

# El SNTE y la calidad educativa. Una agenda de investigación

GRACIELA BENSUSÁN\* Y ARTURO TAPIA\*\*

*Resumen: La reforma constitucional en materia educativa aprobada en febrero de 2013 plantea interrogantes acerca de su alcance en la mejora de los resultados educativos. Su diseño parece fundarse en supuestos que requieren verificación: la parte de responsabilidad del SNTE en el estado actual de la educación y la centralidad del docente en el proceso educativo. Este artículo sostiene que ambas premisas deben ser revisadas a partir de una agenda de investigación cuyos hallazgos fortalezcan el diseño de una reforma que considere la complejidad del fenómeno y potencie sus efectos en la calidad educativa.*

*Abstract: The constitutional educational reform passed in February 2013 raises questions about its capacity to improve educational outcomes. Its design appears to be based on assumptions that require verification: the responsibility of SNTE for the current state of education and the centrality of teachers in the education process. This article argues that both premises must be reviewed on the basis of a research agenda whose findings will strengthen the design of a reform that should consider the complexity of the phenomenon and enhance its effects on education standards.*

*Palabras clave:* sindicalismo magisterial, política educativa, logro educativo, derechos laborales, desempeño docente.

*Key words:* teachers' unions, education policy, educational attainment, labor rights, teaching performance.

El propósito de este artículo es identificar los temas de una agenda de investigación que permita mejorar la comprensión de los actuales cambios educativos en México, profundizando en el estudio de la relación entre sindicalismo magisterial y logro educativo. Esta relación sigue siendo problemática empírica y conceptualmente, a pesar

\* Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Temas de especialización: instituciones, organizaciones y políticas laborales desde una perspectiva comparada. Morelos 119, casa 10, Barrio del Niño Jesús, 14080, México, D.F. Correo electrónico: <gbensusan@gmail.com>.

\*\* Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. Flasco México. Temas de especialización: Estado y sindicalismo en México, sindicalismo magisterial, sindicalismo en el sector marítimo. Cerrada de Cardos Manzana 65, Lote 3, Ampliación Miguel Hidalgo, 4a. Sección, Tlalpan, 14250, México, D.F. Correo electrónico: <luis.tapia@flasco.edu.mx>.

de estar en el centro de la reforma constitucional de los artículos 3° y 73, promulgada el 25 de febrero de 2013.<sup>1</sup> Dicha reforma ha generado no pocas expectativas en el sentido de que finalmente se podría avanzar en una meta en apariencia decisiva para la transformación del sistema educativo: la evaluación de los docentes y la posibilidad de excluirlos del servicio por bajos resultados.<sup>2</sup> Sin embargo, también ha generado resistencias en la cúpula del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) —al menos hasta la detención de su dirigente, Elba Esther Gordillo—<sup>3</sup> y una intensa movilización del magisterio en las entidades con mayor presencia de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).<sup>4</sup> Esta movilización se manifiesta en abierta oposición a dicha reforma, en busca de revertir o al menos limitar los efectos de ésta a través de regulaciones estatales. La reforma ha planteado igualmente interrogantes a propósito de sus alcances, su posible contribución para resolver los enormes problemas del sistema

<sup>1</sup> La reforma fue aprobada por el Poder Legislativo Federal y 25 congresos estatales. En cuanto a su justificación y contenido, véase DOF, 2013.

<sup>2</sup> En el proyecto de ley reglamentaria se busca modificar por completo el sistema de reclutamiento actual, al establecer que los maestros, directivos y supervisores —desde preescolar hasta el bachillerato— pasen por distintos tipos de evaluación a lo largo de su carrera. El ingreso se haría a partir de un concurso y, de aprobarlo, se les otorgaría un nombramiento inicial por tres años, después de lo cual serían evaluados para obtener la definitividad (ver Martínez y Nieto, 2013).

<sup>3</sup> Elba Esther Gordillo, líder del SNTE desde 1989, fue detenida al día siguiente de la promulgación del decreto de reforma constitucional en materia educativa, el 26 de febrero de 2013, bajo la acusación de uso de recursos de procedencia ilícita y delincuencia organizada (Barajas, 2013).

<sup>4</sup> El SNTE se fundó en 1943 y agrupa a la mayoría de los maestros adscritos al sistema de educación pública. Durante muchos años fungió como sindicato único del magisterio, hasta enero de 2011, cuando el Tribunal de Conciliación y Arbitraje otorgó el registro número RS1/11 al Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación en México (SITEM), organización disidente que nació con 7 500 profesores afiliados. Por su parte, la CNTE surgió a finales de los años setenta como un organismo no estatutario en el interior del mismo SNTE en el contexto de las intensas movilizaciones magisteriales iniciadas en Chiapas y luego replicadas en otras entidades del país. Desde su formación la CNTE se ha constituido como un actor que antagoniza en el interior del mismo SNTE y como el instrumento propio de representación y de gestión del magisterio disidente. Actualmente mantiene una presencia importante sólo en cuatro entidades: Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas. Sobre el SNTE y la CNTE la literatura es abundante. Se puede revisar, por ejemplo, Cook, 1996; Campo, 1992a; Gil, 1993; Hernández Navarro, 2011; Sosa, 2010; MRM, 1981; Arnaut Salgado, 1992b; Leyva Piña, Góngora Soberanes y Rodríguez Lagunas, 2004; Loyo Brambila y Muñoz Armenta, 2003; Muñoz Armenta, 2008; Ornelas, 2008; Romero y Méndez, 1989, y Street, 1992.

educativo, y sobre la naturaleza del nexo entre el SNTE, el desempeño de los maestros y el logro educativo.<sup>5</sup>

En la coyuntura actual se discute el supuesto de que los docentes sean el componente central del proceso de aprendizaje y que, generando un nuevo sistema de incentivos basado en la evaluación —como condición para el ingreso y la permanencia en el servicio— y en la posibilidad de prescindir de los profesores con resultados deficientes, se observarán mayores niveles de aprendizaje.<sup>6</sup>

Si bien la reforma considera otras medidas, como la atención en paralelo de deficiencias nutricionales en zonas de alta marginación, así como el establecimiento de escuelas de tiempo completo en zonas indígenas —inicialmente— y la dotación de equipos de cómputo a niños de 5º y 6º grados de todo el país, entre otras medidas que atienden a los contextos educativos, el hecho que llama la atención es que, al suponer la centralidad del docente en el aprendizaje, podría estarse fincando gran parte del esfuerzo de cambio sobre un supuesto acerca del cual no hay evidencia suficiente.<sup>7</sup> Esta cuestión surge frente a la evidencia de que alrededor de 70% de la varianza en el logro educativo parece explicarse por factores individuales y familiares (Fernández Aguerre y Blanco, 2004) y que el 30% restante se distribuye entre la escuela y el aula, con porciones irrelevantes para el docente en algunas entidades (Tapia, 2013).

<sup>5</sup> En la literatura especializada acerca de factores asociados con el logro y de escuelas de calidad es común el uso de conceptos como calidad educativa, logro educativo o académico, aprendizaje, resultados escolares, entre otros. Sin embargo, es común observar una falta de definición de los mismos. Para los fines de este trabajo se usarán estos términos de manera indistinta para referirse a los aprendizajes que logra un alumno a través de la asistencia a la escuela. La bibliografía en la que se pueden observar los distintos conceptos es abundante. Algunos ejemplos: Backhoff Escudero *et al.*, 2007; Fernández Aguerre, 2003; Muñoz Izquierdo *et al.*, 2004; Schiefelbein y Simmons, 1981; Treviño y Treviño, 2003; Treviño, Valdés y Castro, 2010; Valenti, Blanco y De los Heros, 2007; Vélez, Schiefelbein y Valenzuela, 1994.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el director del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Mario Rueda, declaró que la reforma educativa en curso no puede resolver los problemas que afectan a la educación, como la inequidad, las malas condiciones de las escuelas o los déficits en el aprendizaje de los estudiantes, e insistió en que la evaluación es solamente un instrumento. Reconoció que el docente es “un factor clave [...] pero no va a resolver el problema de la educación en México” (Valle, 2013b). En el mismo sentido, Sánchez Rebolledo (2013).

<sup>7</sup> Acerca de las medidas que se tomarían para atender los contextos educativos, ver declaraciones de Emilio Chuayffet (2013) y del subsecretario de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la Secretaría de Educación Pública en García, 2013.

Tampoco queda claro que la reforma contemple la heterogeneidad educativa de las entidades a raíz del contraste SNTE-CNTE y de los posibles efectos educativos diferenciados bajo cada uno de estos modelos sindicales.<sup>8</sup>

En este ensayo se plantea la necesidad y la posibilidad de indagar más la conexión entre sindicalismo magisterial y aprendizaje, con el fin de valorar con mayor evidencia los verdaderos alcances de la reforma en curso y evitar el riesgo de sobreestimar los efectos de una oleada de cambios que, aunque aparentemente significativos, pueden partir de supuestos sin fundamento.

Para tal fin, en el primer apartado se revisan los antecedentes de la reforma educativa. En el siguiente se propone una agenda de investigación integrada por tres aristas, de las cuales nos concentraremos en la que nos parece prioritaria: la necesidad del estudio de la relación entre el SNTE y el logro educativo. En el tercer apartado se enuncian dos posibles sesgos al abordar el problema: el antisindical y el que se centra en el contexto. En el cuarto apartado se da cuenta del estado de la discusión sobre el vínculo entre sindicatos docentes y calidad educativa, y se muestra que se trata de un tema que se está atendiendo en otros países, particularmente en Estados Unidos. En el siguiente se revisa la singularidad del SNTE, y finalmente se precisa conceptualmente la conexión entre dos elementos: la imbricación del SNTE en el sistema educativo y el desempeño docente.

#### ANTECEDENTES DE LA REFORMA

A diferencia de sus dos predecesores, la dirigencia del SNTE, encabezada por Gordillo desde 1989 hasta su detención, no siempre había ejercido un veto absoluto a las reformas educativas.<sup>9</sup> Las había negociado y ha-

<sup>8</sup> Aunque la CNTE se mueve formalmente en el interior del SNTE, porque las secciones que la conforman pertenecen al sindicato, existen elementos que permiten inferir la existencia de dos dinámicas sindicales distintas. Sobre esta cuestión, Tapia, 2013.

<sup>9</sup> Si bien es cierto que ejerció un veto muy rígido frente a la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) forzando a la SEP a aceptar que no sería obligatorio el examen de evaluación universal para maestros no inscritos en el programa de Carrera Magisterial, en general no siempre había sido así. Una posible explicación de los vetos parciales ejercidos por la dirigencia del SNTE derivaría del cálculo político de Elba Esther Gordillo, madurado por la caída de sus predecesores. Los viejos y longevos liderazgos que la antecedieron se sostuvieron con el apoyo del Ejecutivo federal y se derrumbaron con la pérdida de ese apoyo. La caída de Jesús Robles Martínez siguió a las fricciones

bía cedido terreno frente a las mismas, aunque no había logrado que se implementaran plenamente en todas las entidades, especialmente en aquellas con fuerte presencia de la CNTE (por ejemplo, en Oaxaca, donde el programa de Carrera Magisterial está vetado, y/o en Michoacán, donde nunca se ha aplicado la prueba Enlace en primarias públicas).<sup>10</sup> Incluso, en el caso de la reforma constitucional de febrero de 2013, el SNTE había reclamado la paternidad de sus postulados, sin por ello dejar de cuestionar el condicionamiento de la permanencia de los maestros a los resultados de la evaluación.<sup>11</sup> Éste fue el punto en discordia que llevó a la dirigente a esgrimir la posibilidad de un veto rígido, amenazando con la movilización de sus bases en defensa de sus derechos adquiridos, con la consecuencia ya dicha. Este hecho se dio en un momento en el que las discrepancias entre el sindicato y la Secretaría de Educación Pública (SEP) se acumulaban y habían subido sistemáticamente de tono desde finales del sexenio anterior. Parecía haberse generado un creciente consenso público en torno a la necesidad de que el Estado retomara la rectoría educativa, perdida frente al poder de veto del sindicato y en particular al de sus dirigencias nacional y estatales, desplegado generalmente ante los distintos intentos de reforma educativa.<sup>12</sup>

entre éste y el presidente Luis Echeverría en 1972, y la de Carlos Jonguitud Barrios siguió a las fricciones con Carlos Salinas de Gortari en 1989. Ambos episodios tuvieron como antesalas dos intentos de reformas educativas de gran magnitud frente a las que los dirigentes sindicales ejercieron vetos muy rígidos. Finalmente, Gordillo incurrió en el mismo error, con el mismo efecto. No entendió que el cambio de contexto político en diciembre de 2012 había reducido drásticamente su margen de maniobra frente a la reforma educativa.

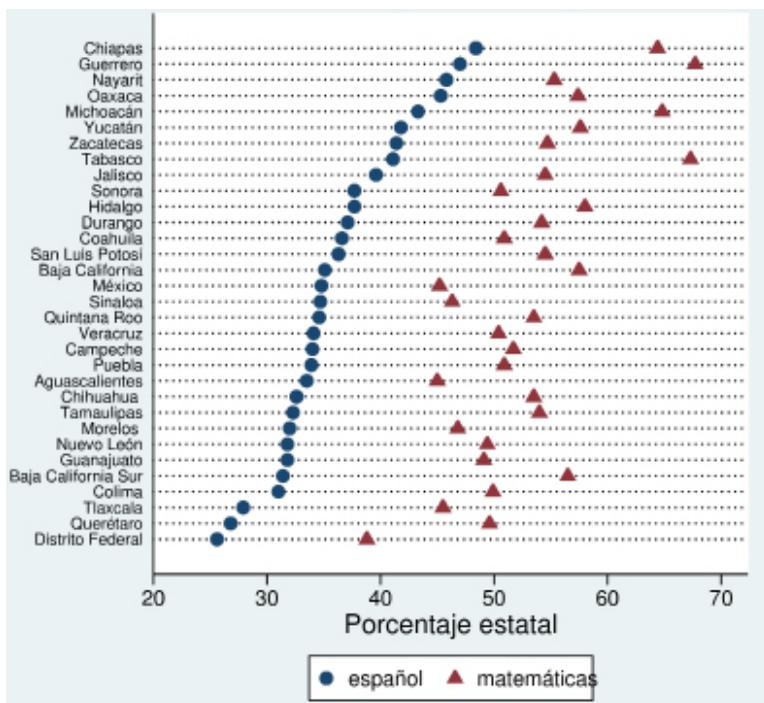
<sup>10</sup> El programa de Carrera Magisterial se creó en 1992 para incentivar la formación continua de los maestros. Consiste en la inscripción al mismo y después en un sistema de evaluaciones que permite a los maestros ascender en una escala de categorías que se traducen en compensaciones salariales. Véase al respecto sus características y lineamientos en <[http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1\\_Carrera\\_Magisterial#.UYQC30q5j5Y](http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Carrera_Magisterial#.UYQC30q5j5Y)>.

<sup>11</sup> La estrategia de Gordillo de negociar las reformas cediendo en algunas cuestiones y vetando otras funcionó eficazmente bajo los gobiernos de Salinas y Zedillo y con las dos administraciones del PAN, pero dejó de hacerlo al llegar la segunda alternancia política, con el regreso del PRI a la presidencia y la firma del Pacto por México del 2 de diciembre de 2013 entre las tres principales fuerzas políticas (PRI, PRD y PAN) (Bensusán y Middlebrook, 2013).

<sup>12</sup> Las resistencias de los últimos años a la evaluación de los docentes estaban siendo consideradas como un desafío unilateral “inaceptable” contra el Estado y la sociedad por prestigiosos académicos y especialistas, así como por organizaciones civiles y empresariales. Véase el documento dirigido por académicos y organizaciones al secretario de Educación Pública: *El Universal*, 24 de abril de 2012.

Esta resistencia y/o el condicionamiento a la evaluación docente y a la rendición de cuentas por parte del sindicato, aunados a la difusión de los bajos resultados obtenidos en las pruebas estandarizadas nacionales (Excale, Enlace; ver gráfica 1) e internacionales (como PISA) en los últimos años, así como los crecientes cuestionamientos al SNTE, contextualizaron la gestación de la reforma educativa en curso.

GRÁFICA 1  
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES CON LOGRO INSUFICIENTE  
EN ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS, 2008  
EXCALE (3<sup>o</sup> DE SECUNDARIA)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEE (2008). Excale.

La lectura, hasta cierto punto compartida, en los diagnósticos preparados desde la sociedad civil sugería —en términos generales— que el magisterio no tiene la formación ni realiza el esfuerzo necesario para su buen

desempeño en el aula, lo que se traduce en bajos niveles de aprendizaje.<sup>13</sup> 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 la preparación continua de éstos ni para el esfuerzo en la labor educativa. En la configuración de este sistema, el SNTE tendría un papel protagónico al asumir parte de las funciones directivas en el sistema educativo, vetar las reformas que ayudarían a elevar la calidad y fungir como garante de un *statu quo* y de la gobernabilidad en el sector.

La suerte de consenso generado en torno al SNTE como factor negativo del sistema educativo parece haber servido de antecedente para el diseño de la reforma en curso, la cual pretende —entre otras cosas— reducir la presencia y la interlocución del sindicato en materia educativa, para dejarle sólo facultades relativas a la materia laboral, tal como se había hecho anteriormente en el artículo 3º constitucional (fracción VII), al reservar para las instituciones autónomas de educación superior la facultad de fijar los términos del ingreso, la promoción y la permanencia del personal académico. Tan central sería este deslinde que algunos actores consideraran que, más que una reforma del sistema educativo, la recientemente aprobada sería en realidad una reforma laboral y administrativa.<sup>14</sup>

## UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

A la luz de los cambios en curso en el sistema educativo y de los problemas empíricos y conceptuales que subyacen en la relación entre sindicalismo magisterial y logro educativo, es necesario fijar una agenda de investigación que atienda al menos tres cuestiones estrechamente vinculadas:

I. Aunque existe evidencia —recogida en la literatura— de que el sistema educativo mexicano parecía estar generando pocos incentivos

<sup>13</sup> Ver el documento preparado por la Coalición Ciudadana por la Educación (2010) y el documental realizado por la asociación Mexicanos Primero (Rulfo, 2012).

<sup>14</sup> Ver López Aguilar, 2013, y Poy Solano, 2013. Por lo que se refiere a la propuesta de iniciativa de Ley General del Servicio Profesional Docente, desaparecerían las comisiones mixtas de la SEP y el SNTE que determinaban el ingreso, la promoción y el reconocimiento del magisterio, reservando solamente el derecho a ser informado del inicio de dichos procesos y observar su desarrollo. Véase el contenido completo de la propuesta de Iniciativa de Ley General del Servicio Profesional Docente en *El Universal*, 9 de abril de 2013, y las propuestas de Ley General de Educación (Martínez y Nieto, 2013).

tanto para la formación como para el buen desempeño docente, el peso de estos factores en el aprendizaje y en los resultados educativos —en comparación con otros elementos— sigue siendo una cuestión discutible. En este sentido, se puede decir que no queda claro cuánto se podrían mejorar los resultados educativos si se mejorase el desempeño docente, manteniendo constantes los índices de marginación, los ambientes familiares, la infraestructura escolar y otros factores asociados con el logro.<sup>15</sup> No sólo es necesario abordar esta cuestión de manera prioritaria como parte de la agenda de investigación que nace de la reforma en curso, sino que es posible hacerlo, como se pondrá en el último apartado.

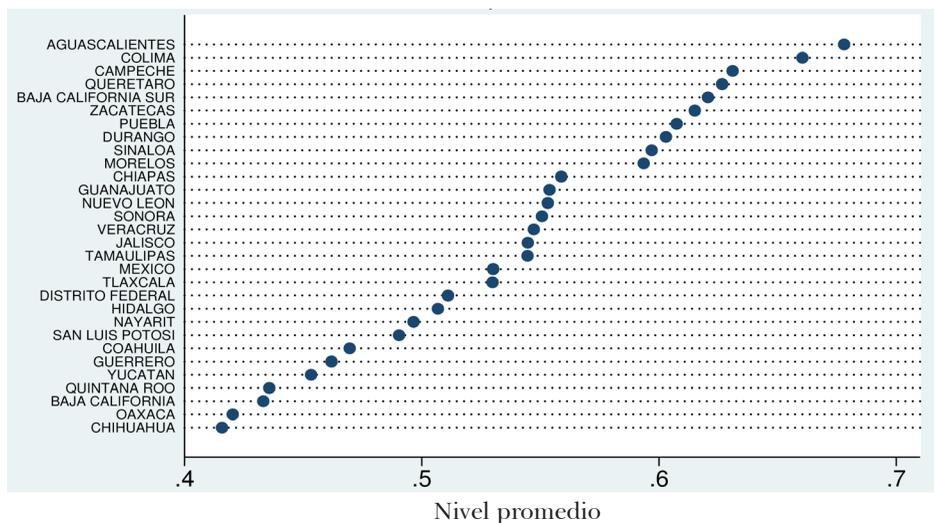
II. Debe establecerse también con mayor claridad la relación entre derechos laborales y resultados educativos, ya que en los hechos no se sabe si lo que es bueno para los profesores (en términos de derechos/conquistas) es perjudicial para los estudiantes (en términos de aprendizaje). La reforma constitucional dejó a salvo expresamente los derechos laborales del magisterio, pero al mismo tiempo parece plantearlos como elementos irreconciliables. Según esto, parecería que no se podría avanzar en la calidad sin sacrificar el derecho que hoy tiene el magisterio a la estabilidad laboral, lo que se pondría en peligro incluso después de haberse ganado un concurso de oposición. La agenda emergente tiene que analizar la naturaleza de esta aparente contradicción y plantear la posibilidad de conciliar ambos componentes, particularmente por la gran dificultad para deslindar qué es lo laboral y qué es lo profesional o académico y decidir si al maestro se le podría llegar a privar de su empleo con base en el deficiente logro educativo de sus alumnos, aun cuando éste depende de múltiples factores.

III. Finalmente, y en consonancia con el punto anterior, se debe investigar si es posible —o si estaría justificado y con qué fundamento— pedir al SNTE que negocie las condiciones de trabajo, excluyéndolo de la materia educativa, o si esto no iría en detrimento de la implementación misma de la reforma. Se trata, en principio, de una cuestión discutida y que puede tener distintas respuestas según el contexto, las características singulares del sindicato, su papel en el sistema educativo y su relación con la sociedad.

<sup>15</sup> Los estudios sobre factores asociados con el logro son muy numerosos. Véanse, entre otros, Fernández Aguerre, 2003; Muñoz Izquierdo *et al.*, 2004; Schiefelbein y Simons, 1981; Treviño y Treviño, 2003; Treviño, Valdés y Castro, 2010; Valenti, Blanco y De los Heros, 2007; Vélez, Schiefelbein y Valenzuela, 1994; Valdés, 2008.

Sería necesario analizar, por ejemplo, si hay o no diferencias entre el comportamiento de las secciones institucionales y las secciones disidentes del SNTE por lo que se refiere a la relación entre sus intereses particulares y los del alumnado en el contexto de la reforma educativa —finalmente aceptada por el SNTE— y, en tal caso, a qué se deberían tales diferencias: ¿a la naturaleza diversa de estas secciones (grados de autonomía frente a la autoridad, niveles de democracia y repertorios de movilización, agendas, vínculos con movimientos sociales), a diferentes posturas acerca de si la reforma educativa está bien encaminada, o al mayor arraigo de la evaluación debido a la experiencia conseguida a través de la participación en el Programa de Carrera Magisterial en el caso de las secciones institucionales? (Ver gráfica 2.)<sup>16</sup>

GRÁFICA 2  
NIVEL DE CARRERA MAGISTERIAL DE LOS DOCENTES  
Media estatal



Fuente: Elaboración propia a partir de cuestionarios de contexto Enlace 2008. Tabasco y Michoacán, n/d.

<sup>16</sup> En relación con los criterios para clasificar al sindicalismo magisterial, se trate de las secciones institucionales o de las disidentes y sus posibles efectos en el logro educativo, véase Tapia, 2013. En relación con los estados con mayor presencia de disidencia, véase nota 4.

Más allá del caso mexicano, sería de gran utilidad evaluar la experiencia en cuanto al involucramiento de los sindicatos en materia educativa en países con altos niveles de sindicalización docente y buenos resultados en el aprendizaje.

Estos temas constituyen parte de una agenda de investigación actual que resulta urgente atender para potenciar los efectos positivos de la reforma y evitar los altos costos sociales que podrían derivarse de la decisión de resolver en forma autoritaria los conflictos de intereses en juego y que se confrontan en todos los procesos de cambio, como es el caso de la transformación en curso del sistema educativo.

Cabe insistir en que el propósito de este ensayo no es abordar y agotar cada uno de los temas de esta agenda, sino sólo enunciarlos y destacar su estrecha relación (en tanto tocan las principales aristas de la relación entre sindicato, maestros y logro educativo), poniendo a partir de aquí exclusiva atención en el tema I, que parece prioritario.

#### VALIDEZ DE LA PREGUNTA Y DIFICULTADES DE ABORDAJE

La relación causal entre un modelo de sindicalismo magisterial —como el protagonizado por el SNTE o la CNTE— y el logro educativo plantea interrogantes que podrían llenar la agenda de la investigación educativa y los estudios sobre sindicalismo. En este contexto, surgen dos posturas epistemológicas opuestas: por un lado, aquella que presupone u obvia la *existencia* del vínculo entre sindicalismo docente y calidad educativa a grado tal que no considera necesario demostrarlo y asume que el primero explica esta última.<sup>17</sup>

Por otro lado estaría aquella postura que niega *a priori* la *existencia* de tal vínculo, de modo que excluye también su estudio. En este segundo caso se opta por explicar los bajos niveles de aprendizaje apelando a un sinnúmero de factores (individuales, familiares, escolares, sociales, económicos y otros), excluyendo la posibilidad de que exista un factor sindical interviniente.<sup>18</sup> En ambos casos, más que sostener *a priori* tanto

<sup>17</sup> Esta postura estaría condicionada por un sesgo antisindical que quizá presupone una relación conflictiva entre sindicatos y productividad (o resultados, en su equivalente dentro del sistema educativo). Sin embargo, esta postura carece de bases argumentativas, ya que las investigaciones no son concluyentes en cuanto al impacto de los sindicatos en el desempeño productivo o académico (Aidt y Tzannatos, 2002).

<sup>18</sup> La postura que niega *a priori* la relación puede tomar la forma de un sesgo que privilegia el contexto, según el cual el proceso educativo y sus resultados en el aprendi-

la existencia como la ausencia de un vínculo, habría que demostrar y dimensionar esta relación, para lo cual —se sostiene aquí— se requiere mayor desarrollo conceptual y evidencia empírica.

El sesgo que niega *a priori* el factor sindical podría sostener sus argumentos en la complejidad del proceso educativo y en la multiplicidad de factores intervinientes en el aprendizaje. Sin embargo, si bien se asume que el logro resulta un hecho multicausal y multifactorial, queda por evaluar el comportamiento específico de los factores asociados al aprendizaje en los diversos contextos (países, entidades o escuelas), considerando también las características de los actores involucrados en el sistema educativo (tanto los sindicatos como las autoridades educativas, públicas o privadas, y los padres de familia).

En síntesis, se puede sostener que los factores de índole sindical tendrían que precisarse conceptualmente, así como ponderar cuantitativamente su papel como variables explicativas del logro, lo que refuerza la necesidad de profundizar en el estudio del sindicalismo, en su naturaleza y en los resultados educativos, con lo que se superarían posturas preconcebidas que sólo reproducen las actuales lagunas de conocimiento.

#### LO QUE LA LITERATURA ENSEÑA ACERCA DEL SINDICALISMO MAGISTERIAL Y LA EDUCACIÓN

El estudio del vínculo entre sindicalismo magisterial y aprendizaje de los alumnos tiene un antecedente importante en el creciente número de trabajos desarrollados principalmente en Estados Unidos.<sup>19</sup> La existencia de dos grandes centrales sindicales en las que se agrupan los nu-

zaje no necesitarían ser explicados apelando a factores sociopolíticos, sino centrándose exclusivamente en factores vinculados con el niño, la escuela o el aula. Esto se fundamentaría en las investigaciones sobre factores asociados con el logro educativo, que si bien no son enteramente concluyentes, tienden a observar que, por lo menos en el caso latinoamericano, mucho del aprendizaje de un alumno está conformado por condicionantes individuales y familiares, dentro de los que se cuentan elementos socioeconómicos y socioculturales (Backhoff Escudero *et al.*, 2007; Fernández Aguerre, 2003; Blanco Bosco, 2007). En cambio, no estarían vinculados o condicionados por la presencia de sindicatos o, en su caso, tendrían un menor peso.

<sup>19</sup> Este horizonte específico de análisis parece menos atendido en el contexto latinoamericano, donde se han desarrollado sobre todo estudios acerca del nexo entre sindicatos docentes y reformas educativas (Braslavsky y Cosse, 1996; Gajardo, 2000, 2004 y 2006; Kaufman y Nelson, 2005; Loveless, 2000; Martin, 1998; Muñoz Armenta, 2005; Murillo, 1999; Rogel, 2004; Tatto, 1999; Tiramonti, 2001).

merosos sindicatos docentes del país del norte, y el estancamiento del logro educativo sufrido en los últimos años —según revelan las pruebas estandarizadas internacionales—, han generado en los ambientes académicos estadounidenses una gran discusión a la que conviene referirse como marco para la discusión en México, dado que ofrece evidencia y elementos analíticos útiles.<sup>20</sup>

Esta literatura indica que existen factores dentro del proceso educativo en los que se observa una incidencia relevante del sindicalismo magisterial, pero los argumentos en torno al signo y a la fuerza de su vínculo con la calidad están divididos. Así, por ejemplo, existen claramente dos vertientes: una abiertamente crítica, que supone en los sindicatos docentes un factor negativo para los resultados educativos, y otra favorable, que supone que el sindicalismo magisterial resulta un factor positivo en los resultados. Los argumentos generales de ambas posturas se pueden resumir en el cuadro 1.

CUADRO 1  
ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DEL SINDICALISMO MAGISTERIAL  
SEGÚN SU EFECTO EN LA EDUCACIÓN

| <i>Argumentos a favor</i>  | <i>Argumentos en contra</i>   |
|--|---|
| Los sindicatos de maestros elevan los costos de la educación, con lo que se agotan los recursos para mejorar el logro escolar. Sesgan la distribución de recursos a favor del magisterio.*                                 | Los salarios más altos de los maestros sindicalizados y los beneficios asociados con ellos atraen y retienen a mejores docentes.**  |
| 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 con la antigüedad en vez de hacerlo al mérito. | Los sindicatos ofrecen a los profesores un mayor sentido del profesionalismo y de la dignidad, especialmente cuando cuentan con el poder de negociación suficiente para lograr mejores condiciones de trabajo y recursos para el desempeño. |

\* Para el caso de Chiapas, por ejemplo, un ex gobernador señaló que a principios de la década de 2000, seis de cada 10 pesos del presupuesto público iban a educación, y del total de recursos en este rubro, 97% eran para salarios y prestaciones y sólo 3% para infraestructura, capacitación, contenidos y demás. Salazar Mendiguchía, 2013.

\*\* En el fondo, la cuestión que plantea este argumento es la relación entre salario y rendimiento escolar. Se trata de una cuestión discutida (Menezes-Filho y Pazello, 2007; Kleiner y Petree, 1988; Baugh y Stone, 1982).

<sup>20</sup> Por muchas razones, el sindicalismo estadounidense no es equiparable al mexicano. Sin embargo, aquí interesa el caso sólo como un antecedente importante en la investigación acerca del sindicalismo magisterial y la educación.

|   |  |
|---|--|
| La creciente formalización de los procedimientos como resultado de la sindicalización estorba la habilidad de los directores para manejar sus escuelas. En otras palabras, afecta la gestión escolar y reduce la capacidad de los directivos para tomar decisiones clave y gestionar su cuerpo docente. | Los sindicatos proporcionan a los maestros una voz colectiva para expresar sus ideas y preocupaciones.   |
| Los sindicatos de maestros pueden reforzar las relaciones de desconfianza entre maestros y directivos; es decir, impactar las relaciones laborales dentro de las escuelas.  | Los sindicatos pueden mejorar la moral de los profesores y la satisfacción en el trabajo.  |
| Debido a su influencia política, los sindicatos de maestros pueden bloquear o relativizar el alcance de las reformas educativas que, bien o mal encaminadas, amenazan sus intereses particulares, sean personales o gremiales; es decir, están en condiciones de ejercer poderes de veto.               | Los sindicatos incentivan prácticas para aumentar el rendimiento estudiantil. Por ejemplo, clases más pequeñas y la planificación del tiempo asignado para la instrucción, lo que depende de los requerimientos del sistema educativo. |
|   | Los sindicatos presionan a la gestión, a las escuelas o a ambas, para convertirse en organizaciones más eficaces.  |

Fuente: Elaboración propia a partir de Coulson, 2010; Carini, 2002; Hess y West, 2006; Moo, 1999; Lieberman, 1997.

La literatura estadounidense aquí referida muestra que se está frente a una discusión que no es exclusiva de México, y que a pesar de la distancia entre los modelos sindicales emerge una agenda de temas comunes, referidos no tanto a los modelos de regulación laboral o a los sistemas educativos —claramente distintos—, sino a las lógicas del quehacer sindical y a su papel en el sistema político. Sin ser concluyente, identifica a los sindicatos de maestros 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 sobre el logro educativo, superando hasta cierto punto la distancia que por décadas se mantuvo entre los especialistas interesados en ambas partes de la relación.

A partir de esta revisión se puede sostener que para evaluar empíricamente las posturas que conciben a los sindicatos como factores positivos o negativos en el aprendizaje es imprescindible tomar en cuenta tanto la naturaleza y las características de las organizaciones sindicales (factores endógenos) como las del sistema educativo y el contexto en el que operan. El caso mexicano, leído a la luz de este conjunto de argumentos, obligaría a introducir ciertos matices, particularmente por lo que se refiere al papel

asignado a los sindicatos en el sistema político y en el sistema educativo. Aunque no hay espacio para tratar en profundidad estos aspectos, señalaremos enseguida cuál es la especificidad del SNTE y de qué manera ello puede incidir en sus efectos sobre el desempeño educativo.

#### LA SINGULARIDAD DEL SNTE

En el contexto del sistema educativo nacional, el SNTE se ha mostrado muchas veces como el defensor de un *statu quo* que satisface sólo el interés de la cúpula sindical y del gremio magisterial, lo que se ha visto favorecido por su fuerte presencia en las estructuras administrativas a cargo de la educación, además de las carteras que ocupaban los docentes en la SEP, en las gubernaturas y en el Poder Legislativo (federal y estatal). También hay que mencionar los pactos político-electorales que le permitían igualmente llegar a ámbitos de decisión de la política educativa.<sup>21</sup>

Un elemento que permite señalar la singularidad del SNTE —y por eso mismo su peculiar vínculo con el sistema educativo y con sus resultados— es su faceta monopólica, al tener prácticamente el total de la representación del gremio magisterial del país, controlando gran parte del mercado de trabajo en el sistema de educación pública. Esta faceta se traduciría hasta ahora en la capacidad *de facto* y casi exclusiva para negociar los salarios y las condiciones de trabajo docentes excluyendo mecanismos individuales y de mercado, lo que le ha permitido aceptar o mantener reglas, prácticas y/o derechos que aseguren la estabilidad laboral y limiten las cargas de trabajo, al parecer en detrimento del desempeño docente y de la calidad educativa. Esta relación causal es justamente la que aún requiere evidenciarse como parte de la agenda de investigación porque, como se ha señalado, los derechos del magisterio

<sup>21</sup> La literatura acerca del SNTE es abundante. Algunas obras han tratado su imbricación en el sistema educativo (Arnaut Salgado, 1997; Arnaut Salgado 1992a; Ornelas, 2012). Otros trabajos han tratado el tema de la burocracia sindical del SNTE (Arnaut Salgado 1992b; Espinosa, 1982; Fernández Marín, 2010; Velasco Arregui, 1999). Otros han abordado el papel del sindicato en las reformas educativas (Street, 1992; Santibáñez, 2008; Campo, 1992b; Loyo Brambila, 1997). Otros más han abordado la insurgencia magisterial (Arnaut Salgado, 1999; Arriaga, 1979; Guzmán Ortiz y Vela González, 1989; Hernández Navarro, 1990; Loyo Brambila, 1979 y 2008; Massé Narváez, 1990; Salinas Álvarez e Ímaz Gispert, 1984). La lista de estudios y de temas es interminable. Una excelente relación del estado del arte la ofrecen Loyo Brambila y Muñoz Armenta, 2003.

pueden llegar a tener un efecto positivo en el desempeño docente bajo determinadas circunstancias.<sup>22</sup>

También es posible descubrir en el SNTE una faceta de lo que los teóricos denominan *extracción de renta*, y que le ha permitido obtener beneficios de grupo para sus agremiados.<sup>23</sup> Esto significa que se trataría de un sindicato que invierte recursos —económicos, políticos y organizativos— para mejorar su posición negociadora con el fin de extraer una mayor porción de los recursos públicos destinados a educación.

La dinámica a través de la cual el SNTE adquirió esta capacidad es circular. Por una parte, el poder conseguido institucionalmente por medio del monopolio representativo le permite obtener crecientes recursos del erario público destinados al rubro educativo (y de cuotas sindicales). A su vez, este incremento de recursos se traduce en un incremento de las ventajas para sus agremiados y para el juego político, lo cual ayuda a construir o fortalecer clientelas en el magisterio. Si bien los presupuestos educativos son definidos por el Congreso y los distribuyen la SEP y los gobiernos estatales, basta señalar el caso de los numerosos comisionados del sindicato como ejemplo del uso de los recursos públicos con fines particulares.<sup>24</sup>

Estas percepciones llevan a la necesidad de entender, en la agenda de investigación aquí propuesta, cuál es el vínculo entre derechos laborales, prácticas informales/clientelares y calidad educativa, y cómo la introducción de reglas basadas en el concurso podrían traducirse en mayores

<sup>22</sup> Aun cuando el SNTE es el representante legal de la mayoría de los maestros, el apartado B de la Ley Federal del Trabajo no reconoce el derecho a la negociación colectiva. Sin embargo, en la práctica ha conseguido la bilateralidad en la negociación de sus condiciones de trabajo frente a la SEP. Lo que estaría en entredicho es la doble negociación que se hace con el gobierno federal y los gobiernos estatales. Véanse al respecto las declaraciones de Emilio Chuayfett acerca de las mesas instaladas para la negociación salarial con el SNTE (Notimex, 2013).

<sup>23</sup> La *extracción de renta* se referiría a la búsqueda de un sindicato por mejorar la posición de negociación frente a la empresa, con el fin de conseguir una mayor tasa de la renta que la que ésta obtiene. Por el contrario, la *creación de renta* se referiría al esfuerzo por incrementar la productividad de la empresa, para incrementar la renta disponible para distribuir (Skovsgaard y Sena, 2005).

<sup>24</sup> La Auditoría Superior de la Federación detectó irregularidades por 14 850 millones en el manejo de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) en todas las entidades. Reveló también que en 2011 se detectaron al menos 12 237 trabajadores comisionados al sindicato, a los cuales se les destinaron 1 717 millones 200 000 pesos para sus pagos. La cifra de comisionados aumentó con respecto al año 2010, cuando se detectaron 9 666 maestros que trabajaban en el SNTE en lugar de dar clases (Valle, 2013a).

niveles de aprendizaje. Sería necesario analizar en qué condiciones (por ejemplo, de transparencia y equidad) el concurso público favorecerá que lo ganen realmente quienes tengan mayor mérito, y qué oportunidades reales existen en el actual contexto del país para que esto ocurra.

Desde esta visión, la reforma educativa no buscaría sólo imponer al SNTE un sentido de responsabilidad social, sino más bien sacarlo de su posición ventajosa para conseguir algunos beneficios de grupo para los agremiados o para las cúpulas, que afectarían la calidad educativa, como la estabilidad laboral o la venta de plazas. Sin embargo, no queda claro si, además de establecer contrapesos al sindicato, el sistema educativo se transformará para posibilitar en el proceso de cambio la participación activa del magisterio (considerando que no puede implementarse ninguna reforma que impacte de manera significativa sobre el logro sin que pase por el aula) y de otros actores y/o sectores de la sociedad, como los padres de familia. Tampoco puede suponerse que el solo hecho de que el Estado recupere la rectoría del sector se traducirá en mejoras en el logro educativo.

Se debe señalar que la imbricación del SNTE en el sistema educativo, como instrumento y garante de una gobernabilidad autoritaria, se modificará a partir de las nuevas reglas del juego derivadas de la reciente reforma constitucional. Lo que no queda claro es si la SEP tendrá en adelante la capacidad para asegurar la gobernabilidad del sistema y a la vez mejorar el logro educativo, particularmente cuando no puede controlar a la CNTE de la misma manera que lo hizo con Gordillo y el SNTE, por la naturaleza distinta de sus liderazgos y de la relación con las bases. Esta dificultad seguramente seguirá generando incentivos para mantener una alianza con la dirigencia del SNTE, en parte bajo nuevos términos pero también reforzando viejos rasgos de esta organización, como la concentración del poder en la cúpula, la falta de democracia interna y la obtención de nuevos beneficios para las bases como principal fuente de representatividad y legitimidad de esa organización.<sup>25</sup> De esta forma se compensaría al magisterio la pérdida de certidumbre generada por la reforma constitucional, pero se estaría postergando una nueva vía de

<sup>25</sup> Cabe señalar que un rasgo del SNTE, acentuado bajo el liderazgo de Gordillo, ha sido fortalecer la dimensión sustantiva de la representación para compensar los déficits derivados de la forma en que se accedía y ejercía el poder (dimensión formal), el creciente desprestigio en las bases del estilo de liderazgo (dimensión simbólica) y la enorme distancia entre su situación patrimonial y condición de vida respecto de la de sus bases (dimensión descriptiva). Sobre las dimensiones de la representación, Pitkin, 1967.

aprendizaje, negociación y arreglos entre los actores orientados hacia la gobernabilidad democrática con la activa participación del magisterio, lo que a su vez podría entrar en contradicción con el propósito de mejorar el logro educativo.

En suma, uno de los temas de fondo que surgen de esta singularidad del SNTE y la necesidad de reformar el sistema educativo es el de la tensión entre derechos/conquistas y calidad educativa, entre derechos y privilegios o entre bienes públicos y beneficios de grupo, y entre la gobernabilidad autoritaria o democrática del sistema. Las fronteras son difíciles de establecer en los hechos, aunque se trata de un aspecto central de la agenda orientada a mejorar la calidad educativa a partir de soluciones equilibradas de los conflictos de intereses que subyacen en cualquier proceso de cambio.

## EL SNTE Y LA EDUCACIÓN

Más allá de la imbricación del SNTE en la SEP, el sistema educativo y el sistema político, es necesario precisar conceptualmente cómo los rasgos del SNTE anotados se traducen en determinados niveles de desempeño docente en las aulas y en determinados niveles de aprendizaje, y ésta es una cuestión central en la agenda de investigación propuesta.

Aunque los estudios sobre factores asociados con el logro ya han mostrado la naturaleza multifactorial del aprendizaje, falta evidencia empírica en torno a la relación entre sindicalismo y aprendizaje, y su peso comparado con el de otros factores. Se puede considerar que si se conceptualiza la relación y se hacen las mediciones adecuadas, se podría indicar el impacto del sindicato en la calidad educativa y en el aprendizaje, y con ello estimar los verdaderos alcances de la reforma al eliminar la participación de los sindicatos en el ingreso, la promoción y la permanencia del magisterio, y al condicionar esta última al resultado de las evaluaciones.

Precisar la conexión entre los rasgos político-organizativos del SNTE y el desempeño docente implica una tarea de conceptualización en cuyas directrices se querría abonar en este apartado.

La relación entre sindicalismo y aprendizaje tendría que estudiarse excluyendo el nivel individual de observación para concentrarse en factores anidados a nivel del aula, de la escuela y del entorno institucional (cuadro 2). En tal sentido, el nivel educativo del personal directivo y docente, el uso del tiempo lectivo, la gestión escolar y el entorno institu-

cional resultarían algunos factores en los que cabría observar el vínculo estudiado.

CUADRO 2  
POSIBLES FACTORES ASOCIADOS AL LOGRO CONDICIONADOS POR EL SNTE

| <i>Nivel de medición</i> | <i>Categorías</i>            | <i>Factores</i>  |
|--------------------------|------------------------------|--|
| Aula                     | Maestro                      | Nivel educativo<br>capacitación  |
|                          | Oportunidades de aprendizaje | Tiempo de presentación de contenidos<br>Nivel de exigencia del maestro |
| Escolar                  | Gestión                      | Ejecución<br>Evaluación<br>Liderazgo                                   |
| Entorno                  | Entorno institucional        | Reglas (i.e. ingreso, ascenso, estabilidad del personal)               |

Fuente: Elaboración propia.

## EL MAESTRO

En el debate que ha acompañado a la reforma en curso se argumenta que la presencia de lo sindical en el sistema educativo ha terminado por eliminar los incentivos para la mejora del desempeño de docentes y directivos en las escuelas, y que esto se ha traducido en una asociación negativa con el logro educativo. En esta lógica puede suponerse que un sistema que enfatiza más las lealtades políticas, la participación sindical o la antigüedad como criterios de asignación de los bienes del sistema —en detrimento de los criterios de tipo académico— tendería a mostrar efectos negativos al menos en factores como el nivel educativo del personal directivo y docente, en la frecuencia con la que se asiste a cursos de capacitación, en el número de inscritos al programa de Carrera Magisterial, etcétera. Es necesario que la investigación genere evidencias

que confirmen o desechen estas afirmaciones y que se establezca la asociación de este tipo de factores con el logro. Para ello, se podrían revisar las bases de datos generadas por los cuestionarios de contexto de varias pruebas estandarizadas de logro (Enlace, Excale, estándares nacionales, etcétera), que describen los contextos y el perfil de los protagonistas de la dinámica educativa.<sup>26</sup>

### OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE<sup>27</sup>

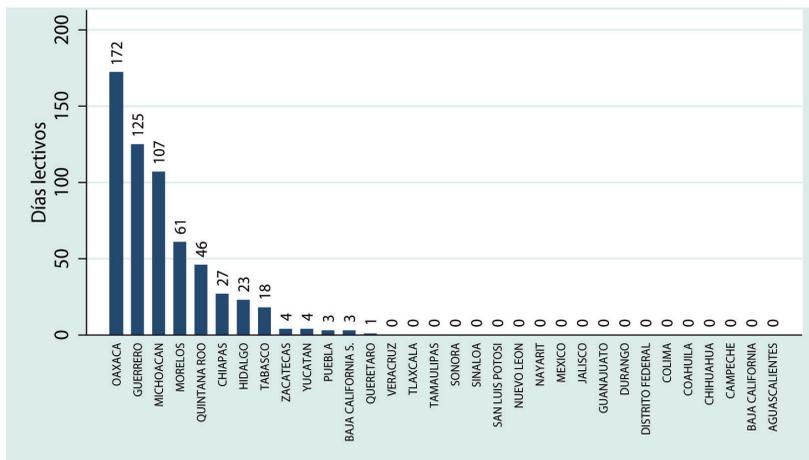
La posible asociación entre SNTE y logro tendría otro componente de estudio en la categoría de oportunidades de aprendizaje. Es necesario observar si la dinámica del sindicalismo magisterial se asocia con al menos dos factores que los estudios sobre el logro educativo registran como significativos en la explicación del aprendizaje: 1) el tiempo de presentación de contenidos, y 2) el nivel de exigencia del maestro. En este último caso, se debe evaluar si el hecho de que un maestro esté protegido por la estabilidad laboral a ultranza, gracias a la ley y al sindicato, lo lleva a reducir su esfuerzo y con ello el nivel de exigencia a los alumnos, porque esto supone un esfuerzo previo y dedicar el tiempo necesario a la presentación de contenidos.

La suspensión de clases propiciada por los paros magisteriales, por ejemplo, es una forma en la que el sindicalismo impacta en las oportunidades de aprendizaje de los niños, práctica que se lleva al extremo en algunos casos, como en el de la Sección 22 de Oaxaca (gráfica 3). Es claro que se trata sólo de uno de varios factores que podrían estar incidiendo en tales oportunidades pero que convendría observar, especialmente por la variación que muestra el fenómeno a nivel nacional.

<sup>26</sup> Algunas de estas bases de datos están disponibles en la página del INEE. Un ejercicio en esta dirección se encuentra en Tapia, 2013.

<sup>27</sup> En el contexto de este ensayo se hace referencia a las oportunidades de aprendizaje como aquellas condiciones educativas que se generan en el aula y en la escuela, y en las cuales el niño puede aprender.

GRÁFICA 3  
PAROS GENERALES 1997-2008. ENTIDADES.  
DURACIÓN EN DÍAS LECTIVOS



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de prensa. Años 1996-2008.

Se puede suponer que si el sindicato promueve esquemas de retribución o acceso a cargos basados más en la antigüedad, el parentesco o la participación sindical que en el mérito, entonces el nivel de exigencia o de compromiso del docente en el aula dependerá más de una convicción personal que de un sistema de incentivos. Evidentemente, se trata de un supuesto que sólo se confirmaría con un trabajo extenso de comparación de los distintos escalafones que rigen los ascensos en el magisterio. Además, los resultados de la prueba Enlace ya constituyen un factor de evaluación en la hoja escalafonaria para los maestros inscritos en Carrera Magisterial, lo que implicaría también un trabajo de contrastación entre maestros que enseñan con y sin estos incentivos. Por estas vías podrían verificarse los supuestos enunciados.

## LA GESTIÓN

Dentro de la escuela, la gestión resulta una categoría con efectos demostrados según la corriente de estudios de escuela de calidad (Fernández Aguerre, 2003; Carvallo Pontón, 2005; Blanco Bosco, 2011). En la

gestión se pueden agrupar tres factores asociados con el sindicalismo: 1) ejecución de planes y normas; 2) la evaluación del desempeño, y 3) el liderazgo del director. Se trata de factores que van mucho más allá de la dimensión de representación sustantiva de un sindicato, es decir, de la defensa efectiva de los intereses del magisterio, pero que quedarían condicionados por la acción sindical.

Teniendo el director facultades para incidir activamente en la gestión escolar a través de la ejecución de planes y en la evaluación del desempeño docente, es posible suponer que generalmente no lo haría por una de cuatro razones: 1) por incapacidad personal; 2) por el veto de los delegados sindicales en las escuelas; 3) por el sesgo político a favor o en contra de un grupo político; o 4) por lealtad al sindicato al que debe el nombramiento de director. Estudios cualitativos en aquellas entidades donde el sindicato logró una mayor penetración del sistema educativo, basados en entrevistas a docentes y directores, podrían generar evidencia acerca de los condicionamientos de tipo sindical en la gestión del director.<sup>28</sup>

## ENTORNO INSTITUCIONAL

Dentro del entorno, el marco institucional resulta una categoría en la que se pueden observar varios factores asociados con el proceso educativo con impacto en el logro y probablemente condicionados por el sindicalismo: 1) las reglas de acceso; 2) las reglas de permanencia o la estabilidad del personal docente, y 3) las reglas de asignación de los bienes del sistema. Estas reglas forman parte tanto del modelo laboral (que busca cambiar la reforma educativa) como del modelo sindical predominante en el sector.

Entre las nuevas reglas derivadas de la reforma educativa, una de las más cuestionadas es la de la estabilidad laboral del magisterio. El argumento es que el SNTE propiciaría un sistema que elimina los incentivos que tienen los maestros para mejorar la instrucción al blindar a los profesores ineficaces contra el despido y al vincular los salarios a la antigüedad y a formalismos, más que al mérito y a los resultados educativos.

<sup>28</sup> Un ejercicio al respecto para el estado de Oaxaca revela que el sindicato limitó sustancialmente, para bien (al restringir el clientelismo) y para mal (al inhibir a los directores preocupados por el logro educativo), el papel de los directores en la gestión escolar (Tapia, 2013).

Pero es necesario aún medir los efectos de la estabilidad laboral en el desempeño del maestro. Esto podría indagarse a través de la comparación de los resultados de los alumnos de maestros con diferentes tipos de nombramiento (con plaza o por contrato de honorarios).

## CONCLUSIONES

La relación entre sindicalismo docente y calidad educativa sigue siendo problemática conceptual y empíricamente. Tanto la suposición como la negación *a priori* del signo y la fuerza de tal relación reproducen lagunas de conocimiento que no ayudan a la definición de una nueva política educativa. Es necesario avanzar aún en la investigación cuantitativa y cualitativa que muestre mejor el impacto del modelo sindical del magisterio, en sus distintas vertientes, sobre los resultados y el aprendizaje.

La relación causal entre un modelo de sindicalismo magisterial —como el protagonizado por el SNTE o la CNTE— y el logro educativo plantea interrogantes que podrían llenar la agenda de la investigación educativa y los estudios sobre sindicalismo en el país. Si la reforma educativa en curso no toma en cuenta esto e ignora la complejidad del proceso y del sistema educativos, podrían estarse subestimando factores asociados con el logro y sobreestimando otros.

El tema prioritario de la agenda que proponemos supone indagar en qué medida se pueden mejorar los resultados educativos por medio de una reforma centrada en los incentivos de los maestros, hasta ahora determinados por el papel del SNTE en el sistema educativo. Aunque la relación entre el sindicalismo y el logro no puede observarse directamente, es posible hacerlo identificando los factores asociados con el logro condicionados por la presencia sindical.

Otro tema es establecer la relación entre derechos laborales y resultados educativos, ya que en los hechos no se sabe si lo que es bueno para los profesores (en términos de sus derechos y conquistas) es perjudicial para los estudiantes en cuanto al aprendizaje y, en tal caso, cómo volverlos compatibles.

También debe investigarse si la imbricación del SNTE en la materia educativa, suficientemente probada en la literatura, es causa de las deficiencias en el logro (es decir, cómo afectó al alumno), y si la exclusión del sindicato de este ámbito generará resultados positivos, dado que cualquier reforma que pretenda llegar a los alumnos tendrá que pasar por los docentes sobre los que aquél seguirá teniendo influencia.

Las fronteras entre ambos aspectos —lo laboral y lo profesional en el ámbito educativo— son difíciles de precisar, pero más aún lo es el deslinde entre el papel que el SNTE desempeñó como representante de los intereses de los trabajadores y el que jugó como garante de la gobernabilidad del sistema. La reforma en curso genera dudas acerca de si el Estado, al recuperar la rectoría del ámbito educativo, tendrá la capacidad para sustituir provechosamente al SNTE en esta función que antes compartían, en un contexto de insurgencia magisterial y de fuertes resistencias al cambio.

Es necesario considerar la heterogeneidad del sindicalismo magisterial en tanto sus efectos —positivos o negativos— podrían depender de sus características, como las fuentes de legitimidad, los niveles de democracia interna, el alcance de sus agendas o los vínculos con las comunidades en las que está inserto, las que podrían presentar diferencias según se trate de las secciones institucionales y disidentes del SNTE.

La cuestión de si el SNTE debe sólo defender los intereses laborales de sus agremiados o si también debe comprometerse con la solución de los problemas que afectan el aprendizaje difícilmente puede responderse sin considerar qué tipo de sindicalismo debería promoverse en el sector educativo para convertirlo en un pivote de la transformación del sistema más que en un obstáculo. Descuidar la democratización del SNTE en la reforma educativa podría estar dejando sin atender un factor importante para volver compatibles los intereses de los maestros y los de sus educandos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AIDT, Toke, y Zafiris Tzannatos (2002). *Unions and Collective Bargaining. Economic Effects in a Global Environment*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- ARNAUT SALGADO, Alberto (1992a). *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1988*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- ARNAUT SALGADO, Alberto (1992b). *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- ARNAUT SALGADO, Alberto (1997). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa*,

- 1889-1994. México: El Colegio de México/Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- ARNAUT SALGADO, Alberto (1999). *El movimiento magisterial: avances y retrocesos*. México: Radio Educación.
- ARRIAGA, María de la Luz (1979). "Informe. El magisterio en lucha". *Cuadernos Políticos* 27: 79-101.
- BACKHOF ESCUDERO, Eduardo, Arturo Bouzas Riaño, Carolina Contre-ras, Eduardo Hernández y Marisela García (2007). *Factores escolares y aprendizaje en México. El caso de la educación básica*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- BARAJAS, Abel (2013). "Acusan a Gordillo de saquear cuentas". *Reforma*, 27 de febrero, sección Nacional, p. 5.
- BAUGH, William H., y Joe A. Stone (1982). "Teachers, unions and wages in the 1970s: Unionism now pays". *Industrial and Labor Relations Review* 35: 368-376.
- BENSUSÁN, Graciela, y Kevin Middlebrook (2013). *Sindicatos y política en México. Cambios, continuidades y contradicciones*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- BLANCO BOSCO, Emilio (2007). *Eficacia escolar en México. Factores escolares asociados a los aprendizajes en la educación primaria*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- BLANCO BOSCO, Emilio (2011). *Los límites de la escuela: educación, desigualdad y aprendizajes en México*. México: El Colegio de México.
- BRASLAVSKY, Cecilia, y Gustavo Cosse (1996). *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- CAMPO, Jesús Martín del (1992a). "La CNTE: pasado y presente". *El Cotidiano* 50.
- CAMPO, Jesús Martín del (1992b). "El SNTE después del acuerdo". *El Cotidiano* 51.

- CARINI, Robert M. (2002). "Teacher unions and student achievement". En *School Reform Proposals: The Research Evidence*, editado por Alex Molnar. Tempe: Arizona State University.
- CARVALLO Pontón, Mauricio (2005). "Análisis de los resultados obtenidos en estudios de eficacia escolar en México, comparados con los de otros países". *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 2.
- CERVINI, Rubén (s/f). *Factores asociados al aprendizaje del lenguaje y las matemáticas en 13 estados de México (3o. y 4o. grados en educación básica)*. México: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- COALICIÓN CIUDADANA POR LA EDUCACIÓN (2010). *¿Qué pasa con la educación en México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil*. México: Coalición Ciudadana por la Educación.
- COOK, Maria Lorena (1996). *Organizing Dissent. Unions, the State, and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*. Pennsylvania: Pennsylvania State University.
- COULSON, Andrew J. (2010). "The effects of teachers unions on American education". *Cato Journal* 1: 155-170.
- CHUAYFFET, Emilio (2013). "Discurso pronunciado por el Lic. Emilio Chuayffet Chemor, secretario de Educación Pública, en el Foro de Consulta Educación Indígena que se llevó a cabo en la ciudad de Puebla, 22 de marzo de 2013". Disponible en <<http://www.sep.gob.mx/es/sep1/D220313>>.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2013). "Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 26 de febrero.
- ESPINOSA, José Antonio (1982). "Los maestros de los maestros: las dirigencias sindicales en la historia del SNTE". *Historias* 1.
- FERNÁNDEZ AGUERRE, Tabaré (2003). *Determinantes sociales, organizacionales e institucionales de los aprendizajes en la educación primaria de México: Un análisis de tres niveles*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

- FERNÁNDEZ AGUERRE, Tabaré, y Emilio Blanco (2004). “¿Cuánto importa la escuela? El caso de México en el contexto de América Latina”. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 1.
- FERNÁNDEZ MARÍN, Silvia Karla (2010). “Incentivos de los dirigentes del SNTE del Valle de Toluca”. *El Cotidiano* 163: 79-85.
- GAJARDO, Marcela (2000). *Obstáculos políticos en la implementación de las reformas educativas*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- GAJARDO, Marcela (2004). *Sindicatos docentes y gobierno: consensuando las reformas educativas*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- GAJARDO, Marcela (2006). *La reforma latinoamericana entre dos clases políticas educativas*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- GARCÍA, Dennis (2013). “SEP fortalecerá escuelas de tiempo completo para prevenir violencia y delincuencia”. *La Crónica*, 2 de abril, sección Nacional.
- GIL, Mario A. (1993). “La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (1979-1989)”. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán.
- GUZMÁN ORTIZ, Eduardo, y Joaquín Humberto Vela González (1989). “Maestros 1989: crisis, democracia y más salario”. *El Cotidiano* 30.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, Lilian (1990). “Magisterio: el otoño de la primavera”. *El Cotidiano* 33.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, Lilian (2011). “Maestros y nación. La CNTE a 32 años de vida”. *El Cotidiano* 168: 47-60.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, Lilian (2012). “No dan clases y cobran 1 727 millones de pesos”. *Excélsior*, 30 de agosto, sección Nacional.
- HESS, Frederick M., y Martin R. West (2006). *A Better Bargain: Overhauling Teacher Collective Bargaining for the 21st Century*. Harvard: Harvard University.

- KAUFMAN, Robert R., y Joan M. Nelson (2005). *Políticas de reforma educativa. Comparación entre países*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- KLEINER, Morris M., y Daniel L. Petree (1988). "Unionism and licensing of public school teachers: Impact on wages and educational output". En *When Public Sector Workers Unionize*, editado por Richard B. Freeman y Casey Ichniowski, 305-322. Chicago: University of Chicago Press.
- LEYVA PIÑA, Marco, Janette Góngora Soberanes y Javier Rodríguez Lagunas (2004). "El paradójico Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación". *El Cotidiano* 128: 53-64.
- LIEBERMAN, Myron (1997). *The Teacher Unions: How the NEA and AFT Sabotage Reform and Hold Students, Parents, Teachers, and Taxpayers Hostage to Bureaucracy*. Nueva York: Free Press.
- LÓPEZ AGUILAR, Martha de Jesús (2013). "Dignidad magisterial". *Reforma*, 7 de abril, sección Opinión, p. 9.
- LOVELESS, Tom (editor) (2000). *Conflicting Missions? Teachers Unions and Educational Reform*. Washington: Brookings Institution Press.
- LOYO BRAMBILA, Aurora (1979). *El movimiento magisterial de 1958 en México*. México: Era.
- LOYO BRAMBILA, Aurora (1997). "Las ironías de la modernización. El caso del SNTE". En *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, editado por Aurora Loyo Brambila, 23-62. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Plaza y Valdés.
- LOYO BRAMBILA, Aurora (2008). "Sindicalismo magisterial". *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 13 (37): 345-349.
- LOYO BRAMBILA, Aurora, y Aldo Muñoz Armenta (2003). "El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: estado del arte de una década". En *Sujetos, actores y procesos de formación*, editado por Patricia Ducoing Waty. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

- MARTIN, Christopher J. (1998). "Las relaciones conflictivas en la escuela primaria en el contexto de la reforma educativa". *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 3 (6): 273-299.
- MARTÍNEZ, Nurit, y Francisco Nieto (2013). "En educación, más calidad y controles". *El Universal*, 18 de abril, p. 1.
- MASSÉ NARVÁEZ, Carlos E. (1990). *Movimiento magisterial 1979-1981: primeras grietas en la estructura corporativa del SNTE*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- MENEZES-FILHO, Naercio, y Elaine Pazello (2007). "Do teachers' wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil". *Economics of Education Review* 26 (6): 660-672.
- MOO, G. Gregory (1999). *Power Grab: How the National Education Association is Betraying our Children*. Washington: Regnery Publishing.
- MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO DEL MAGISTERIO (MRM) (1981). *Los estatutos del SNTE y la lucha de los trabajadores de la educación*. México: Ediciones Movimiento.
- MUÑOZ ARMENTA, Aldo (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 ARMENTA, Aldo (2008). "Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político". *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 13 (37): 377-417.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos, Alejandro Márquez, Andrés Sandoval e Hidalga Sánchez (2004). *Factores externos e internos a las escuelas que influyen en el logro académico de los estudiantes de nivel primaria en México, 1998-2002. Análisis comparativo entre entidades con diferente nivel de desarrollo*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- MURILLO, María Victoria (1999). "Recovering political dynamics: Teachers' unions and the decentralization of education in Argentina and Mexico". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 41 (1): 31-57.
- NOTIMEX (2013). "SEP y SNTE siguen negociación de salarios: Chuayfett". *El Universal*, 12 de marzo, sección Nación.

- ORNELAS, Carlos (2008). "El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón". *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 13 (37): 445-469.
- ORNELAS, Carlos (2012). *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*. México: Siglo XXI Editores.
- PITKIN, Hanna Fenichel (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California.
- POY SOLANO, Laura (2013). "Transformar la evaluación, reto del INEE". *La Jornada*, 27 de abril, sección Política, p. 4.
- ROGEL, S. Rosario (2004). *Los laberintos de la descentralización educativa. Un estudio acerca del Estado de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.
- ROMERO, Miguel Ángel, y Luis Méndez (1989). "SNTE, CNTE y modernización educativa". *El Cotidiano* 28.
- RULFO, Juan Carlos (2012). *iDe panzazo!* Documental. 80 minutos. México.
- SALAZAR MENDIGUCHÍA, Pablo (2013). "La educación no debe ser amenazada". *Reforma*, 26 de marzo, sección Opinión, p. 11.
- SALINAS ÁLVAREZ, Salvador, y Carlos Ímaz Gispert (1984). *Maestros y estado: estudio de las luchas magisteriales, 1979 a 1982*. México: Universidad Autónoma de Guerrero/Universidad Autónoma de Zacatecas.
- SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo (2013). "La maestra, punto final". *La Jornada*, 28 de febrero, sección Opinión, p. 25.
- SANTIBÁÑEZ, Lucrecia (2008). "Reforma educativa: el papel del SNTE". *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 13: 419-443.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto, y John Simmons (1981). *Los determinantes del rendimiento escolar: reseña de la investigación para los países en desarrollo*. Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- SLAVIN, Robert E. (s/f). *Salas de clase efectivas, escuelas efectivas: plataforma de investigación para una reforma educativa en América Latina*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

- SKOVSGAARD, Toke, y Vania Sena (2005). "Unions: Rent creators or extractors?" *The Scandinavian Journal of Economics* 107 (1): 103-121.
- SOSA, Rogelio (2010). "La CNTE. El fin de una época". *El Cotidiano* 103: 112-118.
- STREET, Susan (1992). "El SNTE y la política educativa, 1970-1990". *Revista Mexicana de Sociología* 54 (2): 45-72.
- TAPIA, Luis Arturo (2013). "Sindicalismo magisterial y logro educativo. La sección 22 y las secciones institucionales del SNTE". Tesis doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.
- TATTO, María Teresa (1999). "Education reform and state power in México: The paradoxes of decentralization". *Comparative Education Review* 43 (3): 251-282.
- TIRAMONTI, Guillermina (2001). *Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los 90*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- TREVIÑO, Ernesto, y Germán Treviño (2003). *Factores socioculturales asociados al rendimiento de los alumnos al término de la educación primaria: un estudio de las desigualdades educativas en México*. México: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- TREVIÑO, Ernesto, Héctor Valdés y Mauricio Castro (2010). *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO/Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
- VALDÉS, Héctor (coordinador) (2008). *Student Achievement in Latin America and the Caribbean. Results of the Second Regional Comparative and Explanatory Study (SERCE)*. Santiago de Chile: UNESCO/Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
- VALENTI, Giovanna, Emilio Blanco y Martín de los Heros (2007). *Factores asociados al logro educativo de matemáticas y español en la Prueba Enlace 2007: un análisis multinivel*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- VALLE, Sonia del (2012). "¡Basta de cinismo!, reclaman a SNTE". *Reforma*, 2 de mayo, primera plana.

- VALLE, Sonia del (2013a). "Apapacha Edomex con apoyos al SNTE". *Reforma*, 22 de febrero, sección Nacional, p. 2.
- VALLE, Sonia del (2013b). "Plantean evaluación que apoye a docentes". *Reforma*, 25 de febrero, sección Nacional, p. 10.
- VELASCO ARREGUI, Edur (1999). "Estructura y poder sindical en México: el retrato de una élite longeva". *Espiral VI* (16): 111-148.
- VÉLEZ, Eduardo, Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela (1994). "Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria (revisión de la literatura de América Latina y el Caribe)". *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas* 17: 29-53.

Recibido: 5 de junio de 2012

Aceptado: 7 de julio de 2013