los Estados con el Secretario de Educación Pública. El Programa Enciclomedia estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2011

investigación es altamente complejo. En principio se pretendía aplicar alguna teoría de la región, sin embargo, se comprobó de amplia falencia de tesis que tendieran a investigar la temática desde la perspectiva que se había planteado, por razón las teorías y estrategias metodológicas tomaron como base estudios de investigadores anglosajones, los cuales eran comparativos también algunos de estos llegaba al contexto de América Latina. Al final, la propuesta operacional es una adaptación propia de la tesis, lo cual pretende contribuir a expandir este tipo de investigaciones y, con ello, percibir cabalmente el impacto de los sindicatos docentes en el funcionamiento y sostenimiento de los sistemas educativos nacionales.

Con todo este contexto, se puede explorar la significancia de las hipótesis propuestas. En primer término la hipótesis general esgrime que: los actores del SEM desconocen las contribuciones históricas en política pública del SNTE al desarrollo y progreso del sistema educativo de México, con lo cual se desvaloran sus aportaciones, así como su impacto en el desarrollo sostenible de la educación básica (1992-2014). De esta se puede puntualizar lo siguiente:

- Desde la perspectiva de los actores consultados y como lo señalaba el objetivo general se encontró que los mismos si tienen amplia información sobre la participación del sindicalismo docente mexicano en los procesos educativos relacionadas con las reformas.
- Se infiere fuera de la opinión de los sindicalistas, que la valoración otorgada a la colaboración y participación en las diversas políticas educativas es alta y al menos en este ámbito, existe un reconocimiento tácito a las mismas. Sin embargo, entre los

funcionario de gobierno aun cuando muchos tienen sus orígenes en el propio SNTE, se tiende a desvalorar las contribuciones y mencionar veladamente sus efectos negativos.

- Desde una visión general los actores reconocen que sin las contribuciones en las políticas o en cooperación para que funcionen éstas, el sistema educativo no hubiera logrado avanzar en muchos rubros. En este punto es claro que todos aceptan la baja calidad y competitividad del sistema, pero no atribuyen toda la culpa a los sindicalistas, sino una cuestión estructural y sistémica de todos los involucrados en las tareas educativas.
- Es coincidente la prospectiva general que sin una cooperación y colaboración de todos los actores, el actual proceso de reforma educativa terminará en fracaso y no pasará de ser una política sexenal que para nada logrará la sostenibilidad del sistema educativo de México.

En el contexto más amplio de las hipótesis particulares se pueden destacar las aseveraciones siguientes:

Haciendo una triangulación en el análisis sobre el conocimiento que demuestran los entrevistados respecto a las propuestas educativas globales; organismos internacionales como el BM, OCDE y UNESCO, todos los actores demuestran un conocimiento entre mediano y amplio y tienen conciencia del efecto que han tenido en los sistemas educativos nacionales de América Latina (más acusadamente en México). Sin embargo, también se detecta un poco de nacionalismo al reprochar que las políticas sean propuestas desde fuera y que las realizadas en la región poca aplicación han tenido. En este ámbito también de conocimiento todos los

actores conocen y pueden enumerar muchas de las contribuciones de política pública del SNTE: desde las emanadas de la Reforma educativa del 1992 hasta la actualidad.

Efectuando una triangulación respecto al ámbito de los impactos los datos arrojados de las entrevista de todos los actores, demuestra que el sindicalismo docente mexicano ha estado ampliamente inmiscuido en muchos programas que han contribuido a la mejora de la educación básica y que sin esta participación es poco probable que el avance conseguido se hubiera logrado.

Hay que señalar que, principalmente, entre los sindicalistas, académicos y legisladores la crítica es más fuerte, pero también estos no son capaces de formular otras alternativas de políticas que no hayan sido propuestas globalmente.

- Implícitamente, aun los académicos, aceptan que los actuales procesos de globalización han provocado la internacionalización de la educación y que una región o país incrustada en ella irremediablemente tiene que acatar las reglas de estos procesos, porque si se hace, el País, puede quedar fuera del financiamiento externo, el cual es parte fundamental en la búsqueda de una mayor calidad de la educación.
- Como se mostró, todos los actores conocen y pueden enumerar muchas de las contribuciones de política pública del SNTE: desde las emanadas de la Reforma educativa del 1992 hasta la actualidad. Esta identificación y como se argumentó líneas antes, demuestra que el sindicalismo docente mexicano ha estado ampliamente inmiscuido en muchos programas que han contribuido a la mejora de la educación básica y que sin esta participación es poco probable que el avance conseguido se hubiera logrado.

- Como comprobación de lo anterior basta con analizar la percepción de impacto que todos los actores señalaron en las contribuciones de política pública del SNTE. En esta parte las tesis demuestran ampliamente que a pesar que, el sindicato se encuadra entre la categoría clasista con tendencias a ser corporativas o de trasmisión, en determinados sucesos pueden tener determinados grados de autonomía, de crítica, de responsabilidad social y concertación, su visión pragmática (hay que señalarlo así) ha contribuido ampliamente a la sustentabilidad del sistema educativo mexicano.

En suma y reconociendo que no se logró entrevistar a todos los actores que se tenía planeado, la investigación cumplió con los objetivos que se habían establecido. Con este cumplimiento se consiguió demostrar en gran parte con las hipótesis planteadas, aunque también hay que señalar que la significancia alcanzada puede ser mayor si en el corto plazo se instrumentará esta investigación con la participación de más actores sociales. Con esta prospectiva y para fomentar estudios relacionados a la temática y, con ello, lograr su mayor comprensión se pueden mencionar algunas líneas de investigación pendientes:

- Difusión amplia de estas líneas de investigación entre la comunidad académicas de investigadores educativos, en México y en otros países de la región.
- Promocionar junto con autoridades de la SNTE la realización de un congreso nacional para exponer estudios sobre la contribución educativa del sindicato.
- Estudios específicos fomentados por el SNTE para difundir las propuestas de las educativas relacionadas con el proceso de la actual Reforma Educativa.
- Editar un libro con los resultados de la tesis y difundirlos ampliamente.

- Avanzar en la investigación sobre la privatización educativa y el sindicalismo docente.
- Investigación sobre las luchas de género, el sindicalismo docente y la reforma educativa.
- Implicaciones de la Reforma educativa 2013 sobre la precariedad laboral docente.
- Estudio sobre la solidaridad sindical entre el SNTE y la CNTE: Implicaciones educativas.
- Evaluación educativa, perspectivas de los sindicalistas (cualitativo): SNTE y CNTE.
- Movimientos sociales y sindicalismo docente: Impacto en la calidad educativa.
- Revisionismo histórico del impacto del liderazgo femenino en la SNTE y CNTE.

Finalmente en el ámbito de los resultados de investigación y de las líneas pendientes por abordar se pueden proponer una serie de intervenciones de políticas para contribuir a solucionar la problemática. Estas políticas se pueden formular e instrumentar desde dos tipos, la políticas y la de políticas, con lo cual se logrará primero identificar los asuntos relacionados con la gobernabilidad y la gobernanza como parte de una reforma política y segundo de políticas públicas, abocada a revisar y ajustar los diseños e implementación de las políticas en función de sus resultados a la luz de su aporte al mejoramiento del logro educativo, como tarea de una reforma de políticas.

Agenda política.

En la agenda para una reforma política se recomienda incluir los aspectos siguientes:

- Con base en la ANMEB de 1992, revisar los objetivos de la Reforma Educativa 2013 para reconstruir una relación equilibrada entre la SEP y el SNTE, a fin que la autoridad educativa recupere la dirección en el proceso de toma de decisiones en el proceso de las políticas educativas, desde una visión de consenso. Lo político radica en que lo anterior necesariamente implica acotar la incidencia formal e informal del SNTE. Uno de los detonadores para que esto suceda sería reformar algunos de los principales artículos de la LGE, lo cual se antoja casi imposible sin la participación de distintos actores colectivos de la sociedad civil.
- Revisar la participación del SNTE en la articulación entre la política de formación continua para asegurar su impacto en el logro educativo; sistema de estímulos de evaluación por carrera magisterial. Esto requiere un trabajo de negociación política con este sindicato, a fin de reorientar el actual sistema de incentivos hacia una mayor articulación entre formación continua y desempeño de los alumnos y, sobre todo, asegurar imparcialidad en los procesos de evaluación correspondientes. Esto implica restarle incidencia al SNTE en los procesos de evaluación y, por tanto, quitarle poder en su relación con docentes y supervisores escolares.
- Impulsar la efectividad de los órganos colegiados ya existentes para buscar avanzar hacia un nuevo modelo de gestión a la manera de gobernanza, lo cual exige otorgarles mayor participación y reconocimiento en la toma de decisiones. Se trataría del inicio de una democratización en los procesos de decisión. Esto exige revisar la normatividad correspondiente, para que se reconozcan los órganos colegiados como parte de una nueva forma de gobernar.

Desde las políticas públicas educativas se recomienda:

- Impulsar un diseño de políticas en red que ubique los aprendizajes y no únicamente la escuela en el centro de las políticas. Esto llevaría a resignificar el peso de los factores pedagógicos (formación inicial, formación continua, prácticas pedagógicas en el aula) frente a los organizacionales focalizados en la gestión basada en la escuela.
- Fortalecer y favorecer el uso y análisis de información a la luz del diseño e implementación de las políticas educativas para una intervención más efectiva. Ello requeriría privilegiar una perspectiva de gestión y política pública en los procesos de decisión frente a criterios meramente políticos.
- Impulsar en el seno de la política de gestión escolar la utilidad estratégica del Plan Estratégico de transformación Escolar (PETE) como instrumento para la toma de decisiones en las escuelas y zonas escolares, junto con la consolidación de sistemas de información para la gestión, con el propósito de avanzar hacia la autonomía en los procesos de decisión de las escuelas, que hasta hoy no existe; y fortalecer una toma de decisiones basada en evidencia.
- Junto a lo anterior, ajustar la formación continua respecto de la oferta de cursos de gestión que reciben los docentes y directivos a fin que estos se orienten hacia el fortalecimiento de capacidades para la resolución de problemas e implementación de políticas y programas.
- Impulsar un Instituto Nacional de Investigación Educativa en donde se incorporen docentes, trabajadores de la educación del Sistema educativo y sea reconocido por el Instituto Nacional de Investigadores en México.

Bibliografía

- Aguilar, S. J.F. (1998). *De viajes, viajeros y laberintos. Innovaciones educativas y culturas contemporáneas*. Bogotá: INNOVE-Fundación CEPECS/IDEP.
- Aguirre, A. y Cano, A. (2008). *Doña Perpetua: El poder y opulencia de Elba Esther Gordillo*. México: Grijalbo.
- Aidt, T & Tzannatos, Z. (2002). *Unions and Collective Bargaining. Economic in a Global Environment*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, USA.
- Álvarez, A. (1988). *La Crisis Global del Capitalismo en México 1968-1985*. México: ERA.
- Anguiano A. (1975). *El Estado y la Política Obrera del Cardenismo*. México: ERA.
- Antenas, J.M. (2006). Sindicatos y resistencias globales” .Viento Sur, n° 86.
- Arias, F. (2000). *Introducción a las técnicas de investigación en ciencias de la administración*. Editorial Trillas. México.
- Arias, M. (1999). Triangulación metodológica: sus principios, alcances y limitaciones. *Enfermera*, vol. XVIII, (1).
- Arriaga, L. M. (2008). *Impacto Político de las luchas magisteriales en México 1979-2000*.
- Ávila, C. E. (1990) *Historia del movimiento magisterial (1910-1989)*. México: Ediciones Quinto Sol.
- Ballón y otros (1981). *El magisterio y sus luchas, 1885-1978*. Lima: Centro de Estudios y de Promoción del Desarrollo, DESCO.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *Hacia la expansión del capital de conocimiento de América Latina y el Caribe: Una estrategia del BID para la educación y la capacitación*. Borrador. Online: www.iadb.org, acceso 22 de junio de 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Educación para la transformación*. ISBN 978-1-59782-165-0
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?* Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1999). *La Educación en América Latina y el Caribe*. Washington: D.C. Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996). *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington: D.C. ISBN 0-8213-3411-5.
- Beca, C y Núñez (1989). *Participación socio-política y educacional de las organizaciones docentes. PIIE-CMOPE, Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina*. Informe de Seminario. Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación y Confederación Mundial de Organizaciones Profesionales de la Enseñanza.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Paidós, Barcelona.
- Beck, U. (1999). *¿Qué es la globalización?* Paidós, Barcelona.
- Becker, Gary (1964) . *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education* Chicago: The University of Chicago Press. ISBN 9780226041209.

- Bensaíd, D. (2000). *Le sourire du spectre*. París: Michalon.
- Bensusán, G. & Middlebrook, K.J. (2012). *Organized Labour and Politics in Mexico. Changes, Continuities and Contradictions*. London: Institute for the Study of the Americas, University of London.
- Bensusán, G. & Tapia, A. (2013). *El SNTE y el logro educativo. Una agenda de investigación en el contexto de la Reforma Constitucional*. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. número 04/13.
- Bensusán, G. & Tapia, A. (2011). *El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano*. *El Cotidiano*, vol. 168.
- Berberat, M. (1986). *La experiencia internacional de organización de los educadores. PIIE, La organización social del sector docente, problemas y perspectivas*. Santiago, PIIE, Informe de seminario.
- Berberat, M. (1987). *El profesor como trabajador y como profesional*. Primera Escuela de Verano del Colegio de profesores, Conferencias, Santiago, Colegio de Profesores de Chile, A.G.
- Blanco Bosco, E.E. (2007). *Eficacia escolar en México. Factores escolares asociados a los aprendizajes en la educación primaria*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México. Tesis doctoral.
- Braslavsky, C. & Cosse, G. (2006). *Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, vol. 4(2e). Fecha de consulta 18-07-2013.

- Braverman, H. (1974). *Trabajo y capital monopolista: La degradación del trabajo en el siglo XX*. Estados Unidos de América.
- Bonal, X. (2002). *Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina*. En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64.nº3.
- Bourdieu, P. (1999). *El mito de la mundialización y el Estado social europeo*. En *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Burroughs, N. (2008) *Arguments and Evidence: The Debate over Collective Bargaining's Role in Public Education*, Center for Evaluation & Education Policy, Indiana University, USA.
- Burgos, H (1989). *Maestros: la Última Clase*, Informe especial. Quehacer, Lima, Perú, DESCO, Abril.
- Carnoy, M. (1999). *Globalización y reestructuración de la educación*”, en *Revista de Educación*, nº,318.
- Cardelli, J. (1999). *Una reflexión sobre el trabajador de la educación*, en: *Boletín*, Nº 3, Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires: PREAL-FLACSO.
- Carlson, D (1987). *Teachers as political actors: from reproductive theory to the crisis of schooling*. *Harvard Educational Review*, Vol. 57, Nº 3, August.
- Carini, R. (2002) *Teacher unions and student achievement in School reform proposals: The research evidence*, edited by Alex Molnar. Greenwich, CT: Information Age Publishing.

- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía y sociedad*. Vol 1. Madrid: Alianza.
- Castells, M. (2001). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol. III. Fin de milenio, Madrid, Alianza, vol. I, 3° ed.
- CEPAL (1996). “Transformación productiva con equidad”. Santiago de Chile ISBN 92-1-321338-7.
- CEPAL-UNESCO (1996). “Educación y conocimiento: eje de transformación productiva con equidad”. Santiago de Chile.
- CEPAL/OEI/Corporación Escenarios de Colombia (2004) “Documento síntesis para la segunda Conferencia de ex Presidentes de América Latina”. En Educación y globalización: los desafíos para América Latina Online: www.oei.es. Acceso 10 de junio de 2006.
- Chavoya Peña, M.L. 1989, “*Poder sindical en Jalisco: el caso de la Sección 47 del SNTE*”, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Tesis de maestría.
- Coalición Ciudadana por la Educación (2010). *¿Qué pasa México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil*. Coalición Ciudadana por la Educación, México.
- Coombs (1968). “*The World Educational Crisis-a System Analyze*”, Oxford University Press.
- Coleman, James S. (1988), “*Social Capital in the creation of Human Capital*”, American Journal of Sociology, volumen 94, Supplement S95-S120, The University of Chicago, USA.
- Coraggio, J.L.; Torres, R.M. (1997). *La educación según el Banco Mundial: Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CEM.
- Córdova A. (1974). “*La Política de Masas del Cardenismo*”. México, Editorial ERA.

- Coulson, A.J. 2010, "The effects of teachers unions on American education", *Cato Journal*, vol. 30, no. 1, USA.
- Commission on the Constitution (El informe Kilbrandon) (1973) Financial and Economic.
- Costa, E y otros (1982) "A *movilizacao dos agentes educacionais do sistema estadual*". Breve histórico. *Cadernos de Pesquisa*, N° 41, Mayo.
- CTERA y otros (2005). "Las reformas educativas en los países del Cono Sur". Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical. Buenos Aires. LPP.
- Cowman, S. (1993) "Triangulation: a means of reconciliation in nursing research". *Journal of Advanced Nursing*.
- Dan C., A. (2008) "Who's ruining our schools? The case against the NEA Teacher Union", Universidad de Michigan. USA.
- Dieterich, H. (1996). "Globalización, educación y democracia en América Latina. En N. Chomsky y H. Dieterich", *La sociedad global educación, mercado y democracia*. Buenos Aires. EUDEBA.
- Eberts, R.W., Hollenbeck, K. & Stone, J.A. (1999) "Teacher performance incentives and student outcomes", *The Journal of human resources*, University of Wisconsin Press, vol. 37(4), pags 913-927.
- Eberts, R.W. & Stone, J.A. (1987) "Teacher unions and the productivity of public school", *Industrial & labor relations review*, vol. 40, no. 3, pp. 354-363.

Entrevista 20 "Entrevista con Directora de Escuela Primaria", Santa María Huatulco, Oaxaca., 9 de mayo 2012.

Entrevista 25 "Entrevista con maestra ex vanguardista", Oaxaca de Juárez, 22 de mayo de 2012.

Entrevista 26 "La entrevista con Profr. Samuel Hernández", Oaxaca de Juárez., 25 de mayo de 2012.

Entrevista 3 "Entrevista con Profesora de la Escuela Primaria", Santa Catarina Ixtepeji, Oaxaca, 17 de abril de 2012.

Entrevista 6 "Entrevista con director de escuela primaria", Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, 22 de abril de 2012.

Entrevista 7 "Entrevista con Director de Escuela Primaria", San Juan Bautista Cuicatlán, Oaxaca, 23 de abril de 2012.

Entrevista 8 "Entrevista con director de escuela a cargo de la S-59", San Juan Bautista Cuicatlán, Oaxaca, 23 de abril de 2012.

Espinoza, O. (2008) *"La relación Estado-educación y el proceso de reforma educacional: una aproximación desde la teoría crítica"*, España: ISSN-e16815653

Flores, V. Y Mariña, A. (1999). *Crítica de la globalidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
Aspects of Regionalism and Separatism, Research Papers 10, Londres.

Fondo Monetario Internacional, (1995) recuperado en: <http://www.unesco.org/most/sonntspa.htm>

- Foweraker, J. (1993). *Popular mobilization in Mexico. The teacher movement 1977-1987*, Cambridge University Press.
- Fuller, H.L., Mitchell, G.A. & Hartmann, M.E. 2000, *Collective Bargaining in Milwaukee Public Schools*, Brookings Institution Press, USA.
- Gantiva, J. (1999a) El fracaso neoliberal de las políticas educativas, en: *Educación y Cultura*, N°48. Bogotá: FECODE.
- Gallardo, M. 2004, *Sindicatos docentes y gobierno: Consensuando las reformas educativas*, PREAL, Chile.
- Gallardo, M. 2000, *Obstáculos políticos en la implementación de las reformas educativas*, PREAL, Chile.
- Gillis, B. (2000). "Introduction" en *Globalisation and the politics of resistance*, Gillis, B (ED.), Pp 3-11. New York, Palgrave.
- Gimeno S. J. (2001). "El significado y la función de la educación en la sociedad y cultura globalizadas", en *Revista de Educación*, número extraordinario dedicado a "Globalización y educación".
- Gindin, J. (2008). "Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina. Una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada.", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, no. 37, pp. 351-375.
- Gindin, J. (2011). *Sindicalismo dos trabalhadores em Educação: tendências políticas e organizacionais (1978-2011)*: recuperado en: <http://uff.academia.edu/JulianGindin>

- Grimes, P.W. & Register, C.A. 1990, "Teachers' Unions and Student Achievement in High School Economics", *Journal of Economic Education*, pp. 297-306.
- Gómez- Buendía, H y Losada (1984). *Organizacion y Conflicto: La Educacion Primaria Oficial en Colombia*. Mimeographed. Ottawa, Canadá Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID.
- Gorostiga, J y Tello, C. (2011). *Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual*. Universidad Nacional de San Martín.
- Guadarrama, R. (1981). *Los Sindicatos y la Política en México, La CROM, 1919-1928*. México: ERA.
- Guzmán, C. (2005) *Reforma educativa en América Latina: Un análisis crítico*. *Revista Iberoamericana de Educación*, sección lectores.
- Gyarmati G. y otros (1970). *El nuevo profesor secundario. La planificación sociológica de una profesión*. Santiago de Chile. Ediciones Nueva Universidad.
- Hargreaves, A. (1996). *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*. Madrid: Morata.
- Hannaway, J. & Rotherham, A.J. (2008) *Collective bargaining in education an pay for performance*, Mizzou; Rand Corporation; Vanderbilt Peabody College. USA.
- Hannaway, J. & Rotherham, A. J. (2006a) *Collective bargaining in education: negotiating change in todays schools*, Harvard Education Press, Cambridge, MA.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global*. Paidós, Barcelona.

- Held, D. Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton. 1999. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Held, D. (2000) “¿Hay que regular la globalización? La intervención política”, en la revista Claves de Razón Práctica, n°99, marzo.
- Held, D. y McGrew, A. (2003). *Globalización/ antiglobalización*, Paidós, Barcelona.
- Hernández, N. L. (2011) "Maestros y nación. La CNTE a 32 años de vida", *El Cotidiano*, UAM-A, pp. 47-60, México.
- Hernández, N. L. (2007). *Participación e incidencia de la sociedad civil en políticas públicas educativas: el caso colombiano*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- Hess, F.M. & West, M.R. (2006). *A better bargain: Overhauling teacher collective bargaining for the 21st century*. Harvard University Press.
- Hess, F. & Kelly, A.P. (2006). "Swpegoat, Albatross, or What? The Status Quo in Teacher Collective Bargaining" in *Collective Bargaining in Education. Negotiating Change in today's Schools*, eds. J. Hannaway & A.J. Rotherham, Harvard Educacion Press, Cambridge, MA.
- Hyman, R (1999). “National industrial relations system and transnational challenges”. *European journal of industrial relations*, Vol. 5, n°1.
- Hodkinson, S. (2001). “Reviving Trade Unionism: Globalisation, Internationalism and the Internet”. Paper Presented to the 29th Joint Sessions of Workshops. Grenoble, France.
- Howard, N. Rosen, M. & Powell, B. (1996). *Are Teachers Unions Hurting American Education?*. USA: The Institute for Wisconsin Future.

Hoxby, C.M. (1996). "How Teachers' Unions Affect Education Production", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, no. 3, pp. 671-718.

IEESA (2013) Posicionamiento del IEESA frente a la Reforma Educativa. Instituto de Estudios Educativos Sindicales de América.

Isuani, A. (1986). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en Argentina*. Centro Editor de América Latina, Bs.As.

Jeffreys, S. (2000) Western European Trade Unions alt 2000. *Socialist Register* 2001. Pp. 143-170.

Jiménez, J. M (1988) Los enseñantes y la racionalización del trabajo en educación. Elementos para la crítica de la teoría de la proletarianización de los enseñantes. *Revista de Educación*, N° 285, Madrid, Enero- Abril.

Kahlenberg, R. 2006, "The History of Collective Bargaining among Teachers" in *Collective Bargaining in Education. Negotiating Change in today's Schools*, eds. J. Hannaway & A.J. Rotherham, Harvard Education Press, Cambridge, MA.

Konrad Adenauer-Stiftung (KAS) (2008) Jahresbericht 2007. Online, available at: www.kas.de (accessed 2 June 2011) La política de Derechos Humanos en México- Balance de la última década (1998-2008). Die mexikanische Menschenrechtspolitik- Übersicht über die letzten 10 Jahre (1998-2008)

Kennedy, P. (1993). *Hacia el siglo XXI*. Barcelona: Plaza y Janés.

Kimchi, J. Polivka, B. Stevenson, JS. (1991) Triangulation Operational Definitions. *Methodology Corner. Rev. Nursing Research*.

Kevin J. Middlebrook (1995). *The Paradox of Revolution, Labor, the State and Authoritarianism in Mexico, USA*, Edit. The Johns Hopkins University Press.

Kochan, T., Katrz, H. I McKersie, R. (1993). *La transformación de las relaciones laborales en los Estados Unidos*. Madrid: MTSS.

Kurth, M.M. (1987), "Teachers' unions and excellence in education: An analysis of the decline in SAT scores ", *Journal of Labor Research*, vol. VIII, no. 4.

Lange, P., Ross, G., i Vannicelñli, M (1991). *Sindicato, cambio y crisis*. Madrid: MTAS.

Lash, S y Urry, J. (1987). *The end of organized capitalism*. Cambridge: Polity.

Law y Ozga (1988) *Trabajador de la enseñanza. Nueva valoración de los profesores*. *Revista de Educación*, N° 285, Madrid, Enero- Abril.

Lemkow, L. (2002). *Sociología ambiental*. Icaria, Barcelona.

Loyo, A. (2008). *Centro de Estudios en Política Pública 2008 Sindicatos docentes en América Latina*.

Loyo, A. (1999). *Los Actores Sociales y la Educación: Los Sentidos del Cambio (1988-1994)*, Plaza y Valdés, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1999.

Loyo, A. (1992). "De las virtudes y vicios de las formas corporativas de intermediación: el caso de los maestros", en Matilde Luna y Ricardo Pozas (coords.) *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Loyo, A. (1993). *Las ironías de la modernización: el caso del SNTE*, en Aurora Loyo (coord.) Los actores sociales y la educación, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM-Plaza y Valdés, 1997. Luna, Matilde y Ricardo Pozas H., coords., *Relaciones Corporativas en un Periodo de Transición*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma Nacional de México, 1992.

Loyo B, A. (1999). El sindicalismo magisterial en México, en: *Boletín*, N° 3, Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires: PREAL-FLACSO.

Luis, A. R. (2000). En el País. 3 de junio.

Marcos, A. (2001). *Ética Ambiental*, Servicios de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid.

Marx, K. (2001) *Manuscritos económicos y filosóficos de 1844*. Biblioteca virtual “Espartaco”. Centro de estudios Miguel Enríquez. Archivo Chile. Historia político social. www.archivochile.com/Marxismo/Marx%20y%20Engels/kmarx0029.

Marzal, A (1993) *El ethos del trabajo en la sociedad actual. En ética de las profesiones*. (1994). UPCO. 35-52. <http://ice.ub.es/eduttemp/formaciondelprofesorat>

McGinn, N. F. (1997). *De la globalización en los sistemas educativos nacionales*, en *Perspectivas*, vol. XXVII, n° 1.

Méndez F. L. (2003). *La ambivalencia de la globalización*, en *La Ética aliento de lo Eterno*, editorial San Esteban, Salamanca.

- Miguélez, F. (1999) Presente y futuro sindicalismo en España, en las relaciones de empleo en España, Miguélez F, y Prieto, C. (dir y coord.) Madrid: Siglo XXI.
- Miguélez, F. (2004) “Los veinte últimos años de las relaciones laborales”. Mientras Tanto, n° 93.
- Milenio. (2012) Acuerdo Político “Pacto por México”. Castillo de Chapultepec; México, Distrito Federal, México.
- Milkman, (1997) Teachers unions, productivity and minority student achievement, Journal of labor Research, vol. XVIII, No. 1 PP. 134-150.
- Morse, J M. (1991) Approaches to Qualitative-Quantitative Metodological Triangulation. Methodology Corner. Rev. Nursing Research
- Muñoz, A. A. 2008, Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, no. 37.
- Muñoz, A. A. (2005). *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del estado el impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1992-1998*, 1a EDN, Universidad Iberoamericana, México, D.F.
- Murillo, M.V. (2001). Una aproximación al estudio del sindicalismo magisterial en América Latina, *Estudios Sociológicos*, vol. XIX, no. 001.
- Naciones Unidas (1972). Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Humano, Estocolmo.
- Naciones Unidas (1989). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Programa 21.

Naciones Unidas (1992). Declaración de Río de Janeiro, New York.

Naciones Unidas (2000). Declaración del Milenio. New York.

Naciones Unidas (2002). *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible*. New York.

Naciones Unidas (2012) Río + 20 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Río de Janeiro, Brasil.

Narodowoski, M y Narodowoski, P (1988). *La crisis laboral docente*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Nieto de Pascual, P. D. (2009) *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*, OECD Directorate for Education.

Núñez, P (1990). Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación: estado del arte. UNESCO. Regional Office for Education in Latin America and the Caribbean. UNESCO/REDUC.

Núñez, P (1986). Gremios del magisterio. Setenta años de historia. 1900-1970. Santiago, PIIIE, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.

OCDE 2005, *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. France: OCDE.

OCDE (1990). *The Teacher Today: Tasks, Condition*. Paris: OCDE.

OCDE (1993). *Education at a Glance*. Paris: OCDE.

Oller I. Sala, M. Dolors, (2002) "La urgencia de un cambio de rumbo", en *ibídem*, Un futuro para la democracia, Cuadernos n°115. Barcelona: dita Cristianisme i Justicia.

Oliveira, D. A. Gustavo B. B. Gonçalves y Savana D. G. Melo (2004). Cambios en la organización del trabajo docente. Consecuencias para los profesores. *Revista Mexicana de Investigación educativa*, enero-marzo, año/vol. 9, número 020. COMIE. México, D. F.
redalyc.uaemex.mx/pdf/140/14002012.pdf

Ornelas, C. (2012) *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*, 1a edn, Siglo XXI, México.

Osborne, D.; Gaebler, T. (1994) *Un nuevo modelo de gobierno: Cómo transforma el espíritu*.

Olsen, W. and Morgan, J. (2004) A Critical Epistemology of Analytical Statistics, conferencia paper the British Sociological

Palamidessi, M. (2003) *Sindicatos docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina.*, PREAL, Chile.

Panaia, M. (2008). *Una revisión de la sociología de las profesiones desde la teoría crítica del trabajo en Argentina*. Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
<http://200.9.3.98/publicaciones/xml/9/33099/DocW29.pdf>

Paniagua, J y otros (1981). *El magisterio peruano en la reforma educativa*. Estudio evaluativo, 1972-1980. Lima, Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación, INIDE.

- Papadopolus, G. (1994) Educación 1960-1990: la perspectiva de la OCDE. París: OCDE, 1994.ISBN 9264141901 9789264141902
- Pedró, F. y Rolo, J. M. (1998). Los sistemas educativos iberoamericanos en el contexto de la globalización. Interrogantes y oportunidades, en *Revista Iberoamericana de Educación* n° 17.
- Peralva, A. (1988) E os movimentos de professores da rede pública?. *Cadernos de Pesquisa*. N°64, Febrero.
- Pérez, J. (2000). La triangulación analítica como recurso para la validación de estudios de encuesta recurrentes e investigaciones de réplica en Educación Superior. *RELIEVE*, v. 12, n. 2. Obtenido el 26 de Enero en http://www.uv.es/RELIEVE/v12n2/RELIEVEv12n2_6.htm.
- PNUD (1997) Educación: La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano.
- PNUD (2011). Sostenibilidad y equidad .Informe del desarrollo humano Recuperado en <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2011>
- Popkewitz, T. S. (1997). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata, 2da ed.
- PREAL. (2001) Quedándonos atrás: Un informe del progreso educativo en América Latina. Online <http://www.preal.org>. Acceso 11 de mayo 2006.
- Puelles, B. M. (1992).Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental, en *Revista de Educación*, n°299.

Raczynski, Dagmar y Muñoz, Gonzalo (2007). *La reforma educacional chilena: el difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica*. Serie estudios CIEPLAN N° 31. Febrero de 2007. Santiago de Chile.

Raphael, R. (2007) *Los Socios de Elba Esther* : México D.F.

Recio, A. (2004) *¿Qué fue de la clase obrera?* .Mientras tanto n° 93.

Ribas M. N. (2002). *El debate sobre la globalización*. Barcelona: ediciones Bellaterra.

Rigal, L. (2004). *El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina dentro del marco latinoamericano*. Buenos Aires: Miño y Dávila

Rivera R., José F. y Cárdenas R., María. (2009) *Estado, globalización y educación*. Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales. Mérida-Venezuela. ISSN1216-9505. Enero-Junio N° 14.

Rivero, J. (1999). *Educación y exclusión en América Latina: Reforma en tiempo de globalización*. Madrid Miño y Dávila.

Rivero, J. (1999). *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización*. Lima: TAREA/Ayuda en Acción.

Rodríguez, O. (2005). *La Triangulación como Estrategia de Investigación en Ciencias Sociales*. *Revista de Investigación en Gestión de la Innovación y Tecnología*. Número 31, septiembre 2005. [En línea]. Disponible en <http://www.madrimasd.org/revista/revista31/tribuna/tribuna2.asp>

Salinas, S., Imaz C. (1984) *Maestros y Estado*. México: Editorial Línea.

Sá , N (1986). O aprofundamento das relacoes capitalistas no interior da escola. Cadernos de Pesquisa, N° 57, Mayo.

Sánchez, C. M. & Corte Cruz, Francisca Ma. del Sagrario (2006). "Competitividad y exclusión: Una década de carrera magisterial en Tlaxcala.". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXVI, no. 3-4, pp. 293-315.

Sánchez, M. y Sáenz, J. (2009). El estudio de las profesiones: las potencialidades del concepto de profesionalización. Universitas Tarraconencis. *Revista de Ciencias de la Educación*. Año XXXIII Tercera época. Junio. Departamento de Pedagogía Universidad Tarraconencis. Tarragona, España Recuperado en:
http://pedagogia.fcep.urv.cat/revistaut/revistes/juny09/monografic_article02.pdf

Sánchez, C. M, y Corte, C. F. María del Sagrario (2012). La precarización del trabajo. *El caso de los maestros de educación básica en América Latina*. Revista Iberoamericana de Estudios Educativos. México. Vol. XLII. Núm. 1. Enero-marzo 2012. Centro de Estudios Educativos A. C. México. D. F.

SEGOB (2013) Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. DOF: 11/09/2013 Recuperado en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013

SEGOB (2011) ACUERDO número 592 Articulación de la Educación Básica DOF: 19/08/2011
Recuperado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5205518&fecha=19/08/2011

SNTE (2015) "*Coloquio Internacional por la Educación Pública*"

Entrevista 21 "Responsable de Participación Institucional en la Confederación de CCOO y miembro del Comité Económico y Social de España" "Negociador en el marco del Parlamento Europeo", Monterrey, Nuevo León., 5 de septiembre 2015.

Entrevista 22 "Director del Programa de Política Educativa Internacional y Comparada en la Escuela de Posgrado en Educación en la Universidad de Harvard", Monterrey, Nuevo León., 5 de septiembre 2015.

Entrevista 23 "La entrevista con miembro de Comisión Europea y UNESCO", Monterrey, Nuevo León., 5 de septiembre 2015.

SNTE (2012). Quinto Congreso Nacional de Educación y Tercer Encuentro Nacional de Padres y Maestros. 2011-2012.

SNTE (2006) Cuarto Congreso Nacional de Educación y Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros. 2006

SNTE (2000). Tercer Congreso Nacional de Educación. Declaración de Guadalajara.

SNTE (1997). Segundo Congreso Nacional de Educación. "Educar en la democracia y el respeto a la diversidad: Compromiso del SNTE"

SNTE (1994). Primer Congreso de Educación. "Educación Pública de Calidad y Trabajo Docente Profesional: El Compromiso Sindical"

SEP (2016) Modelo educativo 2016. México.

SEP (2013). Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (Inifed) COMUNICADO 328.

Recuperado en: <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-328-se-reune-director-general-del-inifed-con-la-comision-de-educacion-de-la-camara-de-diputados>

SEP (2005) Libro Blanco “Programa Enciclomedia” 2006-2012

Street, S. (1995) *La democracia desde abajo: construyendo la dignidad a partir del movimiento magisterial chiapaneco.*, *Espiral*, vol. 1, no. 003.

Silver, B. (2005). *Fuerzas de trabajo*. Madrid: Akal.

Sloterdijk, P. (2000). *En el mismo barco. Ensayo sobre la hiperpolítica*. Madrid: ediciones Siruela.

Soros, G. (2002). *Globalización*. Barcelona: Planeta.

Tabaré F. (2003). La desigualdad educativa en Uruguay desde 1996 hasta 1999. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1(1).

<http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/Tabare.pdf>.

Tello, G.C. (2013). *Un mapeo de los discursos sobre las políticas docentes en América Latina: 1990-2010 ¿Neoliberalismo-posneoliberalismo?*. Argentina: Universidad Nacional de La Plata.

Tenti, E. (1994). *La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*. Buenos Aires: UNICEF/Losada. 3ª.ed.

Tedesco, J. C. (2000). *Educación en la Sociedad del Conocimiento*. Buenos Aires: FCE.

Tedesco, J. C. (2003) *Educación y Hegemonía en el nuevo capitalismo: algunas notas e hipótesis de trabajo*. Revista Propuesta Educativa. Núm. 26. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Argentina.

Tiramonti, G. 2001, *Sindicalismo docente y reforma educativa en la América latina de los '90*, PREAL, Chile.

Tiramonti, G. (1999) *Política de modernización universitaria y cambio institucional*, Universidad Nacional de La Plata-UNLP. La Plata. Argentina

Todorov, T. (1989). *La conquista de América. El problema del otro*. México: Siglo XXI, 2ª. ed. TOMADA, C.A.

Torres, R.M. (2000). *Itinerarios por la educación latinoamericana: Cuaderno de viajes*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós-Convenio Andrés Bello.

Torres, R.M. (1996). *De críticos a constructores: Educación popular, escuela y Educación para Todos*, en: Educación de Adultos y Desarrollo, N° 47. Bonn: DVV.

Torres, R.M. (1996). *Educação e imprensa: O educativo como desafio jornalístico*. Sao Paulo: Cortez.

Torres, R.M. (1996). *Formación docente: Clave de la reforma educativa*, en: Nuevas formas de aprender y enseñar. Santiago: UNESCO-OREALC.

Torres, R.M. (1997). *Profesionalización o exclusión: Los educadores frente a la realidad actual y los desafíos futuros*. Documento de trabajo preparado para la Cumbre Internacional de Educación (México, 10-14 Febrero, 1997). México: CEA/UNESCO.

- Torres, R.M. (1999). Nuevo rol docente, ¿qué modelo de formación, para qué modelo educativo?, en: Aprender para el futuro. Nuevo marco de la tarea docente. Madrid.
- Torres, R.M. (1999). Reforma educativa en América Latina y el Caribe a fin de siglo: Una región, tres plataformas de acción. Buenos Aires.
- Torres, R.M. (2000). Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente. Madrid: Editorial Popular.
- Touraine, A. (1986) "Unionism as a Social Movement" en Unions in transition, Lipset, S.M. (ed), San Francisco, ICS Press.
- Tovar, T. (1998) Sin querer queriendo: Cultura docente y género. Lima: Tarea.
- Trejo, R. (1990). Crónica del sindicalismo en México (1976-1988). México: UNAM-IIS-Siglo XXI.
- Trejo, R. (1992) *Presencia del SNTE en el aparato burocrático y sus consecuencias en el ámbito educativo, en Sindicato Magisterial en México*, Coords. María Eulalia Benavides y Guillermo Velasco, México, IPE.
- Tucker, M. (2011). "Teachers, their Unions and American Education Reform Agenda". *National Center On Education and the Economy Symposium*, Marzo, USA.
- UNESCO (1990). Declaración Mundial Sobre Educación Para Todos. New York
- UNESCO (1996). La educación encierra un tesoro. Madrid, España ISBN 92-3-303274
- UNESCO (2000). Marco de acción Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Paris Francia

- UNESCO (2001). El futuro de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile
- UNESCO (2006). Decenio de las Naciones Unidas de la Educación con miras al Desarrollo Sostenible (2005-2014). Plan de aplicación Internacional. París, Francia.
- UNESCO (2005). Educación para Todos: el impacto de la calidad, Los docentes y la enseñanza en un mundo en mutación. París: UNESCO.
- UNESCO (1998). Informe Mundial sobre la Educación 1998, Los docentes y la enseñanza en un mundo en mutación. París: UNESCO.
- UNESCO-OREALC (1994). Proyecto principal de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- UNESCO (2007). “Corrupt Schools, Corrupt Universities: What can be done?”, April 2007.
- UNICEF (1999) La educación para el desarrollo desde la perspectiva de un organismo internacional: UNICEF, Estado Mundial de la Infancia
- Vaillant, D. 2005, Formación de docentes en América Latina. Reinventando el modelo tradicional, Barcelona, Octaedro.
- Vallejo, R. 1999. Debate sobre lo que no hay, en: Educación, N° 90, El Comercio, Quito.
- Vallespín, F. (2000). El futuro de la política. Bogotá: Taurus.
- Vera, R (1986). Práctica pedagógica y organización social del sector docente. PIIW, en La organización social del sector docente. Problemas y perspectivas. Santiago, PIIIE Informe de seminario.

Wolff, L. (1998). Las evaluaciones educacionales en América latina: Avance actual y futuros desafíos, Documentos del PREAL, N° 11. Santiago: PREAL

Zapata, F. (1993) *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*. México: Colegio de México.

Índice de figuras y tablas

FIGURA 1.1 Transformaciones del Estado-Nación.	62
FIGURA 1.2 Formas en que la globalización afecta negativamente a los sistemas educativo. . .	84
FIGURA 1.3 Dimensiones de la globalización.	89
FIGURA 3.1 Cuarto postulados básicos.	186
FIGURA 3.2 Líneas de acción de la Reforma Educativa 2012.	321
FIGURA 3.3 Mapa de la distribución de secciones sindicales SNTE-CNTE, según entidades. .	225
FIGURA 4.1 Operacionalización teórica.	283
FIGURA 4.2 Estructura de la investigación por triangulación.292
FIGURA 4.3 Proceso de investigación.298
FIGURA 5.1 Propuestas de Reformas Educativas de Organismos Internacionales. . . .	309
FIGURA 5.2 Política pública generada desde propuesta del SNTE.	320
FIGURA 5.3 Impacto de Reformas Educativas.	324
FIGURA 5.4 Visión de participación del SNTE en Reformas Educativas331
FIGURA 5.5 Universitarios, maestros de educación básica.334
FIGURA 5.6 Accionar del SNTE en Reformas Educativas.339
FIGURA 5.7 Proceso de investigación.	353

FIGURA 5.8 Aportaciones del SNTE.	358
FIGURA 5.9 Impactos en la estructura del Sistema de Educación Básica.	359
FIGURA 5.10 Formas de participación Reforma Educativa 2013.	365
TABLA 1.1 Tipos de impactos y defectos sobre la educación.	83
TABLA 1.2 Dificultades y retos de la acción sindical internacional frente a la globalización. . .	97
TABLA 2.1 Cumbres internacionales: principales propuestas educativas y sindicatos docentes. .106	
TABLA 2.2 Organismos internacionales, reformas educativas.	123
TABLA 2.3 Organismos regionales y reformas educativas.	139
TABLA 3.1 Propuestas e impactos de las políticas educativas SNTE 1994-2012.	234
TABLA 3.2 Situación Sindical Docente en América Latina.	239

Anexo 1: Diseño de entrevista



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE

INVESTIGACIÓN TESIS DOCTORAL: SINDICALISMO DOCENTE Y REFORMAS EDUCATIVAS EN MÉXICO: FORMULACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SOSTENIBILIDAD EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN BÁSICA 1992-2014

ENTREVISTA A PROFUNDIDAD NO ESTRUCTURADA: CONGRESISTAS, FUNCIONARIOS EDUCATIVOS, LÍDER SINDICALES Y ACADÉMICOS.

Folio: 002

Fecha de aplicación: Día _____ Mes _____ Año _____

Aplicador: _____

Lugar: _____



PREGUNTAS

1.- CONTEXTO INTERNACIONAL

Conocimiento

- 1.- Puede dar su opinión sobre la influencia de los procesos de globalización en la conformación del Estado, así como los efectos que provocó en el proceso político, económico, social y cultural de los países; entre estos el caso de México.
- 2.- Entre los efectos de cambios, cómo influyeron estos en las propuestas de Reformas Educativas de los años 90 del siglo pasado.
- 3.- Para usted, cuáles ha sido las principales propuestas de Reformas Educativas de los grandes organismos internacionales: Banco Mundial (BM), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO), en los ámbitos globales; podría mencionar algunos ejemplos.

Impacto

- 4.- Cuáles han sido los principales impactos de las Reformas Educativas (educación básica) en lo global y la contribución de estos en la mejora de la competitividad y calidad educativa.
- 5.- Puede explicar el efecto de las Reformas Educativas sobre el accionar de los sindicatos docentes, en qué posición están actualmente.

2.- CONTEXTO REGIONAL

Conocimiento

- 6.- Desde su referente, cuáles considera como los principales cambios provocados por las Reformas Educativas en la educación básica de América Latina.

7.-Conoce alguna intervención o aportación que han tenido los sindicatos docentes de América Latina en el diseño de política pública; educación Básica, a partir de la Reformas Educativas; ejemplificar.

Impacto

8.- Desde su experiencia, las políticas públicas dejadas por las Reformas Educativas han contribuido a la mejora de la calidad y competitividad educativa en América Latina.

9.- Puede mencionar, cuál ha sido la posición del sindicalismo docente latinoamericano ante las Reformas Educativas; confrontación, colaboracionismo y abstencionismo.

10.- Podría usted mencionar impactos de algunas propuestas de políticas públicas generadas por los sindicatos docentes, así como su efecto en la calidad educativa.

3.- CONTEXTO NACIONAL

Conocimiento

11.- En el contexto de las Reformas Educativas globales y regionales; y de los cambios provocados por las mismas, cuáles son para usted, los principales avances (retrocesos) que se pueden mencionar en el caso de la educación básica en México.

12.- Para usted, la Reforma Educativa del 2013 (gobierno federal), contó con el consenso de todos los actores educativos involucrados; entre estos el SNTE, cómo considera sus participaciones.

13.- En el ámbito de sus conocimientos, podría usted mencionar, cuáles han sido las aportaciones del SNTE a la estabilidad, funcionalidad, calidad y competitividad de la educación básica, así como su sintonía con las políticas públicas de la SEP.

14.- A partir del contexto de las factibles aportaciones del SNTE, es posible que mencione los impactos que ha tenido en la estructura general del sistema de educación básica, descríbalas.

15.- En el escenario de la última Reforma Educativa, usted piensa que la participación del SNTE será primordial para lograr su eficiente implementación, o la misma está destinada al fracaso.

16.- En su época como dirigente cómo vivió los cambios, hacia la Reforma Educativa

17.- La “capacidad de concertación” debe de ser interpretada, como un requerimiento derivado, de la gravedad de los problemas de la educación latinoamericana, particularmente en el contexto de la reciente crisis económica y de sus repercusiones en el gasto público, en la consideración de las enseñanzas de las recientes experiencias autoritarias y en el marco de la necesidad de tutelar la democracia como requisito para avanzar en su perfeccionamiento o profundización. Todo ello estaría aconsejando el abandono de los enfoques de conflicto que impliquen la “victoria total” o el “aplastamiento” del adversario. Por el contrario, la capacidad de entendimientos básicos entre entidades o grandes autores, parece ser una exigencia de los tiempos. De otro modo no hay posibilidad de construir políticas educacionales de ningún signo. Desde una visión de su expertis el SNTE ha desplegado esta capacidad y en grado se puede afirmar; donde 1 es menor y 10 es más alto:

Sí									
No									
Grado de capacidad de concertación									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Comentarios:

17b.- Sí se entendiera “autonomía política” (relativa, por su dependencia del Estado) bajo el supuesto de que a mayor grado de autonomía, las entidades magisteriales estarán en mejores condiciones para defender los intereses específicos de sus asociados, pero también para aportar a los esfuerzos de mejoramiento de la educación. En este sentido, usted opinaría que el SNTE ha desplegado algún grado de autonomía en sus propuestas de políticas, asimismo infiere el nivel de esta, donde 1 es menor y 10 es más alto:

Sí									
No									
Grado de autonomía									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Comentarios:

18.- en el ámbito de América Latina se señala que los sindicatos docentes tienen características ligadas a los siguientes conceptos:

1. Sindicatos corporativos: Los gremios de carácter “corporativo” o “funcional” son en realidad propios de los regímenes fascistas. Agrupan a todos los que actúan en una misma “función social”, incluyendo propietarios, administradores, trabajadores, etcétera. En el caso de la educación, a autoridades y funcionarios educacionales, a propietarios de establecimientos privados, profesores y maestros y podría entenderse que también a los padres de familia, en ciertos casos, como los estudiantes en otros.

2. Sindicatos de transmisión: Los sindicatos de “transmisión” o de “encuadramiento” son propios de los regímenes fascistas y de las distintas variedades del stalinismo y en nuestra región, de las dictaduras o de algunos de los regímenes populistas autoritarios. En los hechos dependen de la burocracia estatal o del partido de gobierno. Su misión consiste en encuadrar y disciplinar a los afiliados y servir de mecanismos de inculcación de la ideología oficial y de masa de respaldo a las políticas gubernamentales.

3. Sindicatos de reivindicación: Las organizaciones de “reivindicación” parecen ser la mayoría de la región. Su función es la defensa de los intereses específicos de sus representados y la expansión de sus demandas, especialmente las de índole económico-laboral.

4. Sindicatos de contestación o anti-sistema: Son aquellos que entienden la defensa de los intereses del magisterio en el marco de una lucha ideológica y política contra el ordenamiento socioeconómico, político y cultural vigente y propugnan su reemplazo radical por un régimen alternativo. A menudo, la distribución entre este sindicalismo y los partidos anti-sistemas no es nítida y se observan intentos de subordinación de aquél a éstos.

En apego a las características señaladas, en cual o cuales categorías se puede clasificar el SNTE, así se podría mencionar el grado en que cumplen con las características; donde 1 es menor y 10 es más alto:

Corporativos									
Transmisión									
Reivindicación									
contestación									
Apego a particularidades									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Comentarios:

18b.- Se entiende “**capacidad crítica**” como una condición básica para una participación efectiva de las organizaciones magisteriales en la conformación de políticas públicas democráticas y eficientes, e implica la capacidad de los sindicatos (o al menos de sus dirigencias) para “tomar distancia” y mirar objetivamente los problemas y las estrategias y expresar libre y claramente sus juicios y propuestas. Con esta base evalúa su instrumentación y grado de incidencia; donde 1 es menor y 10 es más alto:

Sí									
No									
Grado de capacidad crítica									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Comentarios:

19.- Cual es su opinión hacia abrir convocatoria a universitarios para ejercer como maestro de educación básica

20.- La “**responsabilidad social**” es comprendida como un atributo que debería encontrarse en las organizaciones de docentes, sea como expresión del carácter profesional de la docencia (que asume o quiere asumir el control individual y colectivo de una función que le es encargada por la sociedad y ante la cual debe responder). Esto se debe reflejar en un sindicalismo con compromiso político, que se hace cargo de intereses más generales, que los del propio gremio, sea éste el “interés de clase” o el “interés nacional”. Es posible que esta capacidad la instrumente el SNTE, evalúa afirmativamente y registra su rango de valor; donde 1 es menor y 10 es más alto:

Sí									
No									
Grado de responsabilidad social									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Comentarios:

Anexo 2: Organizador de aplicaciones de entrevistas

Entrevistado	Domicilio	Teléfono	Fecha	
			Entrega guía de entrevista	Realización de entrevista
E1	SNTE		17 OCTUBRE 2014	21 OCTUBRE 2014
E2	H. Congreso del Estado de Nuevo León		19/11/2014	05/12/2014
E3	IINSO		20/10/2014	11/12/2014
E4	SNTE		13/02/2015	13/03/2015
E5	Oficina particular		25/02/2015	17/03/2015
E6	Senado de la República		05/02/2015	25/03/2015
E7	Escuela de ciencias		24/03/2015	28/03/2015
E8	UANL		09/03/2015	31/03/2015 T.V
E9	Oficina particular		24/03/2015	31/03/2015 T.M
E10	UNAM		25/02/2015	08/05/2015
E11	INEE		03/03/2015	20/05/2015
E12	H. Congreso de la Unión Legislatura		02 /03/2015	11/06/2015
E13	H. Congreso de la Unión Legislatura		08 /07/2015	11/06/2015
E14	Senado de la República		08/06/2015	09/07/2015
E15	SNTE		04/09/2015	15/09/2015
E16	SEP			26/03/2015
E17	Oficina particular	ONG	11/11/2015	NO SE REALIZÓ
E18	Oficina particular	ONG	08/06/2015	NO SE REALIZÓ
E19	UANL		01/08/2015	04/09/2015
E20	Oficina particular		04/09/2015	22/07/2016

Acuerdo para establecer compromisos para el uso de información y confidencialidad de datos obtenidos en la entrevista que se realizará con autorización del entrevistado.

De acuerdo con el carácter de del trabajo científico en la investigación de **TESIS DOCTORAL: SINDICALISMO DOCENTE Y REFORMAS EDUCATIVAS EN MÉXICO: FORMULACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUSTENTABILIDAD EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN BÁSICA 1992-2014** y colaborar voluntariamente con la información requerida de protección de datos de personal, le informamos que los datos personales recogidos se incorporan a un fichero automatizado, cuyo responsable es Mtra. Irma Alicia González Anaya, para la gestión interna de la relación específica al trabajo de investigación con el cual se colabora.

El titular de los datos se compromete a comunicar por escrito cualquier modificación que se produzca en los datos aportados. Asimismo, autoriza expresamente al tratamiento de los datos de imagen obtenidos del interesado en el desarrollo de las actividades, entendiéndose prestado su consentimiento en tanto no comunique por escrito la revocación del mismo. Ud. tiene derecho en cualquier momento a acceder, rectificar o cancelar los datos e imágenes referentes a su persona, remitiendo su solicitud a la Responsable Mtra. Investigadora Irma Alicia González Anaya previa cita telefónicamente al 8110802202.

ANEXO

COMPROMISO DE CONFIDENCIALIDAD Y AUTORIZACION GENERAL DE

DATOS PERSONALES Y USO DE LA IMAGEN PARA ENTREVISTA EN LA INVESTIGACION TESIS DOCTORAL: SINDICALISMO DOCENTE Y REFORMAS EDUCATIVAS EN MÉXICO: FORMULACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUSTENTABILIDAD EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN BÁSICA 1992-2014.

Nombre: Mtra. Investigadora del IINSO de la UANL Irma Alicia González Anaya

Domicilio en Ave. Lázaro Cárdenas y Paseo de la Reforma. Campus Mederos. Monterrey, Nuevo León, México

Teléfono móvil 8110802202

Se comprometo hacia mi persona lo siguiente:

1. No revelar a persona alguna ajena a la esta investigación, sin su consentimiento, la información referente a la que haya tenido acceso en entrevista, excepto en el caso de que ello sea necesario para dar debido cumplimiento a obligaciones del abajo firmante o de la entidad impuestas.
2. Utilizar la información a que alude el apartado anterior únicamente en la forma que exija el desempeño de sus funciones como investigador en IINSO de la UANL y no disponer de ella de ninguna otra forma o con otra finalidad.
3. No utilizar en forma alguna cualquier otra información que hubiese podido obtener prevalidándose de su condición de INVESTIGADOR del IINSO de la UANL, y que no sea necesaria para el desempeño de sus funciones en la misma.
4. Cumplir, con la normativa vigente, nacional y comunitaria, relativa a la protección de datos de carácter personal y, en particular, LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS PARTICULARES, Nueva Ley DOF 05-07-2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010 disposiciones complementarias o cualquier otra norma que las sustituya en el futuro.
5. Cumplir los compromisos anteriores incluso después de extinguida, por cualquier causa, la relación académica que le une con el IINSO de la UANL.

Esta autorización será válida desde el día de la firma hasta que la persona autorizada manifieste lo

Contrario a la MTRA INVESTIGADORA RESPONSABLE Irma Alicia González Anaya.

IINSO de la UANL Autorización General Datos Personales y Uso de Imagen

De acuerdo con el carácter de del trabajo científico en la investigación “SINDICALISMO DOCENTE Y REFORMAS EDUCATIVAS EN MÉXICO: FORMULACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUSTENTABILIDAD EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN BÁSICA 1992-2014” y colaborar voluntariamente con la información requerida de protección de datos de personal, le informamos que los datos personales recogidos se incorporan a un fichero automatizado, cuyo responsable es Mtra. Irma Alicia González Anaya, para la gestión interna de la relación específica al trabajo de investigación con el cual se colabora.

El titular de los datos se compromete a comunicar por escrito cualquier modificación que se produzca en los datos aportados. Asimismo, autoriza expresamente al tratamiento de los datos de imagen obtenidos del interesado en el desarrollo de las actividades, entendiéndose prestado su consentimiento en tanto no comunique por escrito la revocación del mismo. Ud. tiene derecho en cualquier momento a acceder, rectificar o cancelar los datos e imágenes referentes a su persona, remitiendo su solicitud al Responsable Mtra. Investigadora Irma Alicia González Anaya previa cita telefónicamente al 8110802202.

Autoriza expresamente a lo siguiente:

DATOS PERSONALES

Autorizo y consiento expresamente a que el IINSO de la UANL pueda tratar mis datos personales para el adecuado funcionamiento de la organización en pro del buen servicio, para el tratamiento estadístico con fines de investigación y divulgación. Por su parte el IINSO se compromete a cuidar de la confidencialidad y secreto de los datos, a no cederlos ni venderlos ni permitir el acceso por parte de terceros. Asimismo se le informa de su derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición a/de sus datos.

USO DE IMAGEN SI ____ NO ____

Autorizo a utilizar mi imagen obtenida en el desarrollo de las actividades relacionadas con el IINSO de la UANL, y utilizarlas en cualquier tipo de formato y/o medio de difusión (papel, web, comunicaciones, video, etcétera) de acuerdo con los fines de divulgación social. Asimismo renuncio a pedir cualquier tipo de responsabilidad civil o penal por el mencionado uso por la presente aquí explícitamente consentida.

El abajo firmante se hace responsable frente al IINSO y frente a terceros de cualquier daño que pudiera derivarse para unos u otros del incumplimiento de los compromisos anteriores y resarcirá al mismo de las indemnizaciones, sanciones o reclamaciones que éste se vea obligado a satisfacer como consecuencia de dicho incumplimiento.

Y para que surta plenos efectos, firmo la presente declaración

En Monterrey, Nuevo León a ___ de _____ de 2015

Nombre _____ Firma _____

Firmo la autorización de la que recibo copia: _____

Autorización LS2_02/2015.002

Anexo 4: Primer Congreso Nacional de Educación.



RESUMEN AUTOBIOGRÀFICO

Irma Alicia González Anaya

Candidata para el grado de

Doctora en Ciencias Sociales con orientación en Desarrollo Sustentable

Tesis: SINDICALISMO DOCENTE Y REFORMAS EDUCATIVAS EN MÉXICO:
FORMULACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUSTENTABILIDAD
EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN BÁSICA, 1992-2014.

Campo de estudio: Ciencias Sociales

Datos personales: Nacida en Monterrey, Nuevo León, el 15 de mayo de 1963.

Educación: Egresada de la Normal de Educadoras del Centro de Estudios Universitarios, Licenciada en Educación Preescolar de la Universidad Pedagógica Nacional, Licenciada en Educación Secundaria con Especialidad en Formación Cívica y Ética de la Escuela Normal Superior “Profr. Moisés Sáenz Garza”, Maestría en Educación Superior del Centro de Estudios Universitarios y Maestría en Administración Educativa del Instituto para el Fomento Científico de Monterrey.

Experiencia profesional: Maestra de Educación Preescolar desde 1981

Maestra de Educación Superior desde 1982

Maestra de Educación Secundaria desde 2003