

---

## LAS INERCIAS INSTITUCIONALES EN EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

*Jorge Javier Romero Vadillo*

Desde hace ya tiempo se ha vuelto un tópico decir que la educación en México se encuentra en un estado calamitoso. Desde 1992, cuando se publicó –coordinado por Gilberto Guevara Niebla– el libro *La catástrofe silenciosa*, que recogía el diagnóstico del sector educativo llevado a cabo por un grupo de expertos a solicitud de Carlos Salinas de Gortari en 1988, poco antes de tomar posesión de la presidencia de la República, se ha ido abriendo paso una visión muy crítica del sistema educativo creado por el régimen surgido de la Revolución mexicana. Las conclusiones de aquel informe eran contundentes: el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) había dedicado recursos ingentes al sistema educativo y había alcanzado logros notables en la cobertura, pero la calidad de la enseñanza ofrecida era claramente baja. “México es un país de reprobados”, concluía el estudio; ineficiencia escolar, discrepancias e incongruencias entre los planes de estudio de los diversos niveles del sistema educativo, una normatividad y legislación poco clara e ineficiente, irrelevancia de los contenidos educativos, mecanismos de evaluación deficientes para reflejar de manera objetiva el aprendizaje adquirido...

Lo notable de aquel diagnóstico era que por primera vez se reconocía públicamente el fracaso relativo de una de las principales banderas en las que había basado el régimen su legitimidad. El grupo gobernante había justificado tradicionalmente su dominio con base en sus logros sociales y la generalización de la educación era una de las principales conquistas que solía exhibir. Con los datos expuestos resultaba, sin embargo, que el logro se había limitado a cubrir en un alto porcentaje la demanda educativa en un país con una demografía explosiva, pero que el gran esfuerzo educativo iniciado en los primeros años de la década de 1920 había dado magros resultados en la calidad de la educación ofrecida por el Estado: a pesar de la gran cantidad de recursos invertidos durante 70 años, México no contaba con el capital humano necesario para enfrentar con ventaja las condiciones de competencia creadas por la acelerada mundialización de los mercados. Desde entonces, hace ya más de 20 años, la discusión en torno al sistema educativo comenzó a centrarse en la calidad y ya no en la cobertura o en los años promedio de escolarización, como había sido hasta entonces.

No es infrecuente encontrar estudios que ven al sistema educativo mexicano como un absoluto fracaso. Por ello merece la pena hacer un ejercicio de medida: la educación en México, durante los años del crecimiento sostenido, alcanzó una cobertura comparativamente notable y, a fin de cuentas, México es el mejor colocado entre los grandes países de América latina en los resultados de la tan considerada prueba Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por arriba de Brasil y Argentina y sólo superado en la región –apenas– por Chile y Uruguay. El desempeño educativo de México, en términos de los estándares más ponderados académicamente, es muy malo si se le compara con el de países que han crecido de manera más constante y que hoy tienen mayor índice de desarrollo humano y menor índice de Gini. Sin embargo, no es despreciable si se le compara con

los países con los que comparte trayectoria institucional de inicio (Kaufman y Nelson, 2005, OCDE, 2009).

Para comprender al sistema educativo mexicano en conjunto, sus alcances y sus debilidades, hay que entender su institucionalización, es decir, el conjunto de reglas del juego que han normado la asignación de recursos públicos y que han establecido el sistema de incentivos de los diferentes individuos y organizaciones que participan en él. Para decirlo en otros términos, es necesario poner en claro cuál es el sistema de pagos que se institucionalizó gradualmente desde los orígenes del esfuerzo educativo del régimen posrevolucionario, allá por 1921, pero principalmente a partir de la década de 1940, cuando se consolidó el PRI como partido que controlaba de manera monopolística al Estado.

La gobernación del sistema educativo durante la época clásica del régimen del PRI se basó en el control corporativo de los maestros y en la organización sindical como mecanismo de distribución del gasto educativo; el principal objetivo de esa estrategia fue contener las demandas laborales de los maestros por medio de un sistema de promoción basado en la lealtad política y la represión gubernamental de las expresiones disidentes.

Aunque no se puede establecer de manera concluyente que ha sido la relación corporativa entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el Estado mexicano la fuente principal de la baja calidad de la enseñanza en México (Bensunsán y Tapia, 2013), el sistema de incentivos establecido entre los profesores a partir del control monopolístico de su relación laboral por parte del SNTE y del control sindical sobre el proceso de ingreso, promoción y permanencia ha tenido efectos perversos sobre el desempeño laboral de los docentes y es la determinante política más relevante para explicar la ineficiencia del arreglo (Romero, 2002).

La historia comienza con la creación del SNTE, en 1943, después de un proceso que combinó la idea de que la fuerza de negociación gremial aumentaría con una organización unificada con la percepción desarrollada durante el gobierno de Lázaro Cárdenas

(1934-1940) de que era preferible la centralización estatal de la negociación laboral a un sistema descentralizado entre empresarios y sindicatos diversos. En la idea cardenista, el Estado tendría que jugar de compensador a favor de los intereses de los trabajadores, en tanto que sector más débil. El Estado se comprometía, según los términos del acuerdo político, a velar por los intereses de los trabajadores mientras estos mantuvieran su apoyo político a la coalición de poder. Sin embargo, el equilibrio se modificó en 1946, con el nuevo pacto que dio origen al PRI. Entonces fueron incluidos los empresarios como parte del gran acuerdo nacional corporativo y la fuerza de negociación relativa de los sindicatos disminuyó. Los líderes sindicales comenzaron a operar a favor del arreglo priísta, a cambio de puestos con una buena renta estatal y con capacidad arbitraria de distribución presupuestal. También fue entonces cuando el mecanismo de control sindical se consolidó entre los trabajadores al servicio del Estado, principalmente los maestros, donde a los líderes sindicales pacificadores se les concedieron tajadas relevantes de recursos presupuestales (Middelbrook, 1995).

Una vez constituida la corporación que serviría para garantizar la gobernabilidad en la educación, el régimen pactó con ésta las condiciones generales de trabajo, expedidas por decreto presidencial en 1946 –en preparación del gobierno de Miguel Alemán, sexenio inicial de la época clásica del régimen del PRI–. Desde entonces hasta 1992, en los tiempos de las reformas del gobierno de Carlos Salinas, las decisión sobre la distribución de los puestos de maestros en todo el país se tomaron entre la cúpula sindical oficialista –SNTE– y la burocracia educativa federal –Secretaría de Educación Pública (SEP)–, con una pequeña participación de los gobiernos locales (Loyo, 2010). Esta dupla repartía sus tajadas presupuestales de manera clientelista: ofrecían el puesto como un favor. Todo movimiento de adscripción, ascenso y reconocimiento, era controlado por las comisiones mixtas (sindicato-gobierno) reforzadas por el *Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública* de diciembre 1973. En la práctica la mitad

de los ascensos o cambios los decidía el sindicato y la otra mitad la burocracia educativa.

A partir de la década de 1950, el sindicato magisterial tuvo una cada vez más sólida vinculación con el partido del régimen, con una cuota de cargos de elección correspondiente a su amplia militancia. El líder real del SNTE se convirtió en el dirigente de la entonces poderosa Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) —que agrupaba de manera forzosa a todos los empleados del gobierno federal— mientras en el sindicato de maestros eran válidos suyos los que ejercían los cargos formales. La dirección del sindicato se convirtió en una excelente plataforma para saltar a cargos políticos, ya fuera como legisladores o gobernadores estatales.

La militancia priísta del sindicato fue una de las principales fuentes de movilización electoral en un país donde las elecciones eran un montaje de legitimación periódica del régimen. La movilización electoral de los campesinos, obreros y trabajadores del Estado; todos ellos encuadrados de manera forzada en las corporaciones integrantes del PRI, funcionaba como demostración periódica del control político.

En la división interna del trabajo dentro del PRI, al sindicato de maestros le correspondía contener las demandas laborales de los profesores y garantizar su movilización en las campañas electorales y a la hora del voto. Para conseguirlo, el sindicato utilizó su cuota de capacidad discrecional para decidir sobre la carrera de los maestros. La parte del reparto que le correspondía a la burocracia educativa tenía el mismo sistema de incentivos, pues quienes ocupaban puestos de decisión en la estructura gubernamental del sistema educativo eran también cuadros políticos, no servidores civiles relativamente neutrales. El uso de los recursos educativos fue, así, típicamente clientelista: intercambio de contención y disciplina política por avances en la propia carrera, con las ventajas salariales y las mejoras en jerarquía correspondientes. Para dejar una escuela en un lugar remoto y acercarse a la ciudad, para obtener más horas

lectivas o para ascender a director o inspector se debía ser buen priísta. A cambio, nadie se ocupaba de premiar o sancionar efectivamente el desempeño académico y docente.

Durante la época del explosión demográfica que acompañó al crecimiento económico, las escuelas normales públicas –que ya tenían el monopolio en el sistema de reclutamiento del magisterio federal– se convirtieron en garantía de ingreso a la carrera de profesor: para cumplir la metas del Plan Nacional para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria, de 1959, conocido como Plan de los once años, todos los egresados comenzaron a obtener una plaza federal sin importar las calificaciones obtenidas, lo que hacia los años del gobierno de Luis Echeverría se había convertido en un derecho adquirido. Esa práctica generó incentivos negativos en la formación de los maestros, pues no tenía sentido tratar de esforzarse más si todos obtenían lo mismo.

A pesar del relativamente eficaz control clientelista y corporativo del SNTE sobre la mayoría de los maestros, no faltaron movimientos de resistencia, en la medida en la que el control monopólico de la negociación laboral no mejoraba sustancialmente las condiciones salariales del gremio y contenía arbitrariamente sus demandas. En 1956 Othón Salazar levantó el reclamo de los profesores de la Ciudad de México por mejores ingresos y mayor consideración pública, la reacción estatal fue su encarcelamiento y, finalmente, el reconocimiento arbitrario de sus oponentes como dirección formal de la sección (Loyo, 1979). En la década de 1960, en Guerrero hubo maestros –Genaro Vázquez y Lucio Cabañas– que llevaron su confrontación con el régimen a la rebelión guerrillera, pero resultaron expresiones marginales, finalmente aniquiladas. En la mayor parte del país, el SNTE gobernaba a los maestros y repartía el presupuesto estatal a cambio de lealtad al PRI. Los maestros han sido, mayoritariamente, clientela del PRI; con todo, no ha sido menor el papel de la disidencia, en un entorno sindical dominado por la unanimidad, donde los brotes de insurgencia han sido eventuales.

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) ha sido una de las pocas expresiones de disidencia sindical de larga duración en México. Desde 1979 la CNTE comenzó a controlar la estructura de diversas secciones del sindicato (Massé, 1990), sobre todo en las zonas campesinas de Oaxaca, Michoacán, Guerrero o Hidalgo (Arnaut Salgado, 1999; Martín del Campo, 1992). Los profesores de esas regiones provenían principalmente de las normales rurales, donde había subsistido una organización de origen cardenista: la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México, en la que los comunistas de la década de 1930 habían tenido influencia y que resurgió radicalizada en la década de 1960. De ahí provienen los cuadros, el discurso y el estilo de negociación de la CNTE, nacida como corriente que reclamaba la democratización del sindicato y más salario, pero con una simbología que se identificaba con los iconos de las guerrillas campesinas y con un adoctrinamiento de carácter revolucionario.

En medio de la crisis económica de la década de 1980, el reclamo salarial de los maestros era justo y no era exclusivo de los más radicales. A partir de 1983 la CNTE, que controlaba ya algunas secciones de la representación sindical, se convirtió en un actor relevante en el reparto del poder sindical, sobre todo debido al impacto público de sus protestas, toleradas por el gobierno, temeroso de agitar su radicalismo y con ello echarlos *pa'l* monte, en tiempos en los que estaba reciente la proliferación de grupos armados. Cuando por fin se alcanzó la estabilidad económica en 1989, la CNTE consiguió que el aumento a los maestros fuera por encima del tope salarial y provocó la caída del líder del SNTE Carlos Jonguitud Barrios, en el poder desde los tiempos de Echeverría, quien fue sustituido por Elba Esther Gordillo por decisión presidencial.

En 1992, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuando irrumpía la pluralidad política en el país, hubo un intento de transformación del sistema de distribución de recursos públicos en el sistema educativo que se reflejó en Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (SEP, 1992). Aquel proyecto de

reforma constaba de tres metas políticas fundamentales. En primer lugar la “reorganización del sistema educativo”, con dos objetivos principales: descentralizar los aspectos administrativos y financieros de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal hacia los gobiernos estatales y crear consejos municipales y estatales en las escuelas para involucrar a maestros, padres y estudiantes en una organización para la “responsabilidad social” que verificara el desempeño de cada escuela. La segunda meta planteaba la “renovación de los materiales y contenidos educativos” por medio de un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos. La tercera meta era “elevar la calidad del magisterio”. Para lograr este propósito se elaboraron dos programas: el Programa Emergente de Actualización del Maestro, encargado de capacitar maestros en el uso de nuevos planes y programas, y la carrera magisterial, que supuestamente aumentaría los incentivos vinculados a la formación y el desempeño profesional (Trejo, 1996; Muñoz Armenta, 2005).

El sindicato, ya para entonces liderado por Elba Esther Gordillo, logró controlar los elementos de la reforma que pudieran restarle poder. La descentralización estaba pensada para fragmentar la negociación salarial y dejarla en manos de cada gobierno estatal; sin embargo, el SNTE consiguió que el cambio fuera sólo administrativo, mientras que la negociación salarial se mantuvo centralizada. Los consejos educativos quedaron en el papel.

En cuanto al programa de carrera magisterial, el sindicato logró eliminar cualquier elemento que pudiera debilitar su control sobre la trayectoria laboral de los profesores, con lo que un proyecto diseñado para crear un mecanismo de promoción horizontal que generara incentivos positivos para la formación y el buen desempeño acabó convertido en un mero instrumento para aumentar el salario de una parte de los maestros. El sindicato controló, de nuevo a medias con la burocracia de la SEP, el proceso de otorgamiento de los estímulos de la carrera magisterial, se opuso a que



existieran mecanismos de evaluación para su asignación y propició un sistema de puntuación basado en criterios laborales más que de desempeño.

La principal consecuencia de la reforma de 1992 fue que la burocracia federal comenzó a perder poder de decisión en el sistema educativo y las burocracias locales empezaron a ganarlo; pues el ejercicio de los recursos presupuestarios comenzó a ser trasladado a los gobiernos estatales y con ello una parte de la negociación con el sindicato, sobre todo lo relacionado a las comisiones mixtas que regían al administración de las plazas (Arnaut, 1997). Con el cambio demográfico la demanda de maestros se redujo, por lo que las plazas se convirtieron en un bien escaso y su precio aumentó notablemente. El resultado fue el nacimiento de mercados estatales de plazas de maestros con dos proveedores: el sindicato y las burocracias educativas, aunque también participaban los maestros a punto de jubilarse y que podían disponer de su plaza de manera patrimonial.

En la medida en la que el PRI fue perdiendo el monopolio del poder, el SNTE mostró la fuerza que el arreglo institucional le había dado. Además de la serie de normas que jurídicamente le otorgaban el poder al sindicato, desde la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, el reglamento del escalafón de 1973 y las condiciones generales de trabajo de 1946, reproducidas de manera idéntica en cada estado del país, existían una serie de arreglos informales que empoderaban a los líderes seccionales sindicales en cada entidad; de ahí que una vez instaurada la pluralidad en la política local, todos los gobiernos, ya fueran del Partido Acción Nacional (PAN) o del Partido revolucionario Institucional (PRD), tuvieran que negociar con el SNTE para mantener la gobernabilidad y evitar la movilización magisterial, como ocurría ahí donde la CNTE controlaba las secciones sindicales. Las reglas formales le trasladaron a los partidos distintos al PRI las cargas corporativas del arreglo anterior.

El mecanismo de negociación ha operado de manera parecida en las secciones controladas por el PRI y en las dominadas por la

CNTE (Romero, 2002), ya que ésta desarrolló todo su repertorio estratégico alrededor de las reglas formales diseñadas para proteger al SNTE y se convirtió también en una organización especializada en sacar ventaja del arreglo institucional existente, a pesar de su discurso radicalizado y sus poses revolucionarias.

La influencia de la CNTE sobre sus afiliados ha dependido de la capacidad de protegerlos de un cambio institucional que propiciara una mayor competencia basada en los méritos. La CNTE, la cual agrupa actualmente alrededor del 10% de los maestros del país, es un vástago radicalizado del SNTE que igualmente protege el sistema de incentivos politizado y rehúye cualquier mecanismo meritocrático, pues sus bases han construido sus expectativas en torno al marco institucional imperante.

Cuando Vicente Fox y el PAN ganaron la presidencia de la República, el SNTE nacional, que había logrado conservar la disciplina de sus cuadros locales bajo la dirección de Elba Esther Gordillo, determinó el nombramiento del Secretario de Educación Pública y negoció que no se hiciera reforma alguna en la distribución de poder, con lo que mantuvo el control de la proporción de recursos fiscales que tradicionalmente había manejado el sindicato.

Elba Esther Gordillo, la operadora política más eficaz de la última etapa del monopolio corporativo y la que mejor comprendió la capacidad de negociación que le daba el arreglo formal superviviente en el equilibrio de fuerzas resultado de la derrota electoral del PRI, logró pactar en condiciones de fortaleza con el gobierno emergido de la alternancia política. Vicente Fox aceptó el gobierno sindical del sistema educativo a cambio de su apoyo político. Al tiempo que pactaba la supervivencia del arreglo corporativo con el nuevo gobierno, la líder gremial hizo sentir su fuerza dentro del PRI, debilitado por la pérdida de la presidencia de la República, e intentó controlarlo, pero fracasó y optó por la salida: usó su capacidad de movilización clientelista y creó su propio partido: el Partido Nueva Alianza (Panal), con resultados muy positivos sobre su fuerza de

negociación con la endeble coalición política que finalmente condujo a Felipe Calderón a la presidencia de la República.

Sobre el supuesto de que la mínima diferencia de votos con la que Felipe Calderón legitimó su triunfo en la elección de 2006 se debió a los votos de las clientelas magisteriales, Elba Esther Gordillo estableció una coalición con el nuevo gobierno, la cual permitió al sindicato mantener el control de parte sustancial de la política educativa y de su presupuesto, a cambio de apoyo electoral y legislativo arrancado al PRI. El SNTE alcanzó, durante el gobierno de Felipe Calderón, la cima de su poder político autónomo, basado en el control del sistema de incentivos de los maestros. A Elba Esther Gordillo se le otorgó casi directamente la gestión del presupuesto destinado a la educación básica, pues ella determinó el nombramiento de su yerno como subsecretario de educación básica (Ornelas, 2012).

A partir de las elecciones de 2006, el Panal —el partido creado por Elba Esther Gordillo— se convirtió en el nuevo instrumento de negociación de la dirigencia del SNTE, gracias a que podía movilizar una fuerza electoral significativa por medio de la coacción clientelista de los maestros. Aquel profesor que quería una dirección, un cambio de adscripción o una plaza para su hija, tenía que participar en las tareas del partido, hacer campaña por él y mostrar que en su casilla aparecían los votos de su familia. Al ser un partido pequeño, el contrato clientelista resultaba relativamente fácil de monitorear; los mecanismos clientelistas para lograr la movilización política subordinada habían sido desarrollados durante los tiempos del control priísta y ahora servían al sindicato para la negociación autónoma.

Así, dos presidentes panistas vieron limitadas sus supuestas pretensiones de reforma del sistema educativo por la manera en la que el SNTE controló el proceso. Primero Fox intentó impulsar un sistema de evaluación por medio del Compromiso Social por la Calidad de la Educación de agosto de 2002, que creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) pero con atribuciones muy limitadas,

mientras que el sindicato mantuvo el poder de veto sobre todos los procesos relacionados con la evaluación de los maestros. La Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) de Calderón se enfrentó en los hechos al boicot sindical armado desde la Subsecretaría de Educación Básica controlada por la líder sindical, al grado de que la Secretaria de Educación, después candidata a la presidencia por el PAN en 2012, Josefina Vázquez Mota, acabó por renunciar por la imposibilidad de superar los vetos sindicales a sus políticas. El proyecto del gobierno de Calderón de crear un concurso de ingreso a las plazas docentes quedó limitado a unos cuantos puestos de nueva creación, mientras que la mayoría de las vacantes siguieron siendo distribuidas con las reglas tradicionales de carácter clientelista.

Durante la campaña electoral de 2012 el candidato Enrique Peña Nieto se mostró cauto y evitó el enfrentamiento con la dirigencia magisterial; incluso respondió negativamente a los cuestionamientos planteados por diversas organizaciones civiles en Diez preguntas por la educación<sup>1</sup> sobre si estaba dispuesto a romper con el arreglo corporativo con el SNTE. Sin embargo, después de la elección, el equipo del presidente comenzó a dar señales de que preparaba una reforma. El día de la toma de posesión Peña Nieto, en un reconocimiento implícito de que era el SNTE el que regía en ese ámbito, aseveró que era necesario recuperar la rectoría del estado sobre el sistema educativo e hizo una oferta concreta: reformar la *Constitución* y la ley para crear el servicio profesional de carrera docente y un sistema nacional de evaluación educativa. En los términos anunciados se trataría de una reforma fundamental al arreglo institucional de la educación en México. Lo más relevante de la propuesta era que un servicio profesional de carrera para los docentes le quitaría al SNTE y a la burocracia de la SEP el control del proceso de ingreso, promoción, estímulos y permanencia de los profesores, que había llevado a que los maestros en México tuvieran incentivos sindicales y políticos en su desempeño y no

---

<sup>1</sup> <http://10preguntasporlaeducacion.org>

académicos y profesionales. En torno a ese arreglo han medrado en fortuna e influencia política los dirigentes sindicales, mientras que los profesores han quedado convertidos en mera base utilizada como clientela electoral. La reforma anunciada, de haberse concretado adecuadamente, habría propiciado que los profesores recuperaran el control de su propia carrera y hubiera puesto las bases para un sistema educativo donde se premiara la creatividad en el aula, el estudio y la iniciativa de los maestros.

Era evidente que la reforma enfrentaría diversas resistencias. Por un lado, la líder sindical y su camarilla habían demostrado varias veces sus capacidades para hacer frustráneas las buenas intenciones en la negociación legislativa. En 1992 habían salido a festinar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, mientras que concentraron sus esfuerzos en la elaboración de una ley general que dejaba en meros enunciados las intenciones reformistas y no modificaba un ápice el control sindical (Trejo, 1996). La primera reacción de la líder frente a los anuncios presidenciales fue un ominoso silencio. Lo que vendría parecía requerir de decisión política y del esfuerzo concertado del gobierno, los partidos y de las organizaciones civiles para alcanzar el cambio necesario.

La reforma constitucional impulsada desde el gobierno bajo el paraguas del Pacto por México suponía la decisión del gobierno de cambiar el equilibrio de poder en la educación a favor del Estado. En un tiempo récord y con una mayoría de votos impensable para un tema de esa relevancia apenas unos meses antes, la Cámara de los Diputados aprobó y envió como minuta para su revisión a la Cámara de Senadores la reforma a los artículos 3º y 73 de la *Constitución* que se pretendía serían la piedra fundacional de un nuevo arreglo institucional en materia educativa.

La reforma constitucional, modificada en el Senado para mejorar algunos de sus aspectos, dejó establecido en el texto constitucional que el ingreso al servicio docente y la promoción a los cargos de dirección o supervisión en la educación básica y media sería con base en concursos de oposición para garantizar los conocimientos

y capacidades correspondientes (*Diario Oficial de la Federación* [DOF], 2013).

Parecía tratarse de un cambio sustancial porque la mayoría de los profesores que hoy se encuentran en servicio han ocupado sus plazas por otras vías: durante años bastó con egresar de una normal pública para tener una plaza docente de manera automática; después, cuando la demanda de nuevos maestros se redujo por el cambio demográfico y por el exceso de egresados de las normales, fueron el SNTE y las burocracias educativas locales los que se apropiaron de la administración de las vacantes. Las plazas, consideradas como patrimonio de los maestros en servicio, han podido también ser heredadas, vendidas o concedidas como prebenda a cambio de lealtad política. A pesar de que durante el gobierno de Felipe Calderón se anunció que todas las plazas se concursarían, en realidad sólo se sometieron a un examen bastante laxo los puestos de nueva creación, mientras que las vacantes surgidas por jubilación, muerte o renuncia de sus ocupantes anteriores siguieron siendo administradas por el SNTE o, en sus zonas de influencia, por la CNTE (Ornelas, 2012).

Supuestamente con la reforma, una vez reglamentada por la legislación secundaria, el sindicato corporativo perdería el control sobre el ingreso y se terminaría con el poder discrecional de las autoridades educativas locales; por lo que los maestros dejarían de deberle el puesto al delegado sindical o al funcionario en turno y se debilitaría sustancialmente el sistema de control clientelista, con lo que los profesores ganarían en autonomía.

La segunda parte de la reforma no era menos importante. Según lo aprobado en la *Constitución*, la ley reglamentaria fijaría los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional; se suponía que la nueva legislación establecería los criterios de la carrera profesional de los maestros para que fueran académicos y profesionales, evaluados de manera obligatoria por una instancia autónoma.

Un tema especialmente polémico de la reforma constitucional fue la inclusión del asunto de la permanencia vinculada también a la evaluación. La estabilidad en el empleo había sido una de las conquistas iniciales del movimiento sindical en su etapa de unificación, mientras que ahora quedaría condicionada a la demostración de que se conservaban las competencias docentes necesarias. La reforma constitucional dejaba claro, sin embargo, que se respetarían los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación, con lo que se garantizaba que la reforma no se traduciría en despidos masivos de los profesores en servicio. El reto estaba en diseñar un servicio profesional que proporcionara a los profesores de nuevo ingreso incentivos para mantener sus competencias a lo largo de su carrera, y al tiempo propiciara la mejora permanente de sus ingresos, vinculados a su desempeño, lo que debería reglamentarse en la legislación secundaria.

La creación de un sistema nacional de evaluación educativa encabezado por un órgano autónomo especializado aparecía como la garantía de que el nuevo arreglo pondría en el centro la calidad educativa y la mejora del logro académico. En los términos aprobados, la reforma constitucional significaba el mayor cambio en el arreglo educativo desde la década de 1946.

Una vez aprobada la reforma constitucional, Elba Esther Gordillo comenzó a hacer declaraciones en las que se mostraba en pie de guerra, lejos del tono conciliador y marrullero que la habían caracterizado en otros procesos de negociación entre el Estado y el sindicato. A la presidenta del SNTE le quedaba claro que se trataba de una reforma que implica un cambio en las relaciones de poder y en el modelo de negociación de la política educativa en detrimento del control sindical y de su propia fuerza. Las críticas enarboladas por la que hasta entonces se mostraba como la dirigencia moderada, frente al radicalismo de la CNTE, eran, esencialmente, las que después retomaría el movimiento de insurgencia magisterial en los días de la discusión de la legislación secundaria: que las reformas tenían un carácter neoliberal, que eran impulsadas por la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), que tenían un espíritu de mercado e intenciones privatizadoras –sobre todo por la inclusión, en los artículos transitorios de la reforma constitucional, de la cuestión de la autonomía de las escuelas, donde se establece que los padres de familia serán corresponsables de la gestión de cada centro escolar– y que la evaluación propuesta tenía un carácter punitivo contra los profesores. Los cuestionamientos a la reforma fueron presentados por la dirigencia del SNTE en una carta dirigida a los legisladores, lo que mostraba que la SEP había cerrado ya las puertas a la negociación directa con Gordillo.

Cuando quedó claro que su interlocución con el gobierno se había acabado, Elba Esther Gordillo se mostró dispuesta a inmolarse; afirmó que si ella era la que estorbaba, que hicieran con ella lo que quisieran. Heroína del corporativismo, estaba dispuesta a convertirse en la víctima propiciatoria para saciar la ira contra la catástrofe educativa, pero, eso sí, que no tocaran al sindicato sus privilegios.<sup>2</sup> Ella ponía su pecho, profética, para convertirse en “La Quina” de sexenio de Peña Nieto. Vino entonces su aprehensión, acusada de diversos delitos de orden federal, al día siguiente, apenas, de la promulgación de la reforma constitucional por el Enrique Peña Nieto.

El encarcelamiento de la dirigente del SNTE se hizo en parte para eliminar obstáculos a la reforma educativa, pero tuvo sobre todo motivaciones políticas de otro tipo (Sánchez Rebolledo, 2013). El desprestigio que la había convertido en uno de los políticos peor valorados por la sociedad, su evidente manejo patrimonial de los recursos del sindicato y la fuerza de la oposición interna representada por la SNTE hacía que su oposición a la reforma resultara endeble. En el fondo, su detención fue una medida disciplinaria, a la manera tradicional del PRI de la época clásica: Elba Esther Gordillo había traicionado al partido, se había independizado y había negociado con el PAN. Era necesario escarmentarla, al tiempo que con

---

<sup>2</sup> <http://www.sdptonoticias.com/nacional/2013/02/06/mi-tumba-dira-aqui-yace-una-guerrera-elba-esther>



ello se lograba la aquiescencia de la parte fundamental del SNTE, cuyos dirigentes supervivientes mantuvieron desde entonces una actitud prudente y procuraron evitar el enfrentamiento a pesar del debilitamiento de su posición, mientras que la CNTE fue ganado apoyos ya no sólo en los estados donde tradicionalmente ha controlado a las secciones sindicales, sino en otras regiones del país.

Con Elba Esther Gordillo presa y fuera de la jugada, fue la CNTE la que, con los mismos argumentos esgrimidos por Gordillo en su momento de radicalidad previo a su caída, encabezó la resistencia magisterial contra la reforma. Mientras la SEP elaboró de manera crítica los proyectos de legislación secundaria –sin tomar en cuenta el trabajo de las organizaciones sociales y de la mayoría de los expertos universitarios en el tema–, la CNTE comenzó a movilizar a sus huestes para tratar de frenar una reforma que consideraba contraria a los derechos laborales de los maestros. Frente a ello, era fundamental que el diseño del servicio profesional docente lograra cambiar de fondo el sistema de incentivos de los profesores, de carácter sindical y político, para que fueran el desempeño, los méritos, la creatividad en el aula y la autonomía los nuevos criterios que se valoraran a la hora de obtener ascensos y promociones horizontales –las que hicieran que un profesor tuviera mayor salario y consideración profesional sin abandonar su trabajo frente al grupo–.

El nuevo sistema no podía dejar de lado, sin embargo, el hecho de que las leyes no pueden ser retroactivas en perjuicio de los individuos, ni que difícilmente se podría echar a la calle al 70% de los maestros sin consecuencias políticas mayúsculas. Por eso, el nuevo servicio debería incluir criterios aplicables de inmediato a todas las plazas que se ocuparen a partir de su aprobación –lo que implicaría que se concursasen bajo las nuevas reglas todas las vacantes, las de nueva creación y las que se generaren por jubilaciones, renunciaciones o muerte de los maestros–, al tiempo que establecieran mecanismos de incorporación gradual de los profesores en ejercicio y criterios para aquellos que se negaren a aceptar las nuevas reglas. Para que el servicio profesional docente fuere atractivo a los buenos maestros

con plaza, los beneficios de incorporarse a un sistema en el que los estímulos económicos, la promoción y la permanencia dependieren de evaluaciones de desempeño y rendición de cuentas tendría que ser grandes; sin duda, las mejoras salariales deberían ser jugosas para los profesores profesionalizados, que también deberían ganar en autonomía y en dignidad profesional. Aquellos maestros dispuestos a ingresar al servicio profesional tendrían que contar también con los apoyos formativos necesarios para cumplir con las nuevas exigencias. Nada de ello se reflejaba en el borrador presentado.

En lugar de crear un auténtico servicio profesional, el proyecto que acabó presentando la SEP descansaba en un proceso de evaluación diseñado para separar del cargo a los profesores que no cumplieran con los criterios mínimos de evaluación. Un sistema de incentivos negativos amenazante para los maestros. Con ello, la SEP renunciaba a buscar el apoyo activo de los profesores a un nuevo arreglo que les significara ventajas laborales y aceptó la tesis defendida por organizaciones como Mexicanos Primero e influida por el movimiento de reforma de la educación de los Estados Unidos de que la clave para elevar la calidad de la educación radicaba sólo en la evaluación y no en la mejora de las condiciones laborales de los profesores vinculada al mejor desempeño. En el fondo, el gobierno no estaba dispuesto a invertir recursos en la mejora de la condición de los profesores, con base en la idea de que los maestros mexicanos están bien pagados por lo que hacen y que de lo que se trata es de aumentar las exigencias a su tarea.

El hecho de que el nuevo INEE hubiera sido creado como un órgano constitucional autónomo puso la principal atención en el papel que la evaluación debería jugar en la mejora de la calidad de la educación en su conjunto y desvió la atención de lo que en realidad era el núcleo impulsor del cambio: el diseño de una auténtica carrera docente que modificara la manera en la que los maestros mexicanos viven su desempeño laboral, ahí donde se gestó el desastre educativo nacional.

No hay en lo finalmente aprobado bajo el paraguas del pacto por México un sistema de promoción horizontal que genere incentivos positivos para la mejora constante del desempeño de los profesores. Apenas si se avanzó respecto al ya existente concurso de ingreso en cuanto a los mecanismos de reclutamiento; la evaluación quedó sólo como amenaza de despido y no como herramienta para la mejora. Un sistema profesional auténtico debería establecer un horizonte de carrera atractivo para sus integrantes: aquellos que superaren un listón de ingreso alto después tendrían la oportunidad de ir mejorando su posición en la medida en la que se fueren promoviendo sin que ello significare su abandono a la docencia frente al grupo. La evaluación debiere ser un elemento, entre otros, para obtener la promoción a las siguientes categorías y niveles, mientras que la separación del puesto debiere ser excepcional en un sistema bien diseñado.

La elaboración del proyecto del sistema nacional de evaluación de la educación se dejó en manos de los integrantes del consejo del INEE, al que la reforma había otorgado autonomía constitucional y cuyos integrantes habían sido nombrados por el Senado antes de que existiera ley que normara su funcionamiento; las atribuciones del nuevo organismo serían decididas en la práctica por los encargados de aplicarlas. En la medida en la que el nombramiento de los nuevos comisionados había alcanzado un alto grado de consenso, lo que ellos elaboraren tendría también la aceptación plural de los legisladores. Las reformas a la Ley General de Educación fueron, fundamentalmente adecuaciones para ponerla a tono con la reforma constitucional, con lo que el centro del litigio quedó en torno a la Ley General del Servicio Profesional Docente.

El principal defecto de la legislación secundaria finalmente aprobada fue que no creó un servicio nacional docente, encargado de la gestión de la carrera de los maestros de todo el país, sino un conjunto de reglas de operación para que cada entidad federativa u organismo desconcentrado creare su propio sistema de gestión de plazas; la ley falla en la diferenciación entre la carrera de los maestros

y la plaza laboral. Un servicio profesional consistente debió partir de esa diferenciación inicial, con el objetivo de que los maestros pudieran diseñar su trayectoria profesional con independencia de la adscripción concreta en la que estuvieran en cada momento.

De acuerdo con la ley aprobada, cada estado o cada organismo descentralizado en el caso de la educación media –que en la nueva legislación mantuvo el apellido de superior cuando ya no lo es más– gestiona su propio conjunto de plazas docentes. Si bien se establece el concurso de oposición para ocupar todos los puestos vacantes, las autoridades educativas locales son las encargadas de llevar las asignaciones de plazas de acuerdo a los lineamientos aprobados por el INEE y sujetos a la aprobación de la SEP, pero con amplio margen para decidir sobre la adjudicación concreta de los puestos a concursar. Se creó así, no un servicio profesional nacional, entendido como un sistema de certificación para poder concursar plazas concretas en cualquier lugar del país, sino 32 sistemas locales, más los correspondientes a los organismos de bachillerato, con reglas diferenciadas y recovecos para la discrecionalidad clientelista de las autoridades educativas locales.

La promoción se entiende esencialmente como el paso para ocupar puestos de dirección y supervisión. Si bien la ley incluye un capítulo sobre “la promoción en la función”, ésta se entiende sobre todo como la ocupación de puestos no docentes.

Un servicio profesional auténtico debió poner el énfasis en la promoción entre categorías y niveles que no implicara el abandono de la labor frente al grupo. Un sistema en el cual las evaluaciones y los méritos en el desempeño, la formación y el liderazgo académico repercutieran en mayor salario y mayor autoridad sin abandonar el aula. En la ley este proceso se envía a un programa operado por las autoridades locales de acuerdo a los lineamientos expedidos por la SEP; el corazón del sistema de incentivos positivos para que los maestros buscaran su mejora constante quedará en reglamentos de carácter local, y si bien se vincula débilmente el sistema de promoción a los mecanismos de evaluación, éstos se

establecían por separado, con el acento puesto en sus consecuencias negativas, como la separación del cargo si en un periodo máximo de 6 años y dos procesos de capacitación no se lograra superar el proceso evaluativo. Puesto así, se subraya el carácter punitivo de la evaluación, señalado tanto por el sindicato oficial como por la CNTE, en lugar de destacar su papel en el reconocimiento del buen desempeño. Ahí se centró la oposición de las fuerzas sindicales contra la ley.

Además, el vincular la carrera del maestro a la plaza y no separar el concurso por el puesto concreto de la pertenencia al servicio deja en manos de las autoridades educativas locales –y seguramente del sindicato– la movilidad de escuela a escuela; en ese proceso, por tanto, se mantiene la discrecionalidad que permitiera el intercambio clientelista: si la plaza ganada está en la punta del cerro, ahí se quedará el profesor a menos que le hagan el favor, ya sea el sindicato o la autoridad administrativa. Además, los maestros estarán atados al estado donde ganen la plaza y no podrán buscar opciones en otras entidades, cosa que sí permitiría un sistema que operara como una certificación nacional.

El reto de la CNTE, con su maximalismo irreductible, condujo a que del lado de los promotores de la reforma sólo se buscara aprobar la ley de inmediato y se le presentara como si fuera un ordenamiento pulcramente diseñado al que nada había que cuestionar, so pena de ser ubicado como cómplice de los rebeldes. Mientras, del lado de la CNTE no había argumento que valiera para mover sus posiciones y les permitiera encontrar avances e incluso triunfos históricos en la creación de un servicio profesional cuyo resultado más importante sería liberar a los maestros del control corporativo y clientelista al que habían estado sometidos por décadas. Un servicio profesional bien diseñado, con incentivos claros y mecanismos de promoción basados en el mérito le otorgaría a los profesores la autonomía respecto al caciquismo de la cúpula sindical por la que lucharon los profesores del Movimiento Revolucionario del Magisterio liderado por Othón Salazar en los tiempos de plomo

del régimen autoritario o por la que dieron la vida muchas otras víctimas de los líderes atrabiliarios Jesús Robles Martínez, Carlos Jonguitud Barrios o Elba Esther Gordillo.

La CNTE, sin embargo, ha arriado sus banderas originarias de transformación democrática de la vida sindical para convertirse en una coalición defensora del arreglo establecido en el sistema educativo por el régimen autoritario a partir de 1946. Los dirigentes de la CNTE –o al menos la mayoría de ellos–, en la medida en la que fueron ganado el control de las secciones sindicales en diferentes regiones del país, comenzaron a utilizar los mecanismos tradicionales desarrollados por el sindicalismo oficial para garantizar el apoyo clientelista de las bases y, en lugar de representar una opción democrática que enarbolará la causa de la autonomía de los maestros, han reproducido los mismos vicios del sindicalismo vertical desarrollado por el PRI, sólo que envueltos en un lenguaje distinto, extremadamente radical pero contradictorio, pues mientras lanzan soflamas incendiarias, su objetivo principal es obtener y controlar una parcela de rentas del Estado en calidad de plazas vitalicias obtenidas de manera automática.

Muchos profesores de México viven en condiciones muy difíciles, en regiones remotas y en situaciones laborales deplorables. Sin duda, merecerían un sindicato que defendiera sus intereses laborales de manera efectiva y que buscara su mejora económica y un mayor reconocimiento social. El SNTE no ha cumplido históricamente esa función y ha operado más como un instrumento de control político, mientras ha usado a los maestros como base para negociar las posiciones y las prebendas de sus dirigentes. No ha surgido entre los maestros mexicanos una opción organizativa que realmente se proponga la construcción de una nueva relación con el Estado basada en la democracia, la pluralidad y la autonomía de los docentes. La CNTE, a pesar de su disposición a adoptar estrategias insurreccionales, no ha construido una auténtica alternativa al modelo corporativo que ha predominado durante 70 años.

La creación de un servicio profesional docente que genere un sistema de incentivos académicos y profesionales y erradicare toda discrecionalidad burocrática y sindical en el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los maestros podría servir como ariete para destruir la articulación política autoritaria en el sistema educativo. También debería la reforma eliminar la discrecionalidad burocrática en el otorgamiento de las plazas y establecer reglas claras que eliminen el clientelismo y el favoritismo político. La reforma debería servir para beneficiar a los maestros, no para amenazarlos o señalarlos como culpables de una situación en la que ellos mismos han sido tan víctimas como los niños educados por maestros mal preparados y mal pagados.

Pero, ¿de verdad, a pesar de sus defectos, la ley del servicio profesional docente tiene avances? Entre el cantinflismo legislativo – que, por ejemplo, llama definitivas a plazas que no lo son– y las contradicciones de un texto que parte de una concepción errónea, los cambios esperables serán marginales. La visión de los maestros mexicanos prevaleciente entre quienes elaboraron el modelo es la difundida por el documental *De panzazo*: unos maestros, desarraigados y flojos que no quieren ser evaluados porque saben muy poco. Esos profesores, encarnados en la batalla final en los “revoltosos” de la CNTE; son el opuesto del guapo mancebo, elegante, alto y barbado que aparecía en la propaganda del gobierno a favor de la reforma por aquellos días. Ese maestro ideal, que enseña matemáticas complejas a niños de primaria y hace que los sigan en su asalto al cielo desde las paredes de su salón de clase, era el reflejo de la fantasía de quienes quisieran correr a todos los profesores feos, indígenas y pobres para sustituirlos con otros bien vestidos y gallardos, finlandeses de preferencia.

Entre plazas de base “definitivas”, que sin embargo están siempre bajo amenaza, y otros retruécanos de la alquimia legislativa nacional, lo que quedó es un diseño cicatero de un gobierno que no quiso apostar recursos para el reconocimiento de los buenos maestros, ni quiso darles un horizonte de mejora material de sus condiciones

de vida; cuando mucho, les conceden un programa de estímulos de incorporación voluntaria, gestionado por los gobiernos estatales —con todo el margen de arbitrariedad que eso suele implicar— y sujeto a disponibilidad presupuestal, reelaboración del fallido programa de carrera magisterial de 1992. En lugar de premiar a los buenos maestros, el modelo apuesta por castigar a los malos con el despido, pero de tal manera que todo el sistema de incentivos queda alineado a la baja: si tengo tres oportunidades y seis años para aprobar la evaluación, pues busco aprobarla en la última oportunidad y de panzazo.

Con las reformas es probable que se modifiquen marginalmente los derechos de propiedad y las relaciones de poder en el sistema educativo. En primero lugar, el mercado de plazas queda relativamente limitado, pues ahora todas las vacantes serán objeto de concursos de oposición organizados por las burocracias educativas locales, con lineamientos establecidos por el nuevo y autónomo INEE y con convocatorias aprobadas por la SEP federal; con ello parecería que el sindicato pierde una fuente importante para establecer contratos clientelistas. Sin embargo, no existen criterios nacionales para el otorgamiento de plazas con base en el orden de prelación del concurso y aunque acotado, el poder de las autoridades locales seguirá siendo alto en la distribución de los puestos y quedan resquicios para la discrecionalidad.

En el caso de las promociones a puestos de dirección y supervisión, las nuevas reglas eliminan formalmente el poder sindical y limitan la arbitrariedad de las burocracias locales, pues también serán obtenidas por medio de concursos de oposición con lineamientos establecidos por el INEE y convocatorias aprobadas por la SEP. La operación de los concursos, empero, queda en manos de las autoridades educativas de los estados, donde el sindicato mantiene una fuerte injerencia, pues en al menos 20 entidades, al momento de la reforma, son líderes del SNTE con plaza de director o de maestros los que se desempeñan como titulares, subsecretarios o funcionarios de primer nivel en la secretarías de educación locales. En la medida en



la que sean ellos los encargados de echar a andar la operación de la reforma, la posibilidad de que el proceso se lleve a cabo de acuerdo con las inercias institucionales informales les es amplia.

Los mecanismos para que un maestro pueda cambiar de adscripción seguirán siendo un procedimiento sometido a la discrecionalidad burocrática con notable influencia sindical directa o a través de sus representantes en las secretarías de educación locales, mientras que el programa que sustituirá a la fallida carrera magisterial de 1993 también será administrado por las burocracias locales y no tendrá el carácter de un auténtico sistema de promoción en el puesto con incentivos positivos para la mejora en el desempeño. Además, con los cambios introducidos a última hora en la Ley del Servicio Profesional Docente, al sindicato le queda el tramo de poder derivado de los litigios laborales que se den como resultado del nuevo sistema de evaluación de los maestros, que puede conducir a su despido; el control clientelista tendrá en ese proceso un nuevo cemento. Así, las relaciones de poder y los “derechos de propiedad” en la educación mexicana apenas se han transformado en los márgenes.

La dependencia de la trayectoria y la resistencia al cambio han sido los elementos que han determinado la transformación pronunciadamente incremental del sistema educativo mexicano. Si bien el cambio institucional formal de la reforma reciente es relevante, la mayor parte de las prácticas tradicionales van a subsistir. Si los profesores no perciben ventajas en el cambio de modelo, los efectos de la nueva legislación sobre la calidad educativa tenderán a ser marginales. A final de cuentas, el objetivo político de la reforma reciente no fue, como se dijo, la recuperación de la rectoría del Estado sobre la educación sino la recuperación de la rectoría del PRI sobre el SNTE.

## REFERENCIAS

- Arnaut Salgado, A. (1997). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1992*. México: Colmex / CIDE.
- Arnaut Salgado, A. (1999). *El movimiento magisterial en México: avances y retrocesos*. México: Radio Educación.
- Bensunsán, G. y Tapia, A. (2013). El SNTE y la calidad educativa. Una agenda de investigación, *Revista Mexicana de Sociología* 75, núm. 4, octubre-diciembre, México: UNAM
- 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.
- Diario Oficial de la Federación* (2013). Decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones II, 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.
- Kaufman, R. y Nelson, J. M. (2005). *Políticas de reforma educativa. Comparación entre países*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América latina y el Caribe.
- Loyo Brambila, A. (1979). *El movimiento magisterial de 1958 en México*. México: ERA.
- Loyo Brambila, A. (2010). *Para entender. El sistema educativo. México en su bicentenario*. México: Nostra editores.
- Martín del Campo, J. (1992). La CNTE, pasado y presente. *El Cotidiano*, 50. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. (UAM-A).
- Martínez, N. y Nieto, F. (2013, abril 18). En educación, más calidad y controles. *El Universal*, p. 1.
- Massé Narváez, C. E. (1990). *Movimiento magisterial 1979-1981: primeras grietas en la estructura corporativa del SNTE*. México: UAM-Xochimilco.
- Middlebrook, K. J. (1995). *The Paradox of Revolution. Labor, The State and Authoritarianism in Mexico*. Baltimore, Estados Unidos: Universidad John Hopkins.
- Muñoz Armenta, 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: Ibero.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2009). *PISA Results: What Students Know and Can Do*. París: OCDE.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2011). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México*. París: OCDE.
- Ornelas, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón Gordillo*. México: Siglo XXI Editores.
- Peña Nieto, E. (2012). *Discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República*. México: Presidencia de la República.
- Romero, J. J. (2002). Las causas institucionales del desastre educativo. *Cartas de Relación*, núm. 2, abril, México: Fundación Socialdemócrata de las Américas.
- Romero, J. J. (2013). La nueva distribución del poder en la educación. Recuperado de <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/la-nueva-distribucion-de-poder-en-la-educacion>, el 21 de marzo de 2019
- Sánchez Rebolledo, A. (2013, febrero 28). La maestra, punto final. *La Jornada*, 28 de febrero, p. 25.
- Secretaría de Educación Pública (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México: SEP.
- Trejo, G. (1996). La reforma educativa en México: ambivalencia frente al cambio. En R. Roett, (comp.). *El desafío de la reforma institucional en México*. México: Siglo XXI.