

# Al borde del abismo

Actualidad y  
perspectiva de la  
educación básica

Gilberto  
Guevara Niebla  
José Navarro  
Cendejas

(COORDINADORES)

Grijalbo

# **Al borde del abismo**

**Actualidad y perspectiva  
de la educación básica**

**Coordinadores:**

**Gilberto Guevara Niebla  
y José Navarro Cendejas**

**Grijalbo**

El papel utilizado para la impresión de este libro ha sido fabricado a partir de madera  
procedente de bosques y plantaciones gestionadas con los más altos estándares ambientales,  
garantizando una explotación de los recursos sostenible con el medio ambiente y beneficiosa para las personas.



Penguin  
Random House  
Grupo Editorial

**Al borde del abismo**

*Actualidad y perspectiva de la educación básica*

Primera edición: junio, 2024

D. R. © 2024, Gilberto Guevara Niebla y José Navarro Cendejas, por la coordinación

D. R. © 2024, Gilberto Guevara Niebla, José Navarro Cendejas, Paulo Alberto Carrillo Torres,  
Eduardo Backhoff Escudero, Raquel Ahuja Sánchez, Claudia Santizo Rodall,  
Karin Yovana Quijada Lovatón, Antonio Gómez-Nashiki, Úrsula Zurita Rivera,  
Leticia Fuentes Vera, Gabriela de la Cruz Flores, Hugo Balbuena Corro, Silvia García Peña, Amira Dávalos,  
Emiliana Rodríguez-Morales, Carlos Ornelas, Aldo Muñoz Armenta, Elisa Bonilla Rius,  
Laura Frade Rubio, Leslie Serna Hernández

D. R. © 2024, derechos de edición mundiales en lengua castellana:

Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. de C. V.  
Blvd. Miguel de Cervantes Saavedra núm. 301, 1er piso,  
colonia Granada, alcaldía Miguel Hidalgo, C. P. 11520,  
Ciudad de México

[penguinlibros.com](http://penguinlibros.com)

Penguin Random House Grupo Editorial apoya la protección del *copyright*.

El *copyright* estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento,  
promueve la libre expresión y favorece una cultura viva. Gracias por comprar una edición autorizada  
de este libro y por respetar las leyes del Derecho de Autor y *copyright*. Al hacerlo está respaldando a los autores  
y permitiendo que PRHGE continúe publicando libros para todos los lectores.

Queda prohibido bajo las sanciones establecidas por las leyes escanear, reproducir total o parcialmente esta obra  
por cualquier medio o procedimiento así como la distribución de ejemplares  
mediante alquiler o préstamo público sin previa autorización.

Si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra diríjase a CemPro  
(Centro Mexicano de Protección y Fomento de los Derechos de Autor, <https://cempro.com.mx>).

ISBN: 978-607-384-597-7

Impreso en México – Printed in Mexico

# Índice

## INTRODUCCIÓN

<i>Gilberto Guevara Niebla y José Navarro Cendejas</i> .....	11
--	----

## PARTE I

### ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA

1. Masificación y crisis educativa	
<i>Gilberto Guevara Niebla</i> .....	19
2. El tamaño de la educación básica y su evolución reciente	
<i>José Navarro Cendejas</i> .....	35
3. Presupuesto en educación básica: comportamiento del subsidio, 2000-2022	
<i>Paulo Alberto Carrillo Torres</i> .....	65
4. Resultados de México en las evaluaciones de aprendizaje	
<i>Eduardo Backhoff Escudero</i> .....	97
5. Infraestructura y condiciones materiales de las escuelas	
<i>Raquel Ahuja Sánchez</i> .....	125
6. Las capacidades de gestión escolar y la insuficiencia en los aprendizajes	
<i>Claudia Santizo Rodall</i> .....	147
7. Rasgos de la desigualdad en la educación básica mexicana	
<i>José Navarro Cendejas</i> .....	169



8. Educación inclusiva en el nivel básico, una tarea pendiente  
*Karin Yovana Quijada Lovatón* ..... 193
9. La violencia escolar y los desatinos del gobierno mexicano,  
2018-2023  
*Antonio Gómez-Nashiki, Úrsula Zurita Rivera  
y Leticia Fuentes Vera* ..... 223

## PARTE II

### PRÁCTICA Y FORMACIÓN DOCENTE

10. Formación docente en el marco de la Nueva Escuela Mexicana:  
la noción de trayecto formativo y oferta diferenciada  
*Gabriela de la Cruz Flores* ..... 263
11. La práctica docente: cómo se enseñan las matemáticas  
*Hugo Balbuena Corro y Silvia García Peña* ..... 287
12. Entre la formación docente y las prácticas en la enseñanza  
del lenguaje en la educación básica en México  
*Amira Dávalos* ..... 311
13. Formación de valores y educación socioemocional:  
ejes fundamentales del florecimiento humano  
*Emiliana Rodríguez-Morales* ..... 331

## PARTE III

### PROBLEMAS DE POLÍTICA EDUCATIVA

14. Centralismo burocrático  
*Carlos Ornelas* ..... 349
15. El sindicalismo magisterial en México  
*Aldo Muñoz Armenta* ..... 369

## ÍNDICE

16. Aprendizajes clave para una educación integral. El currículo para la educación básica de la reforma educativa, 2012-2018 <i>Elisa Bonilla Rius</i> .....	403
17. La nueva propuesta de los planes y programas de estudio 2022 <i>Laura Frade Rubio</i> .....	429
18. Percepciones de docentes, directores, asesores técnico-pedagógicos y supervisores sobre el Plan de Estudio de la Educación Básica 2022 <i>Antonio Gómez-Nashiki</i> .....	453
19. Plan de estudios 2022: autonomías, sirenas, estrés y formación docente <i>Leslie Serna Hernández</i> .....	487
<i>Semblanzas</i> .....	499

## EL SINDICALISMO MAGISTERIAL EN MÉXICO

Aldo Muñoz Armenta

El propósito de este trabajo es hacer un balance del rol que ha desempeñado el sindicalismo magisterial en México en la representación de los trabajadores de la educación frente a las autoridades educativas. En particular el trabajo se enfoca en examinar qué tipo de estrategias ha desarrollado el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para distribuir los beneficios contractuales en un contexto de escasez de plazas, ascensos y recursos públicos para atender las necesidades laborales y de desigualdad sistémica entre los trabajadores docentes y administrativos de la educación básica y normal.

Asimismo, el trabajo analiza cuáles han sido las estrategias del SNTE para consolidar liderazgos verticalistas y autoritarios desde su fundación hasta la fecha, cuyas funciones, además de gestionar o administrar la escasez de recursos y la desigualdad laboral entre los agremiados, ha sido contener y reprimir las expresiones sindicales no autorizadas que cuestionan los resultados de la gestión sindical, así como la legitimidad o representatividad de los dirigentes oficialmente reconocidos.

El análisis se desarrolla en tres momentos históricos: 1) el periodo del régimen de partido hegemónico, 2) la transición política que genera la primera alternancia en la presidencia de la República y 3) la tercera alternancia en el Ejecutivo, encabezada por el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) y su principal dirigente Andrés Manuel López Obrador.

## EL CONTEXTO DE LA DESIGUALDAD LABORAL EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Desde sus inicios, en 1943, la conformación de un sindicato magisterial de carácter nacional tenía como uno de sus objetivos centrales acotar la heterogeneidad de los mercados de trabajo en los ámbitos estatal y nacional (Peláez Ramos, 1984; 1999). Ello incluía generar un consenso administrativo sobre los méritos académicos de los docentes, los mecanismos de contratación, los niveles escalafonarios y salariales y el tipo de prestaciones no salariales que debían otorgarse. Otro de los objetivos fue generar condiciones para que el gremio tuviera una dirigencia nacional robusta con capacidad de asumir el control político de los maestros y del personal de las escuelas para movilizarlos en favor del partido oficial (el PRI), además de inhibir las expresiones ideológicas o partidistas contrarias al régimen (Espinosa, 1982; Peláez, 1984; Arnaut, 1992).

La unificación de diferentes organizaciones magisteriales cumpliría una función política crucial porque el desarrollo del sistema educativo en México supuso desde sus inicios una importante y acentuada desigualdad entre regiones, entre los diferentes estados y entre niveles educativos (Guevara, 1992; Ornelas, 1995). Los gobiernos subnacionales que se adelantaron al gobierno nacional para fundar sus propias escuelas a principios del siglo xx tuvieron un logro de carácter temporal porque, en cuanto aparecieron las escuelas de educación básica apoyadas por el presupuesto federal, tanto los maestros como los trabajadores administrativos de este nuevo segmento empezaron a percibir mejores ingresos y prestaciones que los docentes estatales. Eso también incluyó las prestaciones más importantes, como aguinaldo, diversos bonos de compensación y servicio médico, entre otras (Arnaud, 1996; Sandoval, 1997; Tapia, 2013; Gindin, 2015).

Sin embargo, es importante señalar que en diferentes entidades donde inició la inversión federal en educación básica, los docentes y administrativos no tuvieron condiciones laborales óptimas, sobre todo en los casos de Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Michoacán y Tabasco. Esto se puede atribuir a las insalvables diferencias entre zonas urbanas y rurales y entre zonas de fácil acceso y las que se encuentran aisladas por las dificultades de la geografía. También en el caso de muchas zonas urbanas, como la Ciudad de México o el valle de México, las desigualdades se hicieron presentes desde el comienzo, fundamentalmente por las diferencias de los centros educativos de las zonas periféricas con respecto a las zonas más céntricas (Ornelas, 1995).

Después el sistema educativo fue agregando más desigualdades entre los subsistemas educativos. En educación primaria se crearon escuelas de “educación indígena”, “multigrado”, “unitarias” y las de “educación especial”. En todos los casos se convirtieron en espacios laborales con fuertes limitaciones de infraestructura y con bajos o nulos presupuestos de operación, lo cual afectó la calidad de la educación (Guevara, 1992; Ornelas, 1995; Solana, 2012). Asimismo, este tipo de escuelas se convirtió en un filtro de muchos nuevos reclutas a quienes, sin tener la capacitación correspondiente, se les asignaron plazas en estos espacios. Por ejemplo, en las escuelas de educación indígena se envió a profesores que no hablaban ni entendían ninguna lengua de los pueblos originarios.

En el caso de la educación secundaria, también se generaron importantes diferencias entre los segmentos de este nivel. Se crearon las secundarias “técnicas”, secundarias “generales” y “telesecundarias”. Las primeras fueron dotadas con laboratorios y talleres de capacitación para el trabajo; las segundas, solo con algunos laboratorios; y las terceras desde sus inicios carecieron de la infraestructura básica de un centro educativo (Zorrilla, 2012). Entre otras cosas, casi la mitad o no contaba con luz o no tenía televisión, es decir, el instrumento elemental para la labor de los y las docentes. En muchos casos este tipo de escuelas, a la fecha, cuentan con una sola aula para atender a los y las estudiantes de los tres niveles de educación secundaria.

Por otra parte, en el ámbito laboral, el sistema educativo, nació con múltiples desigualdades y también se fueron creando nuevas. La primera fue la diferencia de pago según el nivel de estudios de los docentes contratado, ya que, en los inicios del sindicalismo magisterial, en la década de los cuarenta, había alfabetizadores sin educación secundaria, profesores con el nivel de secundaria incompleto, algunos con el nivel medio superior completo o incompleto y unos cuantos con educación universitaria completa o incompleta y muchos otros con estudios normalistas completos o incompletos. En este marco, el sistema pagaba mejor a quienes tenían más años de estudio (Arnaut, 1996; Sandoval, 1997).

La segunda desigualdad fue la antigüedad que, desde luego, se cruzó muchas veces con el nivel de estudios, de forma que los nuevos reclutas debían esperar muchos años, quizá más de una década, antes de acceder a todas las prestaciones y beneficios de las personas con más tiempo de trabajo. Otra desigualdad añadida fue la “basificación”. Esta figura administrativa supuso diferenciar entre quienes tenían un contrato por tiempo indefinido y aquellos que contaban con un interinato, lo cual

implicaba cubrir el tiempo de un tercero que estaba de licencia, de incapacidad o en alguna comisión (Sandoval, 1997).

Sin embargo, con el paso del tiempo, el interinato ya no solo fue asignado a los docentes en función de la temporalidad de personas ausentes, sino que fue asumido por la SEP y los gobiernos estatales como una lista de espera para cientos de miles de maestros y maestras, quienes debían esperar años o décadas para basificarse. El propósito gubernamental fue cubrir espacios laborales a bajo costo. De hecho, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria esta fue la desigualdad más recurrente a lo largo del país. Incluso cientos de miles de profesores y profesoras se jubilaron sin lograr su basificación, lo cual supuso la imposibilidad de contar con todas las prestaciones o lograr un ascenso por antigüedad o mérito académico.

Una tercera desigualdad laboral que se dio, sobre todo, en la educación secundaria (Guevara, 2012), las normales, la Universidad Pedagógica y demás subsistemas universitarios (universidades tecnológicas, entre otras) fue la contratación por “horas”. La máxima aspiración de las y los docentes era obtener 40 horas de clase, lo cual implicaba cubrir dos turnos de 20 horas y con ello conseguir el máximo de prestaciones salariales y no salariales. Sin embargo, muy pocas personas pudieron alcanzar dicho umbral y una mayoría fueron contratadas en los rangos de 5 a 10 horas y de 15 a 20 horas y debían esperar años o décadas para conseguir horas adicionales.

La desigualdad laboral de personal docente y administrativo afecta el escalafón de los cuadros directivos de las escuelas de educación básica y normal. Algunas escuelas de nivel primaria y secundaria crearon el cargo de subdirección, no obstante que en la mayor parte del país no se reconoce en el tabulador salarial, lo cual supone que algún maestro o maestra hace dicha labor administrativa sin recibir la remuneración correspondiente (Sandoval, 1997).

Asimismo, hay un amplio grupo de profesores y profesoras que tienen las funciones de dirección de un plantel educativo en escuelas de preescolar, primaria, secundaria y normal; sin embargo, tienen el carácter de “interinos”, situación que los priva del salario y prestaciones que les corresponde de acuerdo con el catálogo de puestos que establecen las autoridades educativas de los estados o de la SEP y la probabilidad de que se regularicen generalmente es muy limitada (Sandoval, 1997).



## **EL SINDICATO COMO ADMINISTRADOR Y GESTOR DE LA DESIGUALDAD LABORAL**

Desde la unificación magisterial hasta la fecha, las autoridades educativas y el sindicalismo magisterial se convirtieron en administradores y gestores de la desigualdad laboral. En algunos puntos hubo avances, como es el caso de la diferencia de los niveles educativos del personal docente, pero en otros casi no hubo cambios relevantes.

Se puede afirmar que la autoridad educativa federal generó de manera continua una serie de políticas cuyo objetivo fue corregir en lo posible las desigualdades laborales. Por ejemplo, el Instituto de Formación Magisterial, el Reglamento de Escalafón o Carrera Magisterial, entre muchos otros (Arnaut, 1996). Pero también, de forma coordinada con gobernadores y en acuerdo con la Presidencia de la República, la autoridad educativa delegó en el SNTE y los sindicatos magisteriales locales la responsabilidad de entregar buena parte de los recursos institucionales para mejorar la situación laboral y profesional del personal docente y del conjunto de trabajadores de la educación. También se les concedió a los líderes del SNTE y demás organizaciones magisteriales un margen de negociación frente a los gobiernos del ámbito nacional y subnacional (Muñoz, 2005).

## **LOS PODERES COACTIVOS ASIGNADOS AL SINDICALISMO MAGISTERIAL**

Sin embargo, ante la escasez de recursos económicos para resolver el problema de las desigualdades de la mayoría de los trabajadores de la educación, se le asignó al sindicalismo magisterial, además de las funciones formales reconocidas en las normas del trabajo y del sector educativo, tales como la “representación”, las negociaciones de las condiciones de trabajo ante la SEP y los gobiernos de los estados, así como la conducción gremial, las tareas de acotar y, en su caso, disciplinar las acciones de protesta de sus integrantes y, hasta 1989, de movilizar a sus miembros para apoyar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones de los tres órdenes de gobierno (Benavides y Velasco, 1992; Ornelas, 1995; Arnaut, 1996; Muñoz, 2005; 2008).

Para tal efecto, se lo dotó de poderes coactivos (Bensusán, 2000; Bensusán y Middlebrook, 2013) que se pueden aplicar indistintamente a todos sus integrantes. El primero es el cobro obligatorio de una cuota

sindical que ronda en 1% del salario de todos los trabajadores afiliados.<sup>4</sup> El segundo poder coactivo implica que los líderes sindicales comparten con las autoridades estatales la decisión sobre quiénes ingresan y ascienden, lo cual aplica para la mayoría de los empleados administrativos y docentes. Esta prerrogativa fue afectada parcialmente en la reforma educativa de 2013. A partir de entonces una porción significativa de los nuevos reclutas ingresan si obtienen los más altos puntajes en un examen de admisión.

El tercer poder coactivo fue la concesión de administrar las escuelas de educación básica y normal y de vigilar su operación cotidiana, a través de los cargos de supervisión de las diferentes zonas escolares del país (Benavides y Velasco, 1992; Arnaut, 1996). Normativamente esto cambió con la reforma educativa de 2013, pues los supervisores, aparentemente, en lo sucesivo, serían nombrados sin intervención alguna de los líderes sindicales.

El efecto más importante de esas concesiones de la SEP hacia el SNTE fue que los funcionarios sindicales, en los hechos, eran de forma simultánea representantes patronales. Sobre todo el caso de los directores y supervisores, ya que, además de que formalmente debían vigilar la labor magisterial y en su caso reportar las anomalías al respecto, también tenían la función de ser intermediarios sindicales adscritos a la línea de los comités seccionales o de la dirigencia nacional. De este modo, directores y supervisores presidían asambleas gremiales, y además decidían ascensos y traslados de los trabajadores. Así, hasta septiembre de 2013, aunque el puesto de supervisor era de confianza, estaba dentro del escalafón sindical (Arnaud, 1996).

El cuarto poder coactivo asignado al SNTE fue la autorización, antes del surgimiento de la CNTE, en 1979, para que sus dirigentes administraran a la organización en todo el país, sin contrapesos y sin vigilancia de sus miembros. Esto es así porque no se crearon normas laborales relacionadas con el manejo interno de los asuntos sindicales, como el cobro de cuotas y la selección de dirigentes. En el caso del SNTE esto se

<sup>4</sup> De acuerdo con datos del sindicato, publicados en su portal de internet, hasta 2018 contaba con 1 673 623 personas afiliadas. Esta cifra incluye a los empleados administrativos y de intendencia de la SEP y del sector educativo en las 32 entidades federativas. Existen otros sindicatos magisteriales en los estados de México, Puebla, Veracruz, Baja California, Durango, Coahuila y la Ciudad de México, entre otros, pero no tienen datos de afiliación. Sin embargo, se estima que, en su conjunto, tienen alrededor de 200 mil integrantes y, de estos, el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México (SMSEM) tiene el 80% del total.



tradujo, salvo en los niveles de base (centros de trabajo, representaciones de escuela y delegaciones), en la nula participación democrática de los trabajadores en la toma de decisiones fundamentales, como la elección de sus líderes en los comités seccionales y nacional, así como en la confección y negociación del pliego petitorio frente a las autoridades nacionales y estatales de la educación.<sup>5</sup>

Un quinto poder coactivo otorgado a los líderes sindicales fue el veto parcial o total de las políticas educativas. En un contexto de cogobierno de los planteles escolares y del conjunto de los docentes en la mayor parte del país, las autoridades educativas le permitieron a la dirigencia nacional del SNTE negociar los alcances de las políticas en materia de educación básica y normal. El veto podía ser de orden legislativo, encabezado por los representantes del sindicato en el Congreso, es decir, a través de los diputados o senadores que el PRI les había asignado, y también de forma directa por la dirigencia nacional (Muñoz, 2008). En el mejor de los casos, el sindicato podía aceptar cambios impopulares entre sus agremiados a cambio de que sus cuadros pudieran acceder a espacios de decisión en la SEP. (Romero Gonzaga, 2020). A este fenómeno se le ha denominado “colonización” administrativa (Ornelas, 1995).

### **LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y EL AUTORITARISMO DEL LIDERAZGO SINDICAL**

Por otra parte, la desafiante tarea del sindicato magisterial de contener las inconformidades ante las muchas desigualdades laborales y profesionales de los trabajadores dio lugar a la creación de una estructura de gobierno verticalista y autoritaria, pero montada en un formalismo administrativo y burocrático compuestos por cargos de elección y órganos de consulta. Los primeros son el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y los comités seccionales (ubicados en las entidades federativas); enseguida están los delegacionales (alrededor de 7 000 en todo el país) y los representantes de escuela o centro de trabajo (SNTE, 2019).

<sup>5</sup> El factor estructural que favoreció esta situación es que la legitimidad de los dirigentes nacionales y seccionales del SNTE no se ha basado en los votos (aunque sea indirectos, a través de delegados) de los agremiados. Esencialmente se ubica en el apoyo de la Presidencia de la República. Por otro lado, la aceptación o reconocimiento por parte de la base trabajadora dependió de cierto éxito en las negociaciones salariales a nivel nacional, del grado de afectación de las reformas a la política educativa y del equilibrio entre incentivos y castigos tanto a los grupos disciplinados como a los llamados disidentes.

Los segundos son congresos de “delegados”, elegidos por el voto individual de los afiliados, quienes votan por un presidente y su planilla para el Comité Nacional y por secretarios generales y sus planillas en los comités seccionales; para secretarios de delegación y representantes de escuela y centros de trabajo el voto es individual (SNTE, 2019). El control del CEN sobre toda la organización es clave porque el sindicato está dividido en 59 secciones; de estas, 31 son federalizadas, cinco únicas, 19 estatales, una para los trabajadores del Instituto Politécnico Nacional y una de universidades tecnológicas (SNTE, 2023).

Desde su fundación en 1943, hasta 1992, los delegados de los congresos nacional y seccionales eligieron secretarios generales por tres años, periodo que se amplió a cuatro años a partir de 1992. En todo ese lapso no hubo impedimentos normativos para que más de una expresión sindical se presentara a competir por los cargos en disputa; sin embargo, en los hechos, no se impulsó ni se toleró una cultura de la competencia por el poder y regularmente solo se admitieron planillas únicas en los congresos respectivos. Esto ha sido posible porque el CEN tiene el control de las convocatorias para los congresos nacional y seccionales. Incluso puede decidir no publicar la convocatoria para congreso en un comité seccional que está por concluir su periodo, lo cual supone que, *de facto*, está prorrogando el periodo del mandato establecido en los estatutos (Muñoz, 2005; 2008).

Esta tarea, en ocasiones, resultó compleja porque suelen intervenir actores políticos externos en la conformación de un comité seccional, como puede ser el gobierno estatal, ya sea para impulsar o vetar a un grupo o candidato o la dirigencia estatal del partido en gobierno o grupos internos bien organizados y con amplia capacidad de movilización, pero contrarios al grupo saliente o a la dirección nacional del sindicato.

Ahora bien, el control de la dirigencia sobre los afiliados del SNTE es inevitable, no solo porque han contado con los poderes coactivos señalados, sino porque los trabajadores del sector educativo, incluso después de la descentralización educativa de 1992, no tuvieron opción al ser parte de esta organización sindical. Simple y sencillamente, porque quedaban afiliados al ingresar al empleo y no podían renunciar ni cambiarse a otro sindicato, porque además no era posible que hubiese una organización gremial diferente en una dependencia federal, según lo establecían los artículos 68 y 69 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado<sup>6</sup> (Bensusán, 2000; Muñoz, 2005; 2008).

<sup>6</sup> En mayo de 2019 esta disposición fue derogada y además se determinó que podía constituirse cualquier sindicato en el sector público sin previa autorización (DOF, 2019).

Además de los poderes coactivos, los líderes del SNTE, como el resto de los dirigentes de las grandes centrales obreras y organizaciones sindicales de México, tenían asegurada una cuota de poder en el PRI en los niveles nacional, estatal y municipal. Los dirigentes magisteriales casi en automático accedían a las candidaturas del partido en el poder para ser regidores municipales, diputados locales o federales, senadores e incluso gobernadores.

Como los procesos electorales, hasta 1988, estaban controlados por completo por el gobierno federal y los gobernadores, era un hecho que después de ser candidato se obtenía el cargo. A cambio de dicha cuota, los líderes sindicales del magisterio estaban obligados a movilizar a los trabajadores para apoyar las campañas del PRI y a poner recursos financieros y materiales para tal efecto. No se trataba de un acuerdo *de facto* o de simple subordinación al gobierno y su partido, sino del cumplimiento de los compromisos sindicales por su afiliación organizativa o corporativa al PRI (Pacheco, 2000).

La función de gobierno de esta compleja maquinaria organizativa, desde sus inicios, recayó en un hombre o mujer, al que, desde la Presidencia de México, se le concedieron todas las prerrogativas para asumir el control total del sindicato (Espinosa, 1982; Peláez Ramos, 1984; Arnaut, 1992). Su poder empezaba siendo formal, pero podía ir más allá de los cargos o de los periodos. Son los casos de Jesús Robles Martínez, quien gobernó el gremio de 1949 a 1973; Carlos Jonguitud Barrios, cuyo poderío abarcó de 1974 a 1989; y Elba Esther Gordillo, quien asumió el poder sindical de 1989 a 2013. En lo sucesivo, los dirigentes nacionales del SNTE solo tendrían un limitado poder sexenal, que son los casos de Juan Díaz de la Torre, que asumió el poder de 2013 a 2018, y, a partir de 2018, Alfonso Cepeda Salas.

La base de poder de los liderazgos nacionales se sustentó en tres factores clave: 1) la formación de una facción sindical que de forma cupular podía definir quiénes ocuparían las principales carteras de la dirigencia nacional y las secretarías de los comités seccionales, lo cual incluía la ratificación o defenestración de caciques regionales; 2) la centralización, en lo posible, de las negociaciones contractuales con el gobierno nacional y con los gobernadores; 3) el mayor posicionamiento posible de cuadros sindicales en cargos de elección popular, a través del PRI, en los tres niveles de gobierno, así como en espacios directivos del sector educativo a nivel nacional y en los estados o incluso en otras instancias del gobierno federal.

## CLIENTELISMO Y PATRIMONIALISMO SINDICAL EN LA ENTREGA DE INCENTIVOS

Los poderes coactivos y las prerrogativas de orden político y administrativo permitieron a los dirigentes del SNTE, tanto a nivel nacional como estatal, crear una serie de normas informales para asignar recompensas de forma discrecional a diferentes afiliados, que tenían como soporte la impunidad y la complicidad de las autoridades educativas, prácticas pregonadas y defendidas con el discurso de la autonomía sindical (Sandoval, 1997; Muñoz, 2008).

Eso incluía la prerrogativa de que los dirigentes sindicales pudiesen otorgar un número significativo de plazas<sup>7</sup> de forma clientelar y patrimonialista a amigos o familiares y miembros leales bajo la dinámica del padrinazgo o mecenazgo; esta práctica se combinó con otros méritos de tipo administrativo, como el académico o la antigüedad; lo mismo ocurría en el caso de algunos ascensos y nombramientos como director de escuela o supervisor de zona (Sandoval, 1997).

Los dirigentes sindicales también podían “recomendar” funcionarios para cargos directivos en la SEP o en las secretarías de Educación en los estados. Esta dinámica clientelar y patrimonialista también supuso la prerrogativa de la venta de plazas de trabajadores recién jubilados y algunas de nueva creación, y, en algunos casos, la venta o asignación de una tercera o cuarta plaza a personajes con cierto peso político en el sindicato o a integrantes de su familia. Las reformas educativas de 2008, 2013 y 2019 apenas pudieron limitar este tipo de prácticas.

Bajo esta dinámica, los docentes tenían diferentes opciones para ascender o ingresar. Una siempre fue el mérito académico y, finalmente, un concurso, pero podía ser la más difícil y tardar años; otra opción era sumarse a las acciones de proselitismo sindical de los dirigentes en turno que buscaban el triunfo propio o de algún allegado; una más, colaborar en las campañas electorales de los cuadros sindicales postulados por el PRI a algún cargo de elección popular; también; hacer

<sup>7</sup> Algunos observadores del sindicalismo magisterial afirman que, de manera informal, la SEP y las autoridades educativas de los estados, como otras dependencias del gobierno federal, daban 50% de las plazas docentes y administrativas al sindicato, lo cual podía ocurrir de forma descentralizada, según la disposición de puestos por entidad federativa. Sin embargo, el historiador más prolífico del sindicalismo magisterial, Alberto Arnaut, sugiere que, como el SNTE tenía capturada la estructura administrativa de todo el sector educativo, en realidad manejaba el 100% de las plazas.

favores personales a los liderazgos locales o nacionales; y, por último, pagar cierta cantidad de recursos monetarios.

El gobierno nacional y los gobernadores alimentaban esta dinámica clientelar y patrimonialista en los acuerdos con los liderazgos de orden federativo y del ámbito local, ya que pedían apoyo al sindicato para diversas actividades políticas que requerían multitudes. Cabe decir que los directivos de las escuelas generalmente tenían la posibilidad de movilizar a los padres de familia y usar los planteles educativos para actos proselitistas en favor de algún candidato o autoridad de tipo político.

Asimismo, los líderes sindicales podían entregar a los gobernadores plazas magisteriales para atender sus necesidades de consigna política o administrativa. Esto permitió que los gobiernos estatales dieran prerrogativas al magisterio de forma diferenciada a lo largo del país, tales como días de aguinaldo o bonos y compensaciones diversas (Tapia, 2013). Estos beneficios no siempre eran para todo el personal docente o administrativo, sino para cierto grupo de trabajadores elegidos clientelariamente por la dirigencia sindical.

### LOS LÍMITES LEGALES Y POLÍTICOS AL PODERÍO SINDICAL

En estos términos, el único límite legal y político que han tenido los dirigentes del SNTE es su eficacia para contener los conflictos al interior de la organización, sea por razones de rechazo a una directiva del gobierno o de las autoridades educativas, por reclamos de maestros de orden laboral, de tipo ideológico, por disputas de poder sindical o por la intromisión de actores externos (padres de familia, asociaciones vecinales o partidos políticos). Otro límite del poder sindical ha sido su descrédito y, por tanto, su limitada capacidad de interlocución para solucionar conflictos laborales de magnitudes regionales o nacionales (Loyo, 1997; Loyo y Muñoz, 2003). También el abierto rechazo a las propuestas de reforma educativa del gobierno en turno (Ornelas, 2018; Romero Gonzaga, 2020).

Es decir, el poder sindical debe servir para resguardar las escuelas y al conjunto del sistema educativo donde este gremio es autoridad. Se debe evitar a toda costa el avance de los conflictos de orden administrativo y político; si no funciona la cooptación o la amenaza, los líderes sindicales han contado con el apoyo de la SEP o las autoridades educativas de los estados para imponer sanciones administrativas,



como suspensiones o despidos a los “agitadores” y con el respaldo de los cuerpos policiacos para reprimir o desalojar a los inconformes, ello sin descontar a los grupos de choque que hasta el final de la década de los ochenta tenían los comités nacional y seccionales (Loyo, 1985; 1991; Arnaut, 1992; Muñoz, 2005; 2008).

Además de su eventual ineficiencia para contener conflictos (de orden laboral o político), los dirigentes nacionales del SNTE tienen como límite su “desgaste” frente al presidente de la República, lo cual implica la obligación de mantener cierto nivel de confianza frente al Ejecutivo, crédito que puede ser útil para emprender cambios con cierto costo político tanto para el gobierno como para el liderazgo sindical. De esta forma, los poderes coactivos y prerrogativas políticas reconocidos a los dirigentes del SNTE tienen, en parte, un carácter jurídico, pero, sobre todo, un componente político porque implica el reconocimiento o desconocimiento por parte de la Presidencia de la República. Es decir, el SNTE —como otros sindicatos estratégicos— está sujeto a los mecanismos que contrapesan el “poder legal” reconocido de las organizaciones sindicales (Bensusán, 2000; Bensusán y Middlebrook, 2013).

### LA DISIDENCIA MAGISTERIAL

Pese a su carácter unitario y corporativo, desde su origen hasta la fecha, el SNTE ha sido una arena de conflictos de diversa índole: de orden ideológico, de tipo político, de carácter partidista y, sobre todo, de carácter organizativo. Por la diversidad de los servicios educativos y administrativos que la SEP ha tenido a su cargo, así como su presencia a lo largo de todo el territorio nacional, la composición profesional del sindicato es muy diversa (Peláez Ramos, 1984; 1999; Street, 1992; 2000).

Una fuente de conflicto y división dentro del SNTE es la presencia de diferentes grupos ideológicos que, de forma no institucional, pero permanentemente, cuestionan las directrices del modelo educativo, el funcionamiento de las escuelas, los planes y programas de estudio, las malas condiciones laborales de los profesores, la situación de precariedad en las escuelas o la necesidad de apoyar a estudiantes y padres de familia en situación de pobreza. En muchos casos estos grupos se organizan y suelen obtener delegados en los congresos seccionales o nacional, o bien, forman corrientes de opinión que difunden sus ideas a través de medios impresos o “asambleas informativas” (Peláez Ramos, 1984; 1999; Street, 1992; 2000).

Una segunda fuente de conflicto son las diferenciadas condiciones económicas y de infraestructura de las regiones donde se ubican los maestros y las escuelas. A grandes rasgos se distinguen tres situaciones. La más importante, por su relevancia y notoriedad política y sindical, son los casos de Michoacán, Guerrero, Chiapas y Oaxaca. En estas entidades federativas, una porción significativa de las escuelas no tiene agua, electricidad ni las condiciones mínimas necesarias para su operación.

Una tercera fuente de tensión es resultado de las limitaciones presupuestales para atender las desigualdades laborales, así como la falta de transparencia para obtener ascensos o traslados de zonas rurales a urbanas y en los nombramientos de directores de escuela o supervisores de zona; por los recursos insuficientes para la capacitación docente; por la falta de material didáctico para las labores de la enseñanza, lo cual incluye cosas muy elementales como gises o pizarrones.

La cuarta fuente de conflicto es el alcance de las reformas educativas o el nombramiento de autoridades del sector. Los temas más sensibles de las reformas educativas tienen que ver con el funcionamiento de las escuelas normales y las prestaciones que ofrecen a sus alumnos, la forma de reclutar y otorgar ascensos a los docentes y la forma de asignar horas o grupos; cualquier cambio en los patrones de funcionamiento de estos elementos provoca fuertes protestas (Loyo, 1991).

Una quinta fuente de conflicto latente son los procesos electorales internos. Puede ser porque los grupos que están al frente de las secciones no tienen garantizado el triunfo de la planilla seleccionada para sucederlos, de forma que limitan o desconocen el voto de delegados adversos: porque el congreso para elegir nuevos dirigentes cambió de sede sin aviso previo, porque de último momento se cambió a alguno de los integrantes de la planilla, porque no se cumplieron acuerdos entre el grupo que gobierna y la oposición al momento de integrar las planillas o porque no se respetaron los resultados (Peláez, 1984; 1999).

Estas fuentes de conflicto han estado presentes en el sindicato magisterial desde su fundación hasta la fecha, pero su intensidad y el estilo de resolverlos ha ido cambiando. El factor clave ha sido el nivel de apertura del régimen político, la capacidad organizativa de los grupos beligerantes y si cuentan con apoyos externos o cierta legitimidad social en sus demandas. Las respuestas, en este sentido, han sido diferentes, según el grado de amenaza y de fuerza de los interlocutores. Así, se ha recurrido a la cooptación, a la marginación o a la represión para solventar los conflictos.

En este marco de fuentes de conflicto han surgido diversos grupos regionales para hacer frente al verticalismo sindical y a las precarias

condiciones laborales de los docentes. El más conocido, por su carácter histórico, es el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), surgido en 1956 en la Ciudad de México para reclamar mejoras salariales y la democratización del SNTE (Loyo, 1985). Otro grupo, vigente hasta la fecha, es la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), creada en 1979 por trabajadores de Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Morelos para defender el poder adquisitivo del salario magisterial y la democratización del gremio (Arriaga, 1979; 1992; Couoh Cutz, 2013; Ortega Erreguerana, 2015; Ramírez Zaragoza, 2021; Ramírez y Jurado, 2021). Han existido otras corrientes “disidentes” que se han diluido con el tiempo, como Fracciones Democráticas o Nuevo Sindicalismo; su alcance fue muy limitado en términos programáticos y territoriales (Muñoz, 2005; 2008).

El grupo más persistente y organizado de la disidencia, sin lugar a dudas, es la CNTE. Su proselitismo sindical, después de 10 años de lucha, tuvo frutos significativos a partir de 1989. Encabezada por grupos diferenciados en objetivos sindicales, ideológicos y de orden político, logró ganar las elecciones en la sección 9 de la Ciudad de México, la 7 y la 40 de Chiapas, la 14 de Guerrero, la 18 de Michoacán y la 22 de Oaxaca. Sus dinámicas de gobierno sindical son más incluyentes y democráticas, las decisiones de autoridad son mucho más colegiadas y hay una alta rotación de liderazgos porque no tienen caciques. Sin embargo, la administración de los escasos incentivos laborales no se basa principalmente en el mérito académico para los docentes o en el mérito administrativo para el resto de los trabajadores de los centros educativos.

Ambos grupos de trabajadores tienen condicionados sus ascensos y mejoras laborales de acuerdo con su nivel de involucramiento en el activismo sindical. Como se mencionó anteriormente, en el caso de las secciones llamadas “institucionales”, es decir, no disidentes, predominan esquemas clientelares de diversa índole (Tapia, 2013): participación en actos de proselitismo electoral —de tipo sindical o partidista—, favores personales o pagos informales, entre otros. En el caso de las secciones disidentes es necesario que los trabajadores participen en asambleas sindicales y en actos de protesta de diferente intensidad y alcance.

Entre otras cosas, los trabajadores de las secciones disidentes deben estar dispuestos a soportar la participación en campamentos de protesta por semanas o meses con escasa comida y agua, actos de represión de los cuerpos de seguridad pública o incluso detenciones arbitrarias y violentas. El mérito académico o administrativo tiene un valor sig-



nificativo, pero no suficiente para ascender en el escalafón laboral. Es importante señalar que la participación de los trabajadores en actos de protesta es voluntaria, pero no es tan fácil sustraerse de estas acciones porque hay presiones verbales y no verbales de compañeros, directivos y supervisores.

Como se mencionó antes, las secciones “institucionales” intercambiaban favores con los gobernadores para obtener algunas mejoras de tipo laboral que se distribuyen de forma clientelar y patrimonialista entre las personas que cumplen las expectativas de los dirigentes seccionales. Por su parte, las secciones disidentes, desde 1989 hasta 2019, recurrieron a la protesta para obtener beneficios laborales para sus representados por parte de los gobiernos estatales y del nacional (Tapia, 2013).

El trato diferente por parte de los gobernadores y autoridades educativas nacionales hacia las secciones disidentes se debió, entre otras razones, al rechazo del Comité Nacional del SNTE para que se reconozca su capacidad de interlocución y su legitimidad legal para negociar con las autoridades educativas de los estados o a nivel nacional, de forma que muchas veces los negociadores gubernamentales debían incluir a los líderes nacionales del SNTE en las mesas de negociación y debían tener su autorización o conformidad para hacer un ofrecimiento a los grupos disidentes.

Es importante señalar que, como el activismo sindical fue un elemento clave para obtener mejoras laborales, por casi 40 años (de 1989 a 2019) los disidentes dispusieron de mucho tiempo de horas clase para lograr sus reivindicaciones. En este sentido, hubo ocasiones en que las protestas, sobre todo en Chiapas, Michoacán, Guerrero y Oaxaca, llegaron a abarcar más de 100 días del ciclo escolar.

### **SALDOS DEL PERIODO HEGEMÓNICO**

A manera de balance, se puede afirmar que lo más relevante del periodo del gobierno del PRI como partido hegemónico fue el esfuerzo gubernamental por incrementar la oferta educativa a lo largo del país en todos los niveles, incluidas las escuelas normales y la Universidad Pedagógica Nacional. También fue clave el inicio de un proceso de descentralización administrativa que inició en 1973 y culminó con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992. Sin embargo, el crecimiento del sistema educativo en este periodo también acentuó las desigualdades e institucionalizó el clientelismo

laboral, mecanismo clave de la relación entre sindicato y autoridades educativas y entre sindicato y sus integrantes.

En este marco, la dirigencia del SNTE se caracterizó por coadyuvar con la contención de las protestas, lo que dio lugar al crecimiento precarizado del sistema educativo. También el sindicato apostó por exigir espacios de decisión o cogobierno en la SEP y en las oficinas del sector educativo en las entidades federativas a cambio de aceptar las propuestas de política educativa de los diferentes gobiernos; en este sentido, todos los esfuerzos de modernización fueron contaminados por las pugnas entre sindicalistas y funcionarios educativos. Destaca el caso de Carrera Magisterial, creada en 1993 como un escalafón académico adicional al administrativo, el cual, sin embargo, fue acotado por la dirigencia sindical para que los aspirantes fuesen evaluados de forma conjunta por el gremio y las autoridades respectivas. Otro caso similar fue la creación del Consejo Nacional de Participación Social impulsado por el presidente Ernesto Zedillo. Se trataba de un instrumento para exigir la transparencia y rendición de cuentas de la operación de las escuelas por parte de los padres de familia; no obstante, los líderes del SNTE, al ser incluidos en su cuerpo directivo, terminaron por volverlo un organismo inútil que no pudo consolidarse.

Asimismo, en esta etapa, la dirigencia sindical invirtió durante décadas recursos humanos, materiales y económicos para posicionar a sus cuadros en cargos de elección popular en los ámbitos municipal, estatal y nacional; en ambas cámaras legislativas a nivel federal y en los congresos locales. Esto implicó el uso intensivo de escuelas y maestros para propósitos electorales, acciones que realimentaron las prácticas clientelares al interior del sindicato y en la relación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno y la dirigencia sindical.

### **EL SINDICALISMO MAGISTERIAL Y SU INTERACCIÓN CON LOS GOBIERNOS DEL PAN**

La nueva realidad normativa de los procesos electorales y la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000 y en las entidades federativas a partir de 1989 obligaron a los sindicatos a replantear su estrategia de colaboración con el PRI en los comicios.<sup>8</sup> Muy pocas

<sup>8</sup> La derrota del PRI en las elecciones federales del año 2000 potenció la desarticulación de los grupos corporativos en lo relativo a su participación en los procesos electorales. Las organizaciones obreras y campesinas tradicionales, así como las llamadas "populares",

organizaciones sindicales, después de la alternancia en la presidencia, pudieron conservar su influencia. Un caso paradigmático es el SNTE: de ser una organización que pregonaba su afiliación colectiva y su apoyo al PRI y con importantes dividendos por ello, después de las reformas electorales de 1989 a 1996 y el posterior triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del 2000, diversificó su estrategia de relaciones políticas. En primer lugar, hizo un pacto de colaboración política con el nuevo gobierno panista e inició acuerdos con el conjunto de los diferentes partidos del espectro legislativo y electoral (Muñoz, 2005; 2008) sin que ello implicara abandonar sus posiciones político-electorales en el PRI.

En este marco, la dirigencia del SNTE, encabezada por Elba Esther Gordillo, quien había sobrevivido a los sexenios de los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, sin distanciarse del PRI, aceptó firmar la propuesta de reforma educativa de Vicente Fox, quien por primera vez impulsó la agenda de la evaluación y el mérito en el magisterio. No podía hacerlo por decreto porque no contaba con los instrumentos políticos necesarios para tal propósito. Tampoco podía hacerlo por la vía legislativa porque no tenía mayoría en ninguna de las dos cámaras, así que, continuando con la tradición *pactista* de los gobiernos que le antecedieron, el 8 de mayo de 2002, convocó a los gobernadores, a la SEP, al SNTE y a diversos organismos públicos y privados del sector educativo a firmar el “Compromiso social por la calidad de la educación”.

Una parte sustantiva del documento plantea que en el futuro la movilidad de maestros y directivos se haría con base en el mérito y se desarrollaría un nuevo sistema de evaluación, ante lo cual la SEP se comprometió a establecer estándares de aprovechamiento para evaluar el aprendizaje de los alumnos y a orientar la asignación de recursos con un sentido de equidad, transparencia y con base en indicadores de desempeño.

Por su parte, el SNTE asumió como principal compromiso impulsar “una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad educativa, de las formas de organización y de gestión escolar”. Asimismo, se comprometió a que el mecanismo de acceso a la cadena de dirección, supervisión y jefaturas de sector fuera “mediante exámenes de ingreso

quedaron rebasadas después de las elecciones federales de 1988 en su capacidad para el llamado “acarreo” de votantes o para contribuir en otras prácticas antidemocráticas como el “relleno de urnas”, la quema de boletas en casillas donde había desventaja para el PRI y, lo más importante, perdieron toda posibilidad de intimidar a sus agremiados, debido a los candados jurídicos que supuso la creación de la credencial de elector con fotografía.

al servicio y concurso de oposición para la promoción” y se estableciera un examen de conocimientos para el ingreso de maestros (SEP, 2002). Este documento fue objeto de rechazo por parte de diversas voces institucionales y disidentes dentro del sindicato.

La siguiente propuesta de la agenda evaluativa del PAN y del foxismo fue el impulso, en agosto de 2002, de un decreto para crear el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Enseguida instaló su junta directiva y emitió el nombramiento del director general. No obstante, para evitar confrontaciones entre los principales partidos con representación en el Congreso y con el SNTE, Fox decidió crear el instituto de evaluación al margen de toda discusión con los actores políticos y sociales más interesados en el tema (DOF, 2002).

El gobierno de Felipe Calderón quiso llevar más lejos la agenda evaluativa del panismo, pero como tampoco tenía mayoría legislativa en ninguna de las dos cámaras optó por el acuerdo administrativo. Así, el 15 de mayo de 2008, con el apoyo del SNTE convocó a la dirigencia sindical para firmar la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), propuesta que se integró por cinco ejes: 1) modernización de los centros escolares, 2) profesionalización de los maestros y las autoridades educativas, 3) bienestar y desarrollo integral de los alumnos, 4) formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo y 5) evaluar para mejorar. El segundo eje, el de profesionalización de los maestros y las autoridades educativas, punto clave de la ACE, se dividió en tres apartados: ingreso y promoción al servicio docente, profesionalización e incentivos y estímulos. El punto que más beneplácito causó en la opinión pública, pero provocó la rebeldía de muchos líderes sindicales y miles de maestros, fue el correspondiente al ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y vacantes definitivas, pues se acordó que fuera mediante concurso (Ornelas, 2018).

Otro de los ejes relevantes de la ACE fue el denominado “evaluar para mejorar”. Su propósito fue lograr la articulación de un Sistema Nacional de Evaluación, que, entre otros elementos, impulsó la aplicación censal de un instrumento para medir el logro de los aprendizajes denominado Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). Esta prueba se convirtió en obligatoria para los estudiantes de educación básica y más adelante se aplicó a los alumnos del nivel medio superior.

Tres años después, en mayo de 2011, en el marco del nuevo Sistema Nacional de Evaluación, Felipe Calderón impulsó el Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de

Educación Básica. Los aspectos más significativos de dicho acuerdo fueron que habría evaluación obligatoria para todos los docentes de la educación básica y que sus resultados serían considerados para que los profesores frente a grupo y en funciones de apoyo técnico pedagógico y directivos inscritos en Carrera Magisterial acreditaran cierto puntaje.

### **SALDOS DE LOS GOBIERNOS PANISTAS**

La agenda evaluativa del foxismo fue aceptada por la dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo, principalmente porque no tuvo ningún efecto jurídico, administrativo o laboral entre el magisterio. En el caso del "Compromiso social por la calidad de la educación", al no constituirse en un mecanismo administrativo con obligaciones y responsabilidades sancionables, no pasó de ser un acuerdo de papel. Además, no se generó una comisión de seguimiento, ni tampoco se vinculó a la aplicación de normas existentes y mucho menos a la creación de nuevas leyes que dieran herramientas jurídicas a las autoridades educativas para llevar hasta sus últimas consecuencias los compromisos establecidos. Por otro lado, el INEE no tuvo los recursos suficientes ni la capacidad política y administrativa para llevar a cabo un proceso de evaluación de largo alcance, de forma que sus diagnósticos, pese a su rigor técnico y académico, no fueron tomados en cuenta por las autoridades educativas.

Respecto a la ACE, sus alcances tuvieron un carácter muy limitado porque solamente se pusieron a concurso las plazas de "nueva creación", y las convocatorias para los exámenes y la aplicación de estos fueron procesos que se caracterizaron por la opacidad. Más aún, salió a flote un problema de difícil resolución: los gobernadores, a veces en acuerdo con los líderes seccionales del SNTE, acordaron cuántas y cuáles plazas se concursarían, y el resto se asignarían de forma discrecional. Entre otras razones, porque se trataba de puestos ya existentes y, por tanto, no estaban sujetos a ningún tipo revisión.

En el caso de la prueba ENLACE, en la medida que su estatus administrativo se situó desde el inicio en el marco de las acciones administrativas que podía llevar a cabo la SEP, ni legisladores ni gobernadores tuvieron incentivos para que esta prueba se convirtiera en un instrumento para decisiones de política educativa. Los titulares de los gobiernos estatales se preocuparon más por evitar que pudiera afectar sus rentas políticas de corto o mediano plazo o que fuera una amenaza para la estabilidad política, por lo que algunos consintieron su cancelación,



lo que fue el caso de los estados de Oaxaca, Guerrero y Michoacán. En cuanto a la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, el SNTE no se opuso porque, como no era obligatoria para los maestros, la mayoría pudo eludir la prueba sin ninguna consecuencia.

En lo organizativo, en este periodo la dirigencia del SNTE promovió y consiguió la fragmentación de la representación sindical en algunas secciones disidentes. La sección 18 de Michoacán fue dividida en tres segmentos; la sección 22 de Oaxaca se escindió en dos y se creó la número 59. Otra sección disidente que fue dividida en dos fue la 9 de la Ciudad de México. Algunas secciones institucionales también fueron divididas: son los casos de la 29 de Tabasco y la 37 de Baja California; también la 35 de Durango, pero de forma temporal.

La fragmentación también ocurrió a nivel nacional. En julio de 2009 surgió el Sindicato Nacional Democrático de Trabajadores al Servicio de la Educación (SNDTSE), impulsado por Joel Ayala Almeida, secretario general de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE) y dirigido por Carlos Jonguitud Carrillo, hijo del exlíder del SNTE, Carlos Jonguitud Barrios. También, en octubre del mismo año se creó la Federación Nacional de Sindicatos Independientes de Trabajadores de la Educación (Fenasite).<sup>9</sup> Otro caso es el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación de México (SITEM), que obtuvo su registro ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el 8 de febrero de 2011 (Muñoz, 2022).

Durante estos dos sexenios la dirigencia del SNTE también aprendió a diversificar sus alianzas parlamentarias y electorales, en la medida que los alcances territoriales del PRI disminuyeron drásticamente. Y porque había más competidores por las candidaturas que antes, tenían asegurados los segmentos sindicales, incluidos los del magisterio. Para tal efecto, el sindicato creó una agrupación de “observadores electorales”, la

<sup>9</sup> En esta federación están inscritas 10 organizaciones: Sindicato Autónomo de Trabajadores de la Educación de Veracruz (SATEV); Sindicato Estatal de Trabajadores de la Educación de Puebla, Independiente, Democrático (SETEPID); Sindicato Independiente de la Educación del Estado de Durango (SITEED); Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación de la Ciudad de México (Sitecim); Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación de Tabasco (SITET); Sindicato Independiente de Trabajadores de Telebachilleratos y Servicios Educativos de Veracruz (Sitteba); Sindicato Independiente Democrático de Trabajadores del Estado de Chiapas (Sidtech); Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación de Quintana Roo (Siteqroo); Sindicato Estatal de Trabajadores de la Educación de Yucatán (SETEY); Sindicato Yucateco de Trabajadores Transferidos de la Educación (SYTTE).

Organización Nacional de Observación Electoral Magisterial (ONOEM), una instancia que recibía recursos de organismos nacionales e internacionales para la tarea encomendada y desde la cual se organizó el trabajo de miles de trabajadores de la educación que se harían cargo de “vigilar” elecciones (Muñoz, 2011). El propósito, en gran medida, fue poner esta red de “observadores” al servicio del partido que mayores rentas ofreciera al sindicato magisterial tanto a nivel nacional y estatal.<sup>10</sup>

A la par, en el año 2002, la dirigencia del SNTE usó su estructura territorial para apoyar la competencia por el liderazgo nacional del PRI. Elba Esther Gordillo asumió la secretaría general de ese partido, acompañada de Roberto Madrazo, exgobernador de Tabasco, como presidente. La fórmula Madrazo-Gordillo arrasó y desde esa posición la lideresa del SNTE reforzó su presencia política dentro del PRI. Posteriormente, de cara a las elecciones federales de 2003, Gordillo se hizo coordinadora parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados entre 2003 y 2005 (LIX Legislatura) y consiguió 25 escaños para su gremio. Desde dicho cargo, Gordillo intentó apoyar diversas iniciativas del presidente Fox, pero no tuvo mucho éxito.

Mas adelante, en 2005, Gordillo creó su propio partido. De cara a las elecciones federales de 2006, el aparato de operadores de la dirigencia del SNTE, entre diciembre de 2004 y enero 2005, reunieron en poco tiempo a 72 mil ciudadanos que participaron en 241 asambleas distritales para lograr la formación del Partido Nueva Alianza, el cual solo necesitó siete semanas para reunir los requisitos administrativos que le garantizaron su registro (Muñoz, 2011). Con esta fuerza política bajo su control y con el poder del sindicato, la lideresa del SNTE volcó su apoyo hacia la candidatura de Felipe Calderón. A través de lo que se denominó Proyecto Azul, el sindicato magisterial, con el apoyo de su estructura territorial, realizó actividades de promoción del voto a favor de Calderón, primero como precandidato y luego como abanderado a la presidencia. A cambio de ello, Calderón le entregó la Subsecretaría de Educación Básica a un familiar cercano de la lideresa del gremio magisterial. La alianza política con Calderón, sin embargo, no impidió que Gordillo hiciera diferentes alianzas multipartidistas.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> A este grupo de “operadores” se los conocería como el grupo de los viajeros. La gran mayoría eran maestros asignados a las tareas del sindicato que hubieran sido comisionados por la SEP, así como por las secretarías de Educación Pública de las entidades federativas (Muñoz, 2011).

<sup>11</sup> Los acuerdos electorales de Nueva Alianza fueron multipartidistas tanto a nivel de diputaciones locales como en las gubernaturas. En 2010, el partido del magisterio ayu-

## EL REGRESO DEL PRI Y LA SEGUNDA ETAPA DE LA AGENDA EVALUATIVA

En las elecciones presidenciales de 2012, el PRI volvió a ganar la presidencia. Pero es importante destacar que, a diferencia de los comicios que transcurrieron entre los años 2000 y 2011, el apoyo de la estructura territorial del SNTE no fue determinante. Este fue un factor clave para que el presidente Enrique Peña Nieto pudiese impulsar la agenda de reforma educativa que acordó con el Partido Acción Nacional y con el Partido de la Revolución Democrática como parte de un pacto que también incluía reformas estructurales en materia fiscal, energética y de telecomunicaciones.

Este paquete de acuerdos denominado Pacto por México se convirtió en un mecanismo que le permitió al PRI resolver sus problemas de gobernabilidad en ambas cámaras legislativas, en la medida que el PAN y el PRD se comprometieron a darles los votos necesarios a las iniciativas presidenciales pactadas para convertirlas en reformas constitucionales. No sobra decir que el PRI tenía asegurado el apoyo de los partidos minoritarios en el Congreso, que eran Nueva Alianza y el Verde Ecológico de México.

El primer paquete legislativo de la agenda educativa supuso una reforma constitucional del artículo 3.º, donde se mencionó de forma clara que “el ingreso” al servicio docente y “la promoción” a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que impartiera el Estado se llevarían a cabo mediante concursos de oposición que garantizaran la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondieran. Además, la reforma del artículo 3.º incluyó la obligación de la evaluación periódica para la “permanencia” de los docentes en el servicio educativo (DOF, 2013b). En segundo lugar, se reformó la Ley del INEE, en la cual se le otorgó autonomía en lo

dó a ganar, aliado con el PRI, Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Zacatecas e Hidalgo. En Oaxaca se coaligó con PAN y PRD, y en Veracruz, con el PAN. En resumen, de los 12 estados que renovaron gobernador, solo en Sinaloa —donde el Panal se alió con el PRI— y en Tlaxcala —donde se alió con el PAN— la maestra resultó derrotada. Asimismo, en 2011, en acuerdo con el exgobernador Arturo Montiel, pudo imponer como candidato del PRI en el Estado de México a Eruviel Ávila. A la lista se deben añadir Oaxaca y Veracruz, estados en los que Nueva Alianza no iba aliado con el candidato ganador, pero en los que Gordillo pudo colocar a colaboradores suyos como titulares de la Secretaría de Educación o su equivalente. Más aún, Elba Esther Gordillo y el SNTE impulsaron la candidatura de Humberto Moreira como dirigente nacional del PRI y logró el triunfo.



que respecta a sus funciones y al resultado de su trabajo de evaluación en los distintos niveles educativos (DOF, 2013a).

En tercer lugar, los partidos que signaron el Pacto por México acordaron la aprobación de una nueva ley que, en lo sucesivo, regularía el ingreso y promoción al magisterio; se trata de la Ley General de Servicio Profesional Docente (DOF, 2013b). Esta ley resultó altamente polémica porque en su artículo 53 estableció que, si los maestros evaluados son reprobados en las evaluaciones por tercera ocasión, “se darán por terminados los efectos del nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda”.

Igualmente, su artículo 76 estableció que el personal docente y con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que incumpla con la asistencia a sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos, en un periodo de 30 días naturales, sin causa justificada, será separado del servicio sin responsabilidad para la autoridad educativa o para el organismo descentralizado, y sin necesidad de que exista resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o sus equivalentes en las entidades federativas.

Esta reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados por 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones, a solo 20 días de la toma de posesión del presidente Peña Nieto, situación que generó airadas protestas de las secciones institucionales y disidentes del SNTE, y de la propia dirigencia nacional del gremio, que abiertamente manifestó su rechazo. La respuesta del gobierno fue tajante y el 26 de febrero, el mismo día en que se publicó en el *Diario Oficial* la reforma del artículo 3.º, la todopoderosa dirigente del SNTE Elba Esther Gordillo fue detenida y acusada de malversación de fondos.

Además, el gobierno se propuso limitar el poder clientelar de los gobernadores en lo relativo al manejo de las plazas del sector educativo. Para tal efecto, primero creó el Sistema de Información y Gestión Educativa (Siged), a través del cual la SEP tendría datos precisos de matrícula escolar, plantillas laborales, así como las evaluaciones de maestros y alumnos de los centros educativos. Para tal efecto, se llevó a cabo un censo de escuelas y maestros que evitaría que se inflara o se escondiera el número de plazas para entregarlas de forma clientelar (SEP, 2013a). Por otro lado, en 2014 desapareció el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), creado en 1998 para que los gobiernos estatales recibieran la nómina magisterial, y se creó el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE), instrumento que en lo sucesivo daría

nuevas facultades a la SEP y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para recentralizar el pago al personal educativo de las entidades federativas (DOF, 2014). Con el FAEB los gobernadores actuaban con total opacidad y con lógicas patrimonialistas, de forma que desviaban recursos para financiar actividades políticas y pagar salarios al margen de las normas administrativas (Fernández, 2018).

Se puede afirmar que el elemento clave de esta reforma fue el abierto propósito de eliminar los pilares de la dinámica clientelar entre los liderazgos sindicales y los miembros del gremio. En primer lugar, porque, en teoría, los dirigentes ya no podrían entregar plazas o ascensos de forma discrecional e indiscriminada, ni tampoco usar al personal educativo para hacer proselitismo electoral o pedir favores personales, situación que generó importantes expectativas sobre la liberación del personal docente de los condicionamientos sindicales (Guevara, 2016). En segundo lugar, aparentemente, la creación del censo magisterial le daría a la SEP una herramienta estadística para conocer efectivamente cuántos maestros había y dónde se ubican, y el FONE eliminaría el margen de negociación clientelar que tenían los gobernadores y los dirigentes seccionales para hacer intercambios de plazas por apoyos políticos en lo que se conocía como la “doble negociación” (Fernández, 2018).

También, esta reforma educativa y su énfasis en la evaluación generó importantes expectativas de carácter positivo porque se habló de que los concursos para el ingreso y ascenso de los maestros y la evaluación permanente supondría la recuperación de la rectoría del Estado sobre el quehacer docente; se planteó que esto supondría un ejercicio de rendición de cuentas del sistema educativo hacia la sociedad y que esta política daría instrumentos a las autoridades educativas sobre los puntos a mejorar (SEP, 2013b).

### **SALDOS SINDICALES DEL REGRESO DEL PRI**

Independientemente de los argumentos y de las posturas de los liderazgos del SNTE, durante los siguientes cinco meses, como no había ocurrido en la historia de las protestas de los maestros, en prácticamente la mayor parte de las entidades federativas se registraron movilizaciones para rechazar la reforma educativa. Lo relevante de este suceso es que hubo secciones sindicales que en 40 años no habían registrado acciones de protesta, tales como las de Guanajuato, la 3 de Baja California, las de Querétaro, Sonora, Zacatecas, Chihuahua, Coahuila, Nuevo

León, San Luis Potosí, Aguascalientes, Tamaulipas, Baja California, Sinaloa, Tabasco y Puebla, entre otras. Las únicas entidades donde no hubo protestas masivas fueron Jalisco, Nayarit y Campeche. En el caso de los estados donde se sitúan las secciones disidentes, las protestas fueron constantes e intensas (Muñoz, 2020).

Por otra parte, la reforma fue calificada por un amplio sector del magisterio como un proyecto impulsado por organismos internacionales, como la OCDE, por el empresariado nacional y como resultado de una imposición externa, ajena a la realidad laboral de los maestros y sus escuelas. En este sentido, se cuestionó que la reforma no generó un compromiso para mejorar la situación laboral de los maestros y la infraestructura de los planteles educativos.<sup>12</sup>

Asimismo, una vez que la reforma entró en marcha, sobre todo el proceso de evaluación docente, se registraron diversas anomalías: malas condiciones de las instalaciones donde se aplicaron los exámenes y los equipos usados. También hubo reclamos por la carencia de materiales para la preparación de las pruebas y por la escasa o nula asesoría para los concursantes. Otra de las críticas que se generaron al proceso de evaluación fue que los aspirantes aprobados con exámenes de ingreso no obtuvieron en automático una plaza docente, sino que se los certificaba de forma temporal en casos de vacancia (Rodríguez, 2021).

Quizá el problema más significativo que no resolvió esta reforma fue la asignación clientelar de plazas docentes. Los gobernadores, por cuenta propia o en acuerdo con los dirigentes seccionales, pudieron burlar las premisas de la evaluación porque no informaron al Servicio Profesional Docente sobre la totalidad de las plazas que tenían y

<sup>12</sup> De acuerdo con el censo realizado por el INEE, entre los años 2013 y 2015, el Inifed recopiló a través de la llamada Cédula de Información Técnica (CIT) datos de 146 071 centros de trabajo y se detectó que 31% presenta daño estructural en sus instalaciones y que 33.4% funciona con estructura atípica, es decir, con edificaciones que no se apegan a la normatividad establecida por las autoridades, por lo cual los integrantes de las comunidades escolares están expuestos a riesgos de salud. Asimismo, la mitad (50%) de las escuelas de educación básica revisadas carecen de drenaje; aproximadamente una quinta parte (22.6%) no se encuentra conectada a una red de abastecimiento de agua; y casi 9 de cada 10 no cuentan con bebederos (88.5%) o comedor (87.5%). En lo relativo al tema de la falta de energía eléctrica y baños, las escuelas con CIT alcanzan aproximadamente 2%, es decir, 2 920 escuelas operan sin baños y 3 844 sin energía eléctrica. En este sentido, dice el informe del INEE, los docentes y estudiantes de 3 844 recintos educativos llevan a cabo los procesos de enseñanza-aprendizaje no solo condicionados a horarios dependientes de la luz solar, sino a prácticas didácticas en extremo limitadas según las tendencias pedagógicas actuales (INEE, 2019).

tampoco el censo pudo detectarlas. Entre otras razones, porque algunas se habían creado ligadas al presupuesto estatal; otras estaban situadas en espacios diferentes al sector educativo.

También se observó que un sector importante del magisterio precarizó su situación laboral, primero porque se canceló el programa de Carrera Magisterial. Por otro lado, el Servicio Profesional Docente, generalmente con plazas cedidas por los gobiernos estatales, en el caso de la educación primaria, ponía a concurso espacios en escuelas sumamente alejadas de los centros urbanos y con serias carencias de infraestructura. En el caso de las plazas docentes partidas en horas, en especial en educación secundaria, solo se ponían a concurso cinco horas o tres en aquellas materias que tenían más aspirantes (Silva y Gutiérrez, 2020). No queda claro por qué estas situaciones no fueron detectadas por el censo de maestros, por el Servicio Profesional Docente y por el FONE, instrumento que terminó incrementando sus recursos para cubrir los crecientes requerimientos de las entidades federativas para cubrir los pagos de la nómina magisterial (Fernández, 2018).

En el caso de las secciones disidentes de los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán, las protestas no cesaron hasta que, en febrero de 2015, Luis Miranda Nava, subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación en turno, firmó un acuerdo en nombre del Ejecutivo en el que se comprometió a no aplicar la reforma educativa de 2013 a los maestros de educación básica y normal de dichas entidades federativas (Muñoz y Castro, 2019). A la par, previamente a los procesos electorales federales de 2015, la SEP canceló de forma unilateral los exámenes de evaluación docente y los reanudó una vez que concluyeron los comicios (Rodríguez, 2021).

La dirigencia nacional del SNTE, encabezada por Juan Díaz de la Torre, un secretario general sin experiencia ni aspiraciones políticas, no se posicionó en contra de las evaluaciones, pero para apoyar a sus agremiados organizó cursos y diseñó instrumentos a través del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional (Sinadep), creado por el sindicato en 2013 para generar un respaldo para la educación continua y la especialización de los docentes.



## EL TRIUNFO DE AMLO Y LA CANCELACIÓN (PARCIAL) DE LA REFORMA DE 2013

Andrés Manuel López Obrador, dos veces candidato a la presidencia por el PRD (en 2006 y en 2012) se presentó a una tercera contienda con nuevo partido, Movimiento Regeneración Nacional (Morena), y una de sus banderas clave de la campaña fue cancelar la reforma educativa impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto “porque no era para mejorar las condiciones de los maestros y las escuelas” y porque buscaba “privatizar la educación”. Si bien los mecanismos administrativos de la reforma peñista eliminaron significativamente los incentivos que tenían los líderes sindicales para sumarse a las campañas electorales, el malestar de cientos de miles de maestros con la política evaluativa fue un factor clave que favoreció el discurso del candidato morenista.

Además de las inconformidades que AMLO recogió de docentes de todo el país, se sumaron al activismo electoral de Morena los liderazgos de las secciones disidentes, quienes, al estar exentos, *de facto*, de la política de las evaluaciones y, por tanto, de las sanciones correspondientes, participaron abierta y activamente en la campaña lopezobradorista. No queda claro cuánto influyó en el triunfo de AMLO el tema de la reforma, pero lo obtuvo con 30 113 483 votos, lo que significó el 53% de los votos.

Pocos días después de instalarse en la presidencia, el 11 de diciembre AMLO envió al Congreso la iniciativa para derogar la reforma educativa de Peña Nieto e iniciar la discusión de su propuesta (González, 2018). Después de cinco meses de debates en ambas cámaras, con mayoría de legisladores de Morena, se derogaron las leyes de la reforma educativa de 2013 (Garduño y Jiménez, 2019; Becerril y Ballinas, 2019) y el 15 de mayo de 2019 se aprobó una nueva reforma (DOF, 2019).

Con ello se reformó el artículo 3.º, donde el proceso de evaluación fue cancelado. Además, se reformó la Ley General de Educación, donde se hizo énfasis en que en la elaboración de planes y programas de estudio debe tomarse en cuenta la opinión de las autoridades locales. También se promulgó la Ley de Mejora Continua de la Educación, la cual planteó la creación de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), la cual sustituyó al INEE. Asimismo, desapareció el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (Inifed), órgano que estaba encargado de construir y rehabilitar las escuelas en todo el país, y sus tareas fueron asignadas a la SEP con el apoyo del Sistema Nacional de Información de la Infraestructura.

Lo más relevante de esta reforma fue la publicación de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, la cual dispuso la creación de la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (Usicamm), cuya función central es determinar los mecanismos de ingreso y promoción del personal docente con el apoyo de un área denominada Sistema Abierto y Transparente de Asignación de Plazas, que sustituyó al Servicio Profesional Docente, el cual debe ser alimentado por la información de las autoridades educativas de los estados cuando alguien del personal docente se jubile o cuando haya una vacante para un cargo directivo. Esta reforma logró que las secciones institucionales y las disidentes aceptaran como legítimo este nuevo proceso de promoción, lo cual redujo la conflictividad magisterial a su mínima expresión en comparación con sexenios anteriores.

### **SALDOS DEL GOBIERNO DE AMLO**

Se puede apreciar que la reforma educativa del sexenio de Peña Nieto fue cancelada de forma parcial, debido a que se canceló la evaluación permanente del personal docente, pero se mantuvieron los exámenes como instrumento para el ingreso y la promoción a los centros educativos. En este sentido, los reclamos que se pueden recoger en los medios informativos y en las redes sociales por parte de las personas evaluadas es que no se valora la experiencia docente y que los exámenes que aplica la Usicamm no incluyen el tipo de competencias que se requieren para estar frente a un grupo. También hay quejas de que se concursan horas adicionales a profesores de secundaria en escuelas distintas donde laboran.

Lo más extraño es que, como en el caso de la creación del Servicio Profesional Docente y del FONE, los gobernadores, en acuerdo con los liderazgos seccionales del SNTE, continuaron con la práctica de ocultar las plazas o incluir nuevas en la nómina magisterial recentralizada, fundamentalmente a través del patrocinio de protestas que afectaron el tránsito en vías férreas o carreteras. De este modo, pese a los concursos, fue inevitable la persistencia de dos mercados laborales en la asignación de plazas: las que se entregan de forma clientelar y las que se ganan formalmente por mérito. ¿Por qué la autoridad educativa federal y las autoridades hacendarias no pueden detectar estos casos a pesar de los controles administrativos existentes? No queda claro.

En lo organizativo, la dirigencia nacional del SNTE, después de la llegada de Juan Díaz de la Torre a la dirigencia nacional, el 28 de fe-

brero de 2013, tuvo un papel muy neutral en lo relativo a los debates sobre los efectos laborales y educativos de las reformas de los presidentes Peña Nieto y López Obrador. De hecho, después del arribo de AMLO a la presidencia, De la Torre fue sustituido por Alfonso Cepeda Salas, más cercano al recién elegido mandatario. Esto ocurrió durante el VII Congreso Nacional Extraordinario, celebrado en Puerto Vallarta, Jalisco, los días 12, 13 y 14 de febrero de 2018. Es de hacerse notar que los estatutos fueron modificados para que el periodo de mandato del nuevo secretario general se extendiera de 4 a 6 años, de forma que su liderazgo concluirá hasta 2024.

En el terreno político, después de la detención de Elba Esther Gordillo, la dirigencia del SNTE se abstuvo de involucrarse orgánicamente en actos de proselitismo político. En el mejor de los casos, grupos de maestros por separado se involucraron en acciones de proselitismo partidista. El caso de grupos disidentes fue diferente. Las inconformidades que generó la reforma de 2013 dieron pauta para que, durante la prolongada campaña presidencial de AMLO, trabajadores de la educación de diferentes entidades del país firmaran acuerdos de apoyo para fortalecer las estructuras territoriales de Morena.

Así, entre abril y mayo de 2016, AMLO firmó 12 acuerdos con diferentes grupos de maestros en igual número de entidades federativas, cuyo propósito fue generar el compromiso del presunto gobierno del morenista, a partir de 2018, de promover “la cancelación de la mal llamada reforma educativa”. A cambio los maestros hicieron el “compromiso a título personal, como ciudadanos, de apoyar a Morena en los trabajos de promoción y defensa del voto para asegurar el triunfo en las elecciones de presidentes municipales, diputados locales y gobernador” que se realizarían en los respectivos estados (Muñoz, 2020). Por otro lado, muchos dirigentes de las secciones disidentes que integran la CNTE fueron incorporados como candidatos a diputados locales y federales durante el proceso electoral de 2018.

### REFLEXIONES FINALES

La desigualdad sistémica o estructural de tipo laboral que se da en la educación básica y normal ha sido el principal insumo de las prácticas clientelares y patrimonialistas para los liderazgos del sindicalismo magisterial en México, situación que se acentuó con el esquema de cogobierno entre la SEP y el SNTE, en particular el acuerdo que les permitió

a los cuadros del gremio magisterial hacerse cargo de la administración de las escuelas y de la supervisión de las zonas escolares.

Este arreglo al parecer tenía el propósito de que el sindicato se convirtiera en guardabarreras de las protestas e inconformidades laborales, encabezadas por las llamadas secciones disidentes agrupadas en la CNTE, por lo cual también se la dotó de poderes coactivos que garantizaban la gobernabilidad sindical bajo un esquema de liderazgos oligárquicos que podía perpetuar en el poder tanto tiempo como se lo permitiera el gobierno nacional.

La descentralización educativa materializada en 1992, en principio, alivió la carga burocrática de las oficinas centrales de la SEP para atender asuntos laborales y administrativos de los estados; sin embargo, favoreció la intervención de los gobiernos estatales en el acuerdo clientelar y agudizó la práctica de entregar beneficios laborales a cambio de apoyo electoral. Las reformas educativas que impulsaron la evaluación como esquema de asignación, primero en 2013 y después en 2019, no han logrado impedir la entrega clientelar y patrimonialista de las plazas docentes. De hecho, la primera deslegitimó los procesos de evaluación, debido a su acendrada postura punitiva y persecutoria.

## REFERENCIAS

- Arnaut, A. (1992). *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*. México: CIDE.
- Arnaut, A. (1996). *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887-1994*. México: CIDE.
- Arriaga, M. (1979). El magisterio en lucha. *Cuadernos Políticos*, 27, 79-101.
- Benavides, E. y Velasco, G. (coords.) (1992). *Sindicato magisterial en México*. México: Instituto de Propositiones Estratégicas.
- Bensusán, G. (2000). *El modelo mexicano de regulación laboral*. México: Flacso/Plaza y Valdés.
- Bensusán, G. y Middlebrook, K. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México. Flacso/UAM-Xochimilco/Clacso.
- Couoh Cutz, R. (2013) *Breve historia de la CNTE*. <https://impunemex.wordpress.com/2013/09/12/breve-historia-de-la-cnte/>.
- DOF (2002). Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.



- DOF (2013a). Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- DOF (2013b). Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente.
- DOF (2014). Lineamientos para el registro presupuestario y contable de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
- DOF (2019a). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.
- DOF (2019b). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3.º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa.
- Espinosa, J. A. (1982). Los maestros de los maestros: las dirigencias sindicales en la historia del SNTE. *Historias*, 1, 67-101. <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/historias/article/view/15416>.
- Fernández, M. (2018) *Claroscuros de la centralización de la nómina magisterial en México*. México: Instituto Belisario Domínguez. [https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/claroscuros-\\_nomina\\_magisterial.pdf](https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/claroscuros-_nomina_magisterial.pdf).
- Gindin, J. (2015). *Por nós mesmos. O sindicalismo docente de base na Argentina, no Brasil e no México*. Río de Janeiro: Azougue.
- Guevara, G. (1992). *La catástrofe silenciosa*. México: FCE.
- Guevara, G. (2012). Los docentes de secundaria. En F. Solana (coord.). *Educación bajo la lupa*. México: Siglo XXI.
- Guevara, G. (2016). *Poder para el maestro, poder para la escuela*. México: Cal y Arena.
- INEE (2019). *Informe de evaluación a la política de infraestructura física educativa de la educación obligatoria en México. Informe final*. México. INEE. <https://www.inee.edu.mx/portalweb/suplemento12/evaluacion-escuelas-al-cien-fam.pdf>.
- Loyo, A. (1985). *El movimiento magisterial de 1958 en México*. México: Era.
- Loyo, A. (1991). Los ámbitos de negociación del magisterio. En G. Bensusán y S. León. *Negociación y conflicto laboral*. México: Fundación Friedrich Ebert/Flacso.
- Loyo, A. (1997). Las ironías de la modernización: el caso del SNTE. En A. Loyo (coord.). *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Plaza y Valdés.

- Loyo, A. y Muñoz, A. (2003). El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Estado del arte de una década. En P. Ducoing (coord.). *Sujetos, actores y procesos de formación*. México: Comie/SEP/CESU-UNAM.
- Muñoz, 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*. México: Universidad Iberoamericana.
- Muñoz, A. (2008). Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37), 377-417. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-66662008000200004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662008000200004&lng=es&tlng=es).
- Muñoz, A. (2011). El SNTE y Nueva Alianza: del control político del magisterio a la cohabitación pragmática electoral. *El Cotidiano*, 168 (julio-agosto), pp. 95-107.
- Muñoz, A. (2020) Los efectos políticos de la reforma educativa en la campaña presidencial de Morena. En A. Hernández García (coord.). *El triunfo de la izquierda en las elecciones de 2018. ¿Ideología o pragmatismo?* México: Grañén Porrúa/Universidad de Guanajuato.
- Muñoz, A. (2022). Pluralidad de organizaciones sindicales en la educación y ausencia de libertad sindical. *Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/pluralidad-de-organizaciones-sindicales-en-la-educacion-y-ausencia-de-libertad-sindical/>.
- Muñoz, A. y Castro, R. (2019). La reforma educativa de los gobiernos sin mayoría en México. En R. M. Mirón Lince y L. Béjar Algazi (coords.). *Dos décadas sin mayoría. El impacto del pluralismo en el congreso* (pp. 171-196). México: UNAM/La Biblioteca.
- Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición del fin del siglo*. México: CIDE/Nacional Financiera/FCE.
- Ornelas, C. (2018) *La contienda por la educación. Globalización, neocorporativismo y democracia*. México: FCE.
- Ortega Erreguerena, J. (2015). La CNTE en su laberinto: subalternidad, antagonismo y autonomía en el movimiento magisterial. En M. Modonesi (coord.). *Movimientos subalternos, antagonistas y autónomos en México y América Latina*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Pacheco Méndez, G. (2000). *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*. México: IFE/UAM-Xochimilco/FCE.
- Peláez Ramos, G. (1984). *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México: Ediciones de Cultura Popular.

- Peláez Ramos, G. (1999). *Diez años de luchas magisteriales 1979-1989*. México: STUNAM.
- Ramírez Zaragoza, M. Á. (2021). La lucha por la democracia y la educación. 40 años de la CNTE: a manera de introducción. En M. Á. Ramírez Zaragoza (coord.). *Las luchas de la CNTE: debates analíticos sobre su relevancia histórica*. México: PUEDJS-UNAM/Secretaría de Cultura/INEHRM/Conacyt.
- Ramírez Zaragoza, M. Á. y Jurado Zapata, I. (2021). *La CNTE y el magisterio democrático en México: Historia de una larga lucha*. México: PUEDJS-UNAM/Eón/Conacyt.
- Rodríguez, R. (2021). Claroscuro de la reforma educativa 2013-2018. En G. Guevara Niebla (coord.). *La regresión educativa*. México: Grijalbo.
- Romero Gonzaga, R. (2020). *La encrucijada en la educación básica en México. Éxitos, fracasos y omisiones (1978-2012)*. México: UNAM/Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.
- Rosales, J. (2016). La reforma educativa de Peña Nieto y Televisa. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 1(14). <https://core.ac.uk/download/pdf/322549393.pdf>.
- Sandoval, E. (1997). *Los maestros y su sindicato. Relaciones y procesos cotidianos*. México: DIE-IPN.
- SEP (2002). *Compromiso social por la calidad de la educación*. México: SEP.
- SEP (2013a). *Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial para el ciclo escolar 2013-2014*. <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-008-censo-de-escuelas-maestros-y-alumnos-de-educacion-basica-y-especial-para-el-ciclo-escolar-2013-2014?state=published>.
- SEP (2013b). *Reforma educativa*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen\\_Ejecutivo\\_de\\_la\\_Reforma\\_Educativa.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf).
- Silva, C. y Gutiérrez, A. (2020). La reforma educativa de 2013 y sus efectos en la precarización del trabajo docente en México. *Archivos analíticos de políticas educativas. Revista académica evaluada por pares, independiente, de acceso abierto y multilingüe*, 28(140), 1-40. file:///C:/Users/Aldo%20Mu%C3%B1oz/Downloads/pkpadmin,+Guti%C3%A9rrez\_Silva+FNL.pdf.
- SNTE (2019). *Estatuto*. <https://snte.org.mx/wp-content/uploads/2019/12/Estatuto-SNTE12-Marzo-2019.pdf>.
- SNTE (2023). *Secciones sindicales*. <https://optisnte.mx/secciones-sindicales/>.

- Solana, F. (coord.) (2012). *Educación bajo la lupa*. México: Siglo XXI.
- Street, S. (1992). *Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal 1978-1982*. México: Ciesas-Casa Chata.
- Street, S. (2000). Trabajo docente y poder de base en el sindicalismo democrático magisterial en México. Entre reestructuraciones productivas y resignificaciones pedagógicas. En P. Gentilli y G. Frigoto (comps.). *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Tapia, L. A. (2013). *Sindicalismo magisterial y logro educativo. La Sección 22 y las secciones institucionales del SNTE* (tesis de doctorado). México: Flacso.
- Zorrilla, M. (2012). Paradoja y compromiso por el cambio educativo en México. En F. Solana (coord.). *Educación bajo la lupa*. México: Siglo XXI.