



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

**REFORMA EDUCATIVA Y CAMBIO ORGANIZACIONAL EN EL SINDICATO
MAGISTERIAL**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE

DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

CON ESPECIALIDAD EN SOCIEDAD Y EDUCACIÓN

P R E S E N T A

LUIS ALBERTO FERNÁNDEZ MARFIL

DIRECTOR DE TESIS

DRA. GRACIELA IRMA BENSUSÁN AEROUS

CIUDAD DE MÉXICO, JULIO DE 2019

DEDICATORIA

A la memoria de mi padre José Luis Fernández, por ser mi primera inspiración para ingresar al mundo académico en esta noble universidad.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco por abrirme un espacio de formación y reflexión. Es un privilegio ser parte de esta institución.

A los excelentes maestros del Doctorado en Ciencias Sociales de la UAM-X.

A la Dra. Graciela Bensusán por la asesoría y apoyo brindado a lo largo del proceso de investigación y elaboración de esta tesis.

A los miembros de mi sínodo: Dr. Carlos Ornelas, Dra. Etelvina Sandoval, Dra. Angélica Buendía y Dra. Giovanna Valenti, por las valiosas observaciones que mejoraron mucho este trabajo.

A todos los maestros del sistema educativo, funcionarios y académicos que me facilitaron una entrevista y un diálogo reflexivo, sin su colaboración esta tesis no hubiera sido posible. Particularmente quiero agradecer a Fernando Sepúlveda y Fidel Núñez por su disposición a colaborar en la consecución de este trabajo.

A mi madre Laura Marfil, a Juan Vázquez y a mis hermanos Manuel, Omar y Laura. El amor, inspiración y apoyo incondicional que siempre me han brindado son el espacio afectivo que permitió mi desarrollo personal e intelectual.

Especialmente quiero agradecer a mi esposa Aileen Salazar por ser la compañera sentimental e intelectual en mi vida desde que inició esta aventura académica. Su valioso apoyo y su hermosa compañía me mantuvieron siempre motivado y decidido a seguir adelante para lograr este objetivo. Nuestras interminables tardes de reflexión y debate sirvieron para configurar muchas de las ideas que aquí se expresan.

RESUMEN

En este trabajo se analiza el efecto de la reforma educativa de 2012-2013 (RE) en el sindicato magisterial. Particularmente, se estudian los cambios en la función y forma de operación del sindicato en el contexto de la RE. También se indaga la posibilidad de modificar el modelo de representación sindical, de una lógica simbólica y corporativa, a una lógica sustantiva, que permita la participación de las bases.

El trabajo es relevante debido a que el sindicato es un actor con poder de veto, que juega un papel importante en la implementación de las políticas y reformas educativas. Por medio del trabajo es posible analizar la posibilidad de transformar al sindicato magisterial. También es un caso que permite estudiar la dinámica del cambio institucional y organizacional en México.

El sindicato magisterial se concibe como una organización que se desempeña en un contexto institucional, por ello se consideró adecuado abordar el estudio desde el enfoque neoinstitucional. Este enfoque pone al centro del análisis a las instituciones, de las cuales derivan las acciones de los individuos y las relaciones políticas. Desde este enfoque se considera que las personas que integran las organizaciones responden a arreglos institucionales, conformado por reglas y normas. La interacción entre las instituciones y las organizaciones configura el cambio institucional y organizacional. El estudio se aborda desde el neoinstitucionalismo sociológico, ya que se da importancia a como se percibe el arreglo institucional y es llevado a la práctica.

El trabajo se compone de nueve capítulos. En primer capítulo se explica la teoría y conceptos utilizados en el estudio. En el capítulo dos se comenta la metodología. El capítulo tres aborda el estado del arte. En el capítulo cuatro se describe la historia del sindicato y el contexto del problema de investigación. El capítulo cinco explica la estructura y lógica institucional de la RE. En el capítulo seis se analizan las percepciones que se tiene sobre la RE, su implantación y la profesión docente. En el capítulo siete se abordan las percepciones sobre el contexto organizacional. El capítulo ocho se enfoca en las percepciones sobre la función y forma de operación del sindicato en el contexto de la RE. El capítulo nueve, a manera de conclusión, describe la naturaleza de la reforma y la posibilidad de un cambio organizacional efectivo.

ABSTRACT

This paper analyzes the effect of the 2012-2013 educational reform (RE) on the teacher union. In particular, changes in the function and form of operation of the union in the context of the SR are studied. It is also inquired the possibility of modifying the model of union representation, of a symbolic and corporate logic, a substantive logic, that allows the participation of the bases.

The work is relevant because the union is an actor with veto power, which plays an important role in the implementation of educational policies and reforms. Through work it's possible to analyze the possibility of transforming the teacher union. It is also a case that allows us to study the dynamics of institutional and organizational change in Mexico.

The teacher union is conceived as an organization that works in an institutional context, therefore it was considered appropriate to approach the study from the neo-institutional approach. This approach puts institutions at the center of analysis, from which the actions of individuals and political relations derive. From this approach, it's considered that the people who make up the organizations respond to institutional arrangements, made up of rules and norms. The interaction between institutions and organizations shapes institutional and organizational change. The study is approached from sociological neo-institutionalism, since importance is given to how the institutional arrangement is perceived and put into practice.

The work consists of nine chapters. The first chapter explains the theory and concepts used in the study. In chapter two, the methodology is discussed. Chapter three deals with the state of the art. Chapter four describes the history of the union and the context of the research problem. Chapter five explains the structure and institutional logic of RE. In chapter six, the perceptions about RE are analyzed, its implementation and the teaching profession. In chapter seven, the perceptions about the organizational context are addressed. Chapter eight focuses on perceptions about the function and form of union operation in the context of the RE. Chapter nine, by way of conclusion, describes the nature of the reform and the possibility of effective organizational change.

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	2
1. Lentes teóricos y conceptuales para el análisis.....	9
2. Método de indagación: privilegiar la voz de los actores.....	47
3. Los debates en torno a la reforma educativa y el sindicato magisterial..	62
I. Convergencias y tensiones en torno al deber ser y el ser de la reforma educativa.....	62
II. El sindicato magisterial como objeto de estudio.....	88
4. Reformas educativas y sindicato magisterial: una historia ligada a su contexto.....	106
I. La emergencia y consolidación del SNTE como instancia de dominación corporativa.....	106
II. Los cambios en el contexto mundial y nacional y la problemática de la educación en México.....	124
III. Intentos de reforma educativa en el contexto regional.....	126
IV. Tres intentos de reforma educativa en México.....	130
5. Estructura y lógica institucional de la RE.....	146
I. Dimensiones de la lógica de la reforma educativa.....	146
II. La lógica de la reforma educativa.....	150
III. Diseño institucional de la RE.....	154
IV. Efectos de las reformas de 2012-2013 en la trayectoria docente...	156
V. Efectos del marco institucional en el trabajo docente.....	158
VI. Lógica económica de la reforma educativa.....	163
6. Resultados del estudio: las coordenadas del cambio organizacional....	165
I. Estrategia de análisis de la información: las instituciones como espacio de tensión y disputa.....	166
II. Contexto político-institucional del sindicato a partir de la RE.....	168
III. Las concepciones de la RE a la luz del debate académico.....	194
7. Contexto organizacional a partir de la RE.....	198
I. Concepciones y opiniones en torno a la organización sindical.....	198
II. El contexto organizacional en el ámbito del debate sobre el sindicato magisterial.....	212
8. Efectos del cambio en el entorno político-institucional y organizacional en el sindicato magisterial.....	216
I. Función del sindicato.....	217
II. Forma de operación del sindicato.....	220
III. La función y forma de operación en el contexto del debate académico.....	243
9. Talante de la re y la posibilidad de cambio organizacional efectivo en el sindicato magisterial.....	247
I. El cambio institucional y organizacional en el contexto de la RE.....	247
II. Reflexiones y conclusiones a la luz del contexto y debate más amplio.....	261
Epílogo.....	277
Lista de abreviaturas y acrónimos.....	281
Bibliografía.....	283

INTRODUCCIÓN

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) es una federación de facciones. La mayoritaria se autodenomina institucional y predomina en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y la mayoría de las secciones. La otra, de menor tamaño, es la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), conocida como “democrática”, tiene bastiones en Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Guerrero y en la sección 9 de la Ciudad de México.

El SNTE es una organización que sobrevive y se refuerza adaptándose a los cambios del entorno. Puede ajustar sus objetivos, estructuras y procedimientos a las exigencias institucionales y políticas. La reforma educativa de 2012-2103 (en adelante RE o reforma), intentó debilitar a las organizaciones sindicales magisteriales (disminuir la injerencia de los sindicatos en cuestiones político-laborales), para que el Estado recupere la rectoría del sistema educativo, pero no buscó su desaparición. El gobierno requiere los servicios del sindicato oficial (SNTE) para lograr un control disciplinario del magisterio, tener un interlocutor y mantener a raya a la CNTE. Esto implica que gran parte del éxito de la reforma dependía de cómo fuera adoptada por estas organizaciones.

Un argumento recurrente, en los análisis de la reforma, es que su proceso de formulación e implementación pudo ser problemático por su naturaleza cupular (sin el consenso o participación del gremio magisterial). Pero podría generar resultados positivos por tener un diseño adecuado que incentiva el mérito y elimina el criterio político-sindical en el ingreso, promoción y permanencia docente, amén de no ser producto de un acuerdo entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el sindicato magisterial.¹ Aquí se considera a la RE como una coyuntura crítica (confluencia de factores que compromete la continuidad institucional), a partir de la cual podía surgir un cambio institucional efectivo en el sector educativo (cambio en reglas formales e informales) y un cambio organizacional en el sindicato (cambios en la función, modo de operar del sindicato y en su relación con el sector educativo).

Sin embargo, que las leyes de la RE estuvieran bien diseñadas y no fueran producto de un acuerdo entre las autoridades y el sindicato magisterial, no necesariamente significa

¹ Ornelas (2014); Ramírez (2013); Arnaut (2014); Alcalde (2014); Guevara (2013); Bensusán y Tapia (2014), Del Castillo y Valenti (2014).

que tuvo mayores probabilidades de éxito. La reforma pudo haber ignorado a los actores encargados de implementarla y estos mantener una resistencia activa o pasiva hacia ésta, por medio del poder de veto de las organizaciones magisteriales o con prácticas ajenas a la su lógica meritocrática.

Además, debido a las inercias y obstáculos imperantes en el proceso de reforma y a que, aun en las coyunturas críticas, el cambio institucional suele ser incremental y no discontinuo (North, 1990), no se puede suponer que necesariamente se tradujo en un cambio organizacional efectivo en el sindicato magisterial. Muchas de las funciones y prácticas sindicales, imperantes antes de la reforma, pudieron subsistir una vez implementada. En dicho escenario, la estructura y modelo de representación corporativa sobreviviría (tal vez debilitada), lo que implica que las organizaciones sindicales mantendrían su influencia y podrían jugar un papel en la implementación de la reforma.² Sin embargo, la RE podría generar algún cambio en ciertas funciones y forma de operación del sindicato magisterial.

Los procesos de reforma suelen ser problemáticos por la disputa de recursos y poder que normalmente generan. Un análisis de la historia, las estructuras, cultura y relaciones políticas podría servir para evaluar los efectos de la RE en el sindicato magisterial. Existen varios estudios con este abordaje, que conciben al sistema educativo, y al sindicato, como un espacio de relaciones políticas, que responden a lógicas y relaciones político-culturales como el patrimonialismo y el corporativismo.³ Estos trabajos son muy valiosos, pero pueden complementarse con el estudio del efecto que tienen los cambios institucionales, que supone la RE, en la función y forma de operar del sindicato magisterial. Aquí se argumenta que es pertinente investigar y caracterizar las posibles transformaciones del sindicato magisterial en el contexto de la RE por medio del análisis del cambio organizacional.

² Esto podría explicar por qué luego de varios intentos de reformas educativas, todas con un componente político orientado a debilitar al sindicato magisterial, aún no se logran los resultados esperados.

³ Arnaut (1992, 1993, 1994, 1996, 1998); Benavides y Velasco (1992); Coral (1980); De Ibarrola y Loyo (2001); Del Castillo (2012); Echenique y Muñoz (2013); Espinosa (1996, 1997); García (2017); Góngora y Leyva (2007); Loyo, De Ibarrola y Blanco, (2001); Miranda (1992); Muñoz (1996, 2000, 2001, 2008, 2012); Murillo (2001); Ornelas (1995, 1998, 2000, 2008, 2012, 2013); Sandoval (1997); Street (1983, 1988, 1992, 1993, 1994, 1996, 1998, 2000); Tapia (2016).

En este estudio se concibe al sindicato magisterial como una organización que se desempeña en un contexto institucional. Los cambios institucionales que supuso la RE pudieron incidir en el arreglo institucional (estatutos y funciones) del sindicato, en sus recursos (materiales, políticos, simbólicos), en las concepciones que tiene el magisterio sobre el sistema educativo en general, y el sindicato en particular, y en relaciones políticas de los maestros (entre ellos y con diferentes ámbitos del sistema educativo: autoridades, sindicato, sociedad). En la presente investigación se indaga si estos cambios pudieron generar mudanzas en la función y forma de operar del sindicato magisterial en el contexto de la RE, y transformar la lógica y el modelo representación corporativo.

Reforma educativa y cambio organizacional: una relación problemática

Las reformas educativas implican cambios en las leyes y reglas que rigen las prácticas y procesos en el sector. Se trata de modificaciones institucionales, realizadas para que las organizaciones encargadas del tema funcionen de acuerdo con algún criterio o en coherencia con el entorno. Sin embargo, normalmente los cambios institucionales no son adoptados automáticamente por los actores. En todo proceso de reforma existen inercias y resistencias que pueden evitar o dificultar su implementación o modificar su intención inicial (Putnam, 1994; Vergara, 2010).

En el análisis de las reformas institucionales es importante comprender cómo cambian las instituciones, y entender sus posibilidades y complicaciones. Para este análisis se toma como caso los efectos de la RE en el cambio organizacional del sindicato magisterial, ya que este juega un papel de primer orden en la implementación de las políticas y reformas educativas. Es pertinente analizar qué transformaciones tuvo la organización sindical en su proceso de adaptación a los cambios institucionales que supuso la RE: si pudo mantener su papel político-laboral y sus mecanismos jerárquicos, autoritarios y corporativos, o se vio forzada a llevar a cabo transformaciones que modificaron sustancialmente su función y modo de operación.

Una parte de los estudios sobre el sindicato magisterial consideran que se trata de una organización con alta capacidad de adaptación (Bensusán y Tapia, 2011; Arnaut, 1994, 1999). Se considera que actúa como un grupo de interés que normalmente busca reproducir su estructura, función y forma de operar. Algunos de estos estudios incluso

consideran que la organización es muy resistente a la posibilidad de un cambio real y profundo. La intención de este trabajo es analizar y, quizá, relativizar esta noción. Se concibe al sindicato como una organización que se desempeña en un entorno político-institucional y responde a sus cambios (Powell y Di Maggio, 1991; North 1990; Vergara, 2010).

En este estudio se considera que es necesario estudiar los efectos del marco institucional, emanado de la reforma y los cambios en el contexto, en su interacción con las instituciones formales e informales existentes al interior de las secciones sindicales del magisterio. Esto con el fin de comprender la dinámica del cambio institucional y la forma en que las organizaciones sindicales magisteriales, cambian, evolucionan, defienden sus espacios de poder, se relacionan y adaptan a las modificaciones del marco institucional en el que se desempeñan. Se considera que el cambio institucional será resultado de la tensión entre viejas reglas formales y prácticas informales, y las nuevas reglas generadas por medio de negociaciones cupulares que se quieren imponer en un lapso muy corto de tiempo.

Este análisis es útil y relevante más allá de la coyuntura de la RE, ya que puede dar luz sobre la problemática relación entre el sindicato y las políticas educativas, amén de explicar, en parte, por qué las reformas educativas no logran implementarse. Además, si bien la RE no logró ser implementada a cabalidad, tuvo consecuencias importantes en las relaciones entre los actores del sector educativo que es pertinente estudiar.

Especificidad del estudio

La investigación se centró en el papel que adoptó el sindicato magisterial en el ámbito educativo a partir de la RE, con el objetivo de analizar sus efectos en el arreglo institucional de las organizaciones sindicales. Concretamente, se buscó analizar las nuevas atribuciones del SNTE y la CNTE, y la forma en que se llevan a cabo, con el fin de entender el papel que jugó en la nueva redistribución de poder. Esto último es importante, ya que el cambio organizacional radica no sólo en la posible modificación de la arreglo institucional del sindicato, también implica un cambio en la función del sindicato en el sector educativo, en su forma de operación. Con ello se puede entender por qué la RE debilitó a la facción institucional del SNTE y fortaleció a la facción democrática.

El análisis ayudó a identificar en qué ámbitos intentó incidir el sindicato, para indagar si buscó reconstruir una influencia que fuera más allá de su papel sindical, centrado en la representación gremial y dotación de servicios. Con el estudio se intentó observar si, por medio de la implementación de la reforma, las atribuciones del sindicato magisterial quedaron claras y se respetaron, y si se generó un comportamiento regulado, sin transgresión de la norma, en el cumplimiento de sus funciones o se mantuvieron prácticas contrarias a lo estipulado en la reforma. A partir del estudio, se pudo generar un insumo que ayude a evaluar las posibilidades de cambio organizacional efectivo en el sindicato magisterial, en el contexto de las reformas educativas, y evaluar sus posibilidades de implementación.

Además de estudiar los cambios en la estructura, función y forma de operar del sindicato en la coyuntura de la RE, que era el interés inicial del estudio, los resultados del trabajo de campo permitieron abrir nuevas interrogantes y analizar otros aspectos del fenómeno. Por medio de los testimonios fue posible estudiar las posibilidades de modificar el modelo de representación sindical y de lograr una democratización del sindicato. También permitieron evaluar la fortaleza institucional de las reformas educativas y sus posibilidades de incidir en el sindicato magisterial.

El argumento que sirve de hilo conductor al presente estudio es que la función y forma de operación de la organización sindical magisterial están, en gran medida, influidos por el contexto político-institucional en el que se desempeña. Se partió del supuesto de que la RE generaría, inexorablemente, un cambio organizacional en el sindicato magisterial. Específicamente, se considera que los cambios en el contexto político-institucional a partir de la RE generarían cambios organizacionales que podrían modificar la estructura, función y forma de operar del sindicato magisterial. La profundidad y orientación de los cambios depende de la fortaleza institucional de la RE.

Este supuesto se basa en los postulados de la teoría neoinstitucional, según los cuales, las organizaciones reaccionan de manera adaptativa a los cambios y desafíos del entorno institucional en el que se desempeñan. Gran parte del diseño de la reforma se orientó a limitar el papel del sindicato en el ámbito educativo, por lo que este debió adaptarse al

nuevo contexto institucional. El contexto institucional es un factor externo (exógeno) que tiene efectos en el sindicato magisterial.⁴

A partir de este supuesto, el interrogante central de este trabajo se refiere al efecto que tuvo la RE en el arreglo institucional y desempeño del sindicato magisterial. Al respecto se sostiene que los efectos de la reforma en la función y las prácticas del sindicato magisterial no fueron homogéneos: en las secciones dominadas por la facción institucional, la función del sindicato quizá tuvo más probabilidades de sujetarse a lo estipulado en la reforma. En las secciones dominadas por la facción democrática, las probabilidades de acotar la función del sindicato fueron menores y podría prevalecer su papel político-laboral. Esta posible variación puede ser un resultado de la existencia de diversos factores:

- Distintas condiciones institucionales e histórico-contextuales en las secciones del sindicato magisterial.
- A que la reforma fue compleja, abordó un tema altamente politizado y comprendió diversas dimensiones.
- Al proceso de formulación e implementación de las reformas, las características de los escenarios y los actores involucrados.
- A que la reforma se pretendió implementar en un entorno institucional débil.

El estudio se dividió en dos etapas. La primera se enfocó en el análisis de los factores asociados al cambio institucional, en el marco de la reforma educativa, y el tipo de cambio que surgiría, teóricamente, a partir de dichos factores. La segunda se enfocó en el análisis de los efectos de la reforma en el arreglo institucional del sistema educativo, para analizar sus efectos en el cambio organizacional en el sindicato magisterial y el papel que este jugó en el contexto de la reforma. Para desarrollar las diferentes etapas de la investigación se utilizó como guía a las siguientes preguntas secundarias.

- ¿Qué tipo de cambio institucional surgió a partir de la implementación de la reforma?
- ¿Qué factores exógenos operaron en el cambio institucional que supone la RE?

⁴ Si bien en este estudio se puso el énfasis en el análisis de la relación entre el contexto institucional que supuso la RE y la organización sindical, no se soslayaron factores internos para evaluar las posibilidades del cambio organizacional en el sindicato.

- ¿Qué factores endógenos operaron en el cambio institucional que supone la RE?
- ¿Qué características tuvo el cambio organizacional en el sindicato magisterial en la coyuntura de la RE?

El objetivo general fue analizar los efectos de la reforma educativa de 2012-2013 en el arreglo institucional y desempeño organizacional del sindicato magisterial. En particular, el interés fue identificar el tipo de cambio institucional que surge en el contexto de la RE y los factores exógenos y endógenos asociados a éste. Finalmente, se analizó el tipo de cambio organizacional que surgió de la interacción del nuevo marco institucional con las instituciones previamente existentes, en dos secciones del sindicato magisterial con distinto contexto: secciones con un dominio de la facción institucional y secciones con un dominio de la facción democrática.

1. LENTES TEÓRICOS Y CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS

Una vez enunciado el problema de investigación, es pertinente establecer un enfoque teórico que nos permita estudiar el cambio organizacional en el sindicato magisterial en el contexto de la RE de 2012-2013. Una organización como el SNTE se desempeña en un entorno institucional específico, las reformas educativas pretenden modificarlo para obtener determinados resultados. Una manera de estudiar los efectos de la RE en el sindicato magisterial es por medio de la teoría neoinstitucional. Con este enfoque se pretende establecer a las instituciones como el factor central que configura las interacciones sociales y políticas, a diferencia de enfoques centrados en las estructuras y relaciones políticas, que consideran a las instituciones un producto de aquellas.

La relación entre del sindicato con el sistema educativo, y su influencia en las políticas en la materia, se suelen estudiar por medio de teorías que se centran la historia o en el análisis de las estructuras político-culturales que prevalecen en el sistema político mexicano y al interior del SEN.⁵ Estos sistemas o lógicas, históricamente constituidos, generalmente se definen de tipo patrimonial-corporativo o, en estudios más recientes, de tipo neocorporativo. Se conciben, normalmente, como una cultura política en un sentido estructural u holístico: se considera el todo por encima de las partes, y la naturaleza de las relaciones entre los actores del sistema educativo son resultado de dicha estructura.

Sin embargo, también se puede analizar la lógica patrimonialista y corporativa desde el individualismo metodológico y argumentar que se sustenta en arreglos institucionales (reglas formales y prácticas informales), que tienen consecuencias en la realidad cotidiana, ya que generan incentivos que inciden en el comportamiento de las personas. Las relaciones de los actores en el sistema educativo están fuertemente influenciadas por dichas reglas, por el modo en que son concebidas y llevadas a la práctica. Se puede considerar a las instituciones como un factor, no el único, de primera importancia, ya que inciden en las relaciones que sustentan y reproducen la lógica patrimonialista y

⁵ Arnaut (1992, 1993, 1994, 1996, 1998); Benavides y Velasco (1992); Coral (1980); De Ibarrola y Loyo (2001); Del Castillo (2012); Echenique y Muñoz (2013); Espinosa (1996, 1997); García (2017); Góngora y Leyva (2007); Loyo, De Ibarrola y Blanco, (2001); Miranda (1992); Muñoz (1996, 2000, 2001, 2008, 2012); Murillo (2001); Ornelas (1995, 1998, 2000, 2008, 2012, 2013); Sandoval (1997); Street (1983, 1988, 1992, 1993, 1994, 1996, 1998, 2000); Tapia (2016).

corporativa. En este enfoque, el análisis histórico puede centrarse en estudiar cómo se configuraron estas estructuras institucionales.

En este estudio se considera que las reformas educativas pretenden, entre otras cosas, modificar lógicas y formas de relación política. Los cambios institucionales sirven de detonante y catalizador para la transformación político-cultural del sistema educativo, con la intención de incidir en la práctica docente. En este caso se analizó si los cambios institucionales que supuso la RE pudieron tener esos efectos en la función y forma de operar del sindicato magistral, para transformar su papel en el sistema educativo, amén de su lógica, y modelo de representación, corporativa. Para lograr este objetivo, se consideró oportuno abordar el estudio por medio de la teoría neoinstitucional. Esta teoría pone al centro a las instituciones y las concibe como factor de primera importancia para configurar las relaciones sociales y políticas. Con este enfoque se privilegia el análisis de los factores institucionales y se pone en segundo plano las relaciones políticas. La RE tuvo un componente político, pero los cambios y las inercias institucionales deben analizarse detenidamente para evaluar su éxito y la posibilidad de generar cambios organizacionales en el SNTE. El análisis de la inercia institucional lleva a suponer, de acuerdo a reformas anteriores, que la RE fracasaría independientemente de la voluntad o la forma política para llevarla a cabo, con la posibilidad de que el sindicato magistral recupere sus prerrogativas.

1. Modelo teórico

El modelo teórico presenta tres niveles. Un primer nivel, que se puede considerar el más general o abstracto, es el que da cuenta de la teoría general del cambio institucional. El segundo nivel presenta teorías sobre el juego político en torno a las reformas educativas. Éstas son necesarias para el análisis del proceso de formulación de la reforma educativa y el papel de los actores con poder de veto. El tercer nivel se enfoca en las teorías sobre la implementación de las reformas educativas desde una dimensión técnica y una dimensión política. En la siguiente tabla se ilustran los cuatro niveles teóricos:

Niveles teóricos del estudio			
Nivel	Enfoque	Objeto de estudio	Utilidad
1	Teoría distribucional del cambio gradual. Teoría de la variación de la fortaleza institucional.	Análisis del cambio como proceso dinámico centrado en la agencia, el poder y la ambigüedad. El cambio como resultado no solo del diseño institucional, también de la fortaleza institucional.	Reconstrucción del proceso de cambio, identificando los tipos de actores, la característica de las instituciones y el contexto político. Evaluar la fortaleza institucional de la reforma.
2	Proceso de formulación de políticas públicas.	Relación entre instituciones políticas, proceso de formulación de políticas públicas y resultados de las políticas públicas.	Reconstruir el proceso de formulación de la reforma educativa para entender sus características y evaluar sus posibles resultados.
3	Obstáculos Técnico-políticos para la implementación de reformas educativas.	Análisis del diseño de la política y el proceso político de implementación.	Identificar las debilidades de la reforma educativa y los obstáculos políticos para su implementación.

Fuente: elaboración propia.

El enfoque neoinstitucional

El renovado interés por las instituciones se debe a una reacción a las perspectivas conductistas y estructuralistas. El conductismo sitúa, en un extremo, al agente y la suma de sus conductas individuales como la causa de los fenómenos políticos, sin considerar la importancia de la estructura. El estructuralismo sitúa, en el otro extremo, a la estructura como el origen de los fenómenos, sin considerar al agente. Por ello, el neoinstitucionalismo lo podemos definir, a grandes rasgos, como un intento de combinar la agencia y la estructura (Shepsle y Bonchek, 2005). El nuevo institucionalismo enfatiza las maneras en que es estructurada la acción y es posible el orden mediante sistemas de reglas compartidas que restringen el comportamiento y capacidad de los actores, amén de que privilegian a algunos grupos cuyos intereses son garantizados mediante recompensas y sanciones. (Di Maggio y Powell, 1991). La teoría positiva de las instituciones se interesa en los procesos decisorios que configuran y en cómo estas conforman resultados políticos

El neoinstitucionalismo concibe una relación dinámica entre estructura y agencia, ya que si bien las instituciones son artefactos de la historia que inducen comportamientos, estas son creaciones del hombre y pueden ser modificadas colectivamente por medio de la política para un mejor funcionamiento (Immergut, 2006: 394), por lo que se trasciende la concepción objetivista y determinista de las nociones estructuralistas. Las instituciones no determinan la conducta, proporcionan un contexto para la acción por medio del cual podemos entender las elecciones de los actores, pero los actores autorreflexivos pueden tomar decisiones creativas sobre cómo proceder (Immergut, 2006: 419-421).

Las instituciones son la materialización de las decisiones. El proceso de organización implica acciones y decisiones que deben hacerse prácticas y rutinas para que funcionen y sean efectivas, por lo que el agente toma un papel activo en su creación. De acuerdo a esta interpretación, los actores dentro del sindicato magisterial se ven limitados e influenciados por las reglas que supone la RE, pero actúan activa y estratégicamente. La tensión entre lo estipulado por las reglas y lo que se hace en la práctica configura la manera de funcionar del sindicato y su relación con el sistema educativo. Esta tensión responde, en gran medida, a las instituciones que se han sedimentado históricamente, las cuales pretendieron ser modificadas con un nuevo arreglo institucional emanado de la RE. Para entender esta relación, es necesario definir los conceptos de institución y organización.

La importancia de las instituciones

El ser humano requiere de un entorno social estable para el desarrollo de su personalidad, debido a que biológicamente no cuenta con los medios para la estabilidad de su comportamiento. La vida humana implica decisiones que pueden generar incertidumbre por la falta de información respecto a la conducta de otros individuos y las limitaciones cognitivas para procesar la información. Esta incertidumbre es la fuente subyacente de instituciones que tipifican a las acciones y los actores que participan en ella (Vergara, 2010).

Las instituciones son reglas del juego que generan limitaciones, crean patrones estables de comportamiento e incentivos para la interacción. En un sentido amplio, a las instituciones también las podemos definir como sistemas simbólicos, guiones cognitivos, estructuras morales, normativas y reglamentarias y actividades que dan estabilidad y

significado al comportamiento social (Hall y Taylor, 1996; Scott, 1998). Con esta definición ampliada se quiere dejar claro que las instituciones no sólo son reglas, son también formas de entender el mundo y de actuar dentro de él.

Las instituciones proporcionan la estructura en la que los individuos interpretan sus propios intereses y definen sus preferencias. Las reglas del juego establecen los objetivos y las formas de llegar a ellos, por eso “cualquier actor racional se comportará de forma diferente en contextos institucionales diferentes” (Immergut, 2006: 413). En la noción ampliada, la forma de percibir las instituciones es importante, ya que incide en cómo se llevan a la práctica.

Las instituciones son necesarias para las organizaciones, proporcionan una comprensión de las diversas situaciones, producen certidumbre, establecen una estructura de cooperación y guían el comportamiento de las personas hacia un determinado fin por medio de estímulos o de incentivos positivos y negativos (premios y castigos). Las instituciones economizan los costos de transacción, aumentan la estabilidad de las relaciones humanas, reducen la incertidumbre, evitan el oportunismo y otras formas de comportamiento desviado. Como resultado, las instituciones aumentan las posibilidades de obtener beneficios en las relaciones humanas, facilitando la interacción y la coordinación de los miembros de las organizaciones para lograr un objetivo común (Shepsle, 1986 pág. 74 citado por Powell y Di Maggio, 1991: 38).

Los actores no maximizan su interés personal dentro de ciertos constreñimientos dados, sino que actúan estratégicamente al interior de ellos, ya que deben tomar en cuenta el comportamiento de los demás. Las instituciones son importantes para facilitar la toma de decisiones, alcanzar una acción colectiva y lograr la supervivencia de las organizaciones, ya que permiten guiar las acciones y evitar ambigüedades. Estas nociones serán importantes más adelante para entender la lógica económica de la RE.

Frente a ese rasgo positivo, también hay que dejar claro que las instituciones también pueden incentivar comportamientos indeseables si están mal diseñadas y llevar a escenarios subóptimos, donde los beneficios son limitados o inexistentes. Por ello es importante estudiar los incentivos que generó la RE en el comportamiento del magisterio, los ganadores y perdedores del arreglo institucional y el efecto de todo esto en el sindicato magisterial.

Las instituciones y las organizaciones

El término institución suele hacer referencia a ciertas entidades públicas o privadas con personalidad jurídica (Vergara, 2010: 35), como pueden ser dependencias del gobierno, universidades, escuelas, hospitales, centros de investigación, entre otras. Sin embargo, el uso correcto de la palabra no se refiere a esas entidades sino a su estructura reglamentaria. La definición más simple de institución es aquella que las concibe como reglas que guían los comportamientos de los individuos en un contexto determinado. Las entidades a las que se les suele dar el término institución son, en realidad, organizaciones (Vergara, 2010). Las leyes, estatutos, reglas, normas, prácticas, rutinas, tradiciones, costumbres y tecnologías son también instituciones que existen en torno o al interior de las organizaciones para darles una estructura, una forma de proceder y una estabilidad.

Las organizaciones como dispositivo articulador

Cuando se debe tomar constantemente decisiones, la coordinación de las acciones colectivas se vuelve problemática, debido a que cada decisión implica una ambigüedad y contingencia. Sin embargo, en la vida cotidiana tomamos decisiones y llevamos a cabo emprendimientos que involucran la coordinación de muchas personas. Esto es posible gracias a un dispositivo creado en el mundo moderno que permite la coordinación del trabajo de muchas personas: la organización. En términos generales, una organización es una estructura social conformada por un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada para lograr metas y objetivos específicos. Las organizaciones son estructuras de colaboración que coordinan el trabajo humano (Vergara, 2010).

Lo específico de las organizaciones es que tienen una estructura compuesta de la siguiente manera: una jerarquía (que comprende la forma de liderazgo), una división del trabajo y una forma de trabajo específica (Vergara, 2010). Estos componentes pueden desarrollarse en forma de reglas y normas, que establecen cada aspecto, éstas conforman las instituciones al interior de la organización. La organización se desempeña en un contexto conformado también por reglas y normas, esto constituye el entorno de la organización. Usando la metáfora de un partido de fútbol, las instituciones son las reglas y las organizaciones son los jugadores, de la interacción de reglas y jugadores surge el cambio institucional y organizacional (North, 1990). Esta interacción entre la organización

y los arreglos institucionales (interno y externo a la misma) configura su complementariedad.

El Sistema Educativo Nacional (SEN) está conformado por un conjunto de organizaciones. La Secretaría de Educación Pública (SEP), el sindicato de maestros, las secciones sindicales, los sectores escolares y las escuelas no son instituciones, son organizaciones que tienen en su entorno o en su interior instituciones. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) y las leyes federales, son las instituciones formales que hay en el entorno del SEN y del sindicato, los estatutos y reglamentos son las que hay en su interior, a su vez, cada organización que conforma el sistema educativo tiene sus propias instituciones.

El sindicato magisterial es una organización que articula al magisterio y determina en gran parte su relación con las políticas educativas. La forma en cómo esto se lleva a cabo depende del arreglo institucional en su interior y exterior. El sindicato magisterial se desempeña en el entorno institucional que conforma el SEN y tiene en su interior un arreglo institucional: reglamentos y estatutos.⁶ Aquí se supone que la modificación del entorno institucional podría incidir en el arreglo institucional del sindicato y en su desempeño.

Instituciones formales e informales

Las instituciones se dividen en formales e informales. Las instituciones formales son fáciles de identificar, son todas aquellas disposiciones que se cumplen por medio de los canales oficiales y se encuentran codificadas y registradas en reglamentos, leyes, normas o estatutos que van desde un carácter general y fundamental, como las constituciones, hasta disposiciones concretas como reglamentos o estatutos. Mientras una regla sea más general y más alta en la jerarquía, será más difícil de modificar.⁷ El tema problemático es el de las llamadas instituciones informales, estas son tan importantes como las formales, pueden fortalecer o crear incentivos para que se cumplan

⁶ En este estudio se prefiere llamar arreglo institucional, y no estructura institucional, al conjunto de normas y reglas formales e informales. Arreglo hace alusión a algo que es producto de acuerdos y tensiones de los actores, y puede ser flexible y susceptible al cambio, en tanto que estructura hace alusión a algo externo los actores, fijo y estático, con menor facilidad de cambio.

⁷ Esto podría explicar por qué reforma educativa se centró en cambios a nivel constitucional y de leyes generales, ya que el entorno de debilidad institucional altamente politizado del sistema educativo, implica que las reglas se formulen en un nivel que eleve el costo de su modificación y haga factible su observancia.

o ignoren las instituciones formales (O' Donell y North citados por Helmke y Levitsky, 2006) y por eso es necesario entenderlas. Las instituciones informales son las reglas no escritas, socialmente compartidas, que se crean y comunican fuera de los canales oficiales. Para su cumplimiento los actores deben creer que romper la regla conlleva una sanción (Helmke y Levitsky, 2006). También se entiende como instituciones informales a las rutinas, costumbres, tradiciones y convenciones.

Las instituciones informales no se originan estableciendo reglas en un código o reglamento, surgen con la interacción de las personas. Si bien dicha interacción puede ser guiada en un inicio por las reglas formales, los individuos con el tiempo pueden procesarlas y entenderlas de distinta manera y conformar una forma de entender y actuar cada situación, que puede o no ajustarse a lo que dictan las reglas formales. Como resultado, en todos los contextos institucionales, con el tiempo se va conformando un arreglo institucional informal que opera junto con la estructura formal. La efectividad de las instituciones informales radica en que surgen, se conocen y comparten socialmente.⁸

La forma en que surgen las instituciones informales da cuenta de la dialéctica que opera para generar estructuras institucionales: las disposiciones institucionales formales, como las leyes de las reformas educativas, son percibidas y procesadas de manera individual y por medio de relaciones interpersonales, con consecuencias en la forma en que se adoptan y son llevadas a la práctica: en ocasiones el comportamiento será convergente con la disposición formal, en ocasiones será distinto. Posteriormente estas prácticas informales se pueden institucionalizar formalmente. La interacción compleja de reglas formales e informales, junto con el modo en que se hacen cumplir, genera un arreglo institucional que determina una situación específica.

⁸ Las instituciones informales generalmente surgen por ineficacia o debilidad de las formales, por la incapacidad de cambiarlas o para hacer cosas que son socialmente inaceptables. Algunas veces ambas se corresponden y se fortalecen, pero en ocasiones las instituciones informales distorsionan a las instituciones formales hasta subvertirlas. Cuando un arreglo institucional formal ya no es útil, pueden surgir estructuras informales que ayuden a lograr el objetivo. Por ejemplo, cuando en una oficina de gobierno se establece de manera formal un procedimiento para algún trámite que en la práctica resulta muy tardado y engorroso, los empleados pueden simplificar el procedimiento por medio de prácticas o rutinas que ellos van creando y socializando, el resultado puede ser mucho más favorable que si se siguiera a cabalidad el procedimiento formal. Pero también son comunes las ocasiones en que surgen prácticas informales que obstaculizan la consecución de los objetivos de una organización, como es el caso de muchas prácticas informales que se pueden encontrar en el SEN.

En el SEN cohabitan instituciones formales e informales. Existen múltiples leyes, reglamentos y estatutos codificados, pero también un sinnúmero de prácticas informales que en conjunto configuran el arreglo institucional que influyen en el funcionamiento del sindicato magisterial y su relación con el sistema educativo. Las consecuencias de un cambio institucional, como la RE, en la función y forma de operar del sindicato magisterial es específico e incierto, depende del resultado de la interacción entre instituciones formales y las prácticas informales construidas y socializadas colectivamente. Por ello es necesario analizar ambos aspectos para entender el cambio organizacional en el sindicato en el contexto de la RE.

Construcción y transmisión del orden institucional

Las instituciones se transmiten formalmente por medio de las estructuras institucionales (reglamentos, estatutos, leyes), pero la transmisión efectiva se lleva a cabo socialmente por medio del lenguaje, los comportamientos y rutinas (formas establecidas, no reflexivas, de hacer las cosas), con lo que adquieren un estatus similar a los códigos culturales, pero más dinámicas que estos. Las instituciones se distinguen por el uso de símbolos y sistemas de significado, que sirven para mediar entre el contexto y la forma en que se comportan las personas, por lo que también se transmiten por medio de símbolos. Si algo simboliza un valor positivo o negativo puede ser aceptado o condenado y establecer una forma de proceder acorde con ello, lo que a la larga generará una práctica o rutina que podría convertirse en regla o ley, es decir, institucionalizarse (Vergara, 2010, Powell y Di Maggio, 1991; Berger y Luckmman, 2012). El aspecto simbólico de las instituciones es importante en este estudio, como se verá más adelante, la perspectiva de análisis implica estudiar las percepciones en torno a la RE y el cambio organizacional en el sindicato magisterial.

Las instituciones se expanden por medio de la estructura social, y también la van conformando, hasta convertirse en una realidad objetiva e impersonal. El orden institucional es un producto humano constituido por pautas de comportamiento que proporcionan la estabilidad necesaria para la interacción humana. Las pautas de comportamiento son actos que se aprenden, se ejecutan y se repiten con frecuencia, para

generar hábitos que proporcionan rumbo y especialización a las actividades humanas. Este proceso es el antecedente de la institucionalización (Scott, 1998:33).⁹

Las instituciones no son una creación deliberada de actores concretos, tienen historicidad y objetividad que antecede a los individuos y les otorga un carácter coercitivo. Por lo anterior, es importante considerar que las instituciones son entes abstractos, construidos socialmente por medio de las percepciones de sus miembros. Su naturaleza abstracta no solo implica que no puede haber un creador concreto de las instituciones, también que no pueden ser modificadas deliberadamente por alguien. Por ello, las instituciones trascienden a los individuos, inciden en su comportamiento, y no pueden ser manipuladas deliberadamente por las personas. Aunque se diseñen las instituciones, estas serán percibidas, procesadas y aceptadas de determinada manera por un grupo social. Esta es la razón por la que se debe considerar cómo perciben la realidad los miembros de una determinada organización y le dan un significado, ya que esto influye en las decisiones.

Frente a este carácter abstracto, las instituciones tienen un carácter concreto que les da un dinamismo mayor al que caracteriza a las estructuras culturales. Los agentes pueden responder estratégicamente frente a las estructuras institucionales, tratar de cambiarlas o ignorarlas. Este aspecto dinámico es importante para generar una posibilidad de cambio institucional.

Aquí se considera que las instituciones también tienen un componente técnico y un componente político. El aspecto técnico hace referencia al diseño institucional, el cual se supone fijo y efectivo por parte de sus promotores. Frente a ello, los arreglos institucionales pueden estar sujetos a constante negociación y disputa política, lo que abona a su inestabilidad y posibilidad de cambio. La RE tiene un diseño institucional que sus promotores pretendían hacer cumplir, pero el proceso de implementación se caracterizó por una disputa y negociación política constante.

⁹ Un ejemplo es el idioma, no hay un creador único del idioma, este se va formando con la historia, se expande por la estructura social pero también conforma dicha estructura hasta llegar a un punto en que está conformado e institucionalizado y no es posible prescindir de él: en un determinado país debemos hablar un determinado idioma, con reglas que debemos respetar para hacernos entender.

Institucionalización

Las instituciones se caracterizan por interacciones pautadas, guiadas por medio de reglas, que tienen estabilidad a través del tiempo y hacen predecibles las interacciones (Peters, 2003). La institucionalización surge de la tipificación de hábitos por tipos de actores, lo que crea un universo significativo que no es específico para un individuo. Estas significaciones están articuladas y producen un conocimiento que se comparte y se objetiva socialmente por medio del lenguaje. Ese conocimiento es el conjunto de reglas y normas socialmente aceptadas como solución permanente a un problema colectivo permanente, por lo que se concibe como realidad (Berger y Luckmann, 2012).

Un alto nivel de institucionalización implica que las instituciones se interiorizan significativamente, por medios de legitimación o coerción, en el plano subjetivo (percepciones), lo que deja poco margen de acción a las variaciones de la subjetividad humana y hace predecible el comportamiento. La significación compartida es la base de contextos institucionales densos que generan cohesión social. Para que la institucionalización se logre, es necesario que exista una interacción social constante que reproduzca las instituciones.

La tipificación de acciones y actores produce roles, que son el correlato de la institucionalización y representan el orden social.¹⁰ Los roles no solo se basan en rutinas y formas de comportamiento, también se basan en normas, identidades, valores e incluso sentimientos reificados, a los que se les da un estatus ontológico, lo que restringe la distancia entre la subjetividad y el rol (Berger y Luckmann, 2012). En este estudio se analiza la percepción que tienen los maestros de la RE, porque de esta depende la institucionalización de la reforma. Si la RE es adoptada e institucionalizada por el magisterio, tendrá mayores posibilidades de implementación y mayores efectos en el sindicato magisterial.

Para que las organizaciones funcionen adecuadamente se deben institucionalizar, esto implica que deben crear reglas y estatutos formales para guiar las decisiones y las acciones, y que estas sean adoptadas por los actores. La institucionalización es

¹⁰ Los roles surgen cuando al actor se le identifica con las tipificaciones de comportamiento objetivadas socialmente en las que “el yo actuante y los otros actuantes se aprenden como tipos intercambiables” (Berger y Luckmann, 2012), que deben recrearse constantemente en el comportamiento real para que tengan vigencia.

importante para que la organización adquiriera estabilidad y valor (Huntington 1968 y Selznick 1957 citados por Ragsdale y Theis, 1997). La estabilidad implica que la organización no puede ser alterada o eliminada, de esta manera formará una identidad y adquirirá poder (Ragsdale y Theis, 1997). El valor implica que la organización se vuelve importante en un contexto determinado. La institucionalización es un orden que se contrapone al desorden, con ella se logra una propiedad o estado social distinto. Esto significa que la organización adquiere características propias y distintivas y un conjunto particular de procesos sociales reproductores, es decir, formas de repetir y difundir las prácticas que la hacen competente (Jepperson, 1991: 194).

En toda organización, la institucionalización implica que ésta desarrolla estructuras e identidad que le dan importancia y permanencia, al hacer a la organización imprescindible y generar una forma de hacer las cosas en la que ésta es competente aunque el entorno cambie. Incluso el contexto genera condiciones para que la organización sea indispensable, al requerir acciones especializadas que estas organizaciones pueden hacer. El grado de institucionalización se puede concebir como la vulnerabilidad relativa a la intervención social o la exposición a las influencias del entorno, los pequeños cambios en el entorno no deben afectar la organización. El grado de institucionalización también depende de la forma en que se da por hecho una institución o un arreglo institucional, es decir, se espera que las acciones se conduzcan de acuerdo con las reglas y las prácticas que hay al interior de una organización (Jepperson, 1991: 206).

Esto no significa que las organizaciones sean estáticas, si los cambios en el entorno son muy profundos, la organización deberá modificarse para adaptarse al nuevo entorno (Ragsdale y Theis, 1997). La institucionalización de los actos humanos no es inmutable, el ser humano le otorga significado a cada una de sus acciones y las redefine constantemente, lo que da la posibilidad de que surjan nuevas situaciones, amén de que las innovaciones tecnológicas y la división social del trabajo implican constantes procesos de institucionalización. De esta manera, el orden institucional contiene los elementos para su constante transformación y expansión. Además, los significados institucionales suelen transmitirse de manera simplificada para su fácil aprehensión, por lo que pueden modificarse en ese proceso.

Aquí se parte del supuesto de que sindicato magisterial es una organización altamente institucionalizada, que ha adquirido una fuerte identidad, estabilidad y valor. El sindicato se ha vuelto un actor importante en el sector educativo, la facción institucional esta imbricada con la estructura gubernamental y normalmente el gobierno lo utiliza como colaborador e interlocutor en su relación con el magisterio, con una función centrada en mantener el orden y coadyuvar a implementar políticas educativas, aunque a veces se opone a ellas. El propio contexto institucional que conforma el SEN hace indispensable al sindicato magisterial, la SEP tiene deficiencias en la administración del sistema que son subsanadas por un sindicato cercano a la realidad docente. Estas condiciones hacen que el sindicato sea resistente al cambio, útil para sus miembros y para actores externos al mismo. Por ello es capaz de adaptarse a los cambios del entorno, lo que hace difícil su transformación o desaparición. Sin embargo, estas condiciones no implican que el sindicato sea impermeable al cambio. La RE pretendió establecer cambios significativos en el contexto institucional que comprometen el arreglo institucional del sindicato, su forma de operación y su relación con el sistema educativo, lo que puede generar un cambio organizacional.

Cambio institucional

En los estudios institucionales se suele considerar que las instituciones tienen inercia y robustez, están en equilibrio permanente, tienen propiedades autoreproductivas y les dan estabilidad a las organizaciones.¹¹ Por tanto, normalmente se considera que el cambio institucional es una excepción a la regla o el resultado de coyunturas críticas caracterizadas por *shocks* exógenos y endógenos o cambios en el contexto de las organizaciones. El cambio institucional se concibe, de manera general, como la modificación de las reglas y normas formales. El cambio institucional es efectivo cuando las reglas se verifican en la práctica.

Frente a esa noción estática de las instituciones, en este trabajo se adopta una noción dinámica. Se considera que su estabilidad de ningún modo contradice el hecho de que estén en un constante cambio y evolución. La naturaleza concreta de las instituciones permite que el impulso de cambio pueda surgir de actos deliberados. Pero su talante abstracto implica que dicho cambio es la consecuencia de los siguientes factores: la

¹¹ Vergara (2012); Powell y Di Maggio (1991); Peters (2003); North (1990); Putnam (1994).

tensión entre las instituciones y la subjetividad humana; la tensión entre diferentes órdenes institucionales; los conflictos entre grupos que comparten distintos arreglos institucionales; los cambios marginales en las normas formales e informales; las diferencias en el grado de cumplimiento y aplicación de las instituciones; la tensión entre los marcos institucionales y los objetivos de las organizaciones y los por cambios en el contexto del marco institucional. Estas tensiones generan una dinámica institucional: las instituciones no son estables, están en constante cambio real o potencial.

Las instituciones y su base social tienen una relación dialéctica: son un producto social y una fuente de cambio social que suele ser incremental. El cambio incremental significa que las instituciones tienen una dependencia del rumbo históricamente trazado (Putnam, 1994; North, 1990, Vergara, 2010). Este incrementalismo se debe a que los cambios en las instituciones formales no necesariamente generan un cambio en las prácticas, costumbres y tradiciones. Es probable que estas persistan luego de un cambio de normas, ya que tienen una dinámica y un índice de cambio distinto, generalmente más lenta y muchas veces resistente a los cambios institucionales deliberados. Además, de las reglas formales se desprenderán nuevas prácticas informales que podrían modificar el funcionamiento de las primeras.

Por esta razón, el cambio institucional es el resultado de la tensión entre las reglas formales y las prácticas informales incompatibles. Esto significa que el cambio en las reglas formales que caracteriza una reforma educativa puede generar múltiples resultados, pero tenderá a seguir el rumbo institucional histórico, marcado por los grupos de interés dentro del sistema educativo y sus disposiciones. Un verdadero cambio institucional implica mudanzas en las prácticas informales y en los marcos simbólicos, pero la persistencia de la cultura y las prácticas informales pueden implicar continuidad, ya que generalmente estas prácticas se generaron evolutivamente (sin un diseño deliberado), resuelven problemas de decisión y coordinación y son convenientes para los actores.

El cambio institucional se vincula con la subjetividad. Esta produce una ideología y estructura simbólica que racionaliza y explica la realidad. Si los intereses o la convicción ideológica de los agentes son altos, estarán dispuestos a asumir un costo mayor para lograr modificar las instituciones. Las limitaciones existentes y los cambios en la

estructura de incentivos determinan las oportunidades de dicho cambio. Si las instituciones formales no son capaces de crear incentivos fuertes y poner límites efectivos a la cultura, las prácticas informales o la subjetividad, entonces las convicciones personales serán el criterio de decisión y no las disposiciones institucionales. El sindicato de maestros tiene una marcada ideología, defiende una manera de entender la realidad, por eso es refractario a los impulsos de cambio. Para lograr el cambio, las reformas educativas deben configurar estructuras institucionales muy fuertes, que tengan efecto en cómo los actores se perciben el SEN y la profesión docente.

Parte esencial del funcionamiento y estabilidad de las instituciones es lo costoso que resulta vigilar que se cumplan y aplicar sanciones cuando haya incumplimiento. No se puede dar por sentado el cumplimiento del marco institucional cuando no beneficia a los agentes involucrados. En ocasiones los agentes invierten recursos con el fin de modificar las reglas para lograr sus objetivos, ya que las reglas muchas veces responden a los intereses privados de quienes tienen el poder y facultad de imponerlas y no al interés común. La implementación de la RE pudo ser costoso por la resistencia de los afectados.

Para que un marco institucional sea efectivo debe contar con la convergencia de normas formales, prácticas informales y mecanismos de cumplimiento obligatorio, lo cual no es sencillo de lograr en medio complejo y altamente politizado como el sistema educativo. Mientras más complejo sea el intercambio, más complejo y costoso será el cambio institucional. En un entorno débil el costo de cumplimiento es mayor, por la ambigüedad de las reglas y la incertidumbre respecto al comportamiento de los otros. Esto requiere el desarrollo de un contexto institucional fuerte, en el que se las reglas se acepten y se cumplan, sobre todo cuando los cambios en las normas formales son disruptivos, se perciben como injustas y no guardan una continuidad con las normas existentes. En este caso los costos de implementación son demasiado altos, por la tensión entre los diferentes intereses y los cambios en la fuerza de negociación de las partes. Esto puede llevar a una demanda efectiva de un marco institucional diferente por parte de las organizaciones que funcionan dentro de un determinado marco institucional.

En el contexto de la RE los intereses del sindicato se vieron afectados, pero afectó de manera distinta cada facción sindical: la facción institucional perdió fuerza, mientras la facción democrática la ganó, lo que inhibió en gran parte la faceta modernizadora del

sindicato magisterial y fortaleció la faceta más contestataria y conservadora. La reforma se politizó rápidamente, el costo de implementación aumentó y surgió la demanda constante de un arreglo institucional diferente.

2. Teorías del cambio institucional

Para Mahoney y Thelen (2010), las instituciones son espacios de lucha por recursos y poder, por lo que no están en un permanente equilibrio que solo se interrumpe en coyunturas críticas. Su condición normal es el cambio, entendido como un proceso gradual que comprende tres aspectos: la ambigüedad de las instituciones, producto de las grietas y lagunas existentes en las reglas; el papel activo del agente que interpreta y ejecuta de manera diferente las reglas; y el reparto y distribución de recursos y poder, que permite y detona la agencia. Dicho cambio no siempre es resultado de un acto deliberado de los agentes, puede ser un resultado no deseado de las luchas de poder, por ello, para el estudio de los cambios institucionales, los autores proponen analizar el contexto político (Mahoney y Thelen, 2010:22). Estos autores proponen una tipología de cambio asociada a la especificidad de las propiedades institucionales, y a diferentes tipos de agentes de cambio dentro de contextos particulares.

En la propuesta de Mahoney y Thelen (2010) la incertidumbre es importante. La implementación de una reforma es incierta debido a que el cumplimiento de las reglas por parte de los agentes no se da por sentado. El interés del agente en la continuidad de la institución es cambiante, pues no está claro quiénes son los ganadores y perdedores de un determinado arreglo institucional. En este esquema lo único cierto es la agencia, impulsada por la distribución de recursos y el poder que deriva del arreglo institucional (Gómez, 2015).

La permanencia y éxito de la institución se basa en el cambio gradual, frecuente y endógeno, derivado de la revisión, reemplazo e interpretación de las reglas (marcos de sentido), por parte de los agentes que lograron explotar los recursos y ambigüedades de la institución. En lugar de cambios derivados de *shocks* endógenos y exógenos en coyunturas críticas, sólo son posibles los cambios graduales y sutiles que explotan las ambigüedades de la institución (Gómez, 2015). En síntesis, la ambigüedad, el poder y la agencia son los factores endógenos del cambio institucional.

En el esquema de Mahoney y Thelen (2010) también es importante considerar el contexto como factor exógeno y evaluar si este permite un fuerte o débil veto político al interior de las organizaciones. También es necesario determinar la condición interna de la institución, si presenta una alta o baja discrecionalidad, y diferenciar los tipos de agentes que protagonizan el cambio institucional.

El tipo de agente dominante es un factor decisivo para establecer la posibilidad y velocidad de cambio. Los agentes se clasifican en insurgentes, subversivos, simbióticos y oportunistas. Los insurgentes buscan desplazar la institución y lograr cambios rápidos. Los subversivos buscan desplazar la institución sin romper sus reglas y lograr un cambio de menor rapidez. Los simbióticos confían en la supervivencia de la institución sin que participen en ella, se dividen en parásitos (explotan la institución para su beneficio contraviniendo su espíritu y minándola a largo plazo) y mutualistas (se benefician de las reglas ejerciéndolas de formas nuevas y diversas). Los oportunistas no buscan preservar las instituciones, pero tampoco tratan de cambiarlas, debido al alto costo que implica el cambio, y explotan las oportunidades que dan para lograr sus fines (Gómez, 2015).

La combinación del contexto, con la condición interna de la institución y el tipo de agente genera distintos modelos de cambio: desplazamiento, adición, deriva y conversión. El desplazamiento es la remoción de las reglas existentes y su sustitución por otras. La adición es la introducción de nuevas reglas, que se añaden a las existentes sin eliminar las anteriores, produciendo autoridades en competencia. El movimiento a la deriva son los cambios en el efecto de las reglas debido a modificaciones en el ambiente. La conversión es la modificación en la promulgación, interpretación o ejecución de las reglas, contrario al sentido que establece su diseño, lo que permite explotar sus ambigüedades (Gómez, 2015). La siguiente matriz ilustra el tipo de cambio institucional que surge de la interacción del contexto con las características de la institución:

Matriz de característica institucional			
Contexto Político (posibilidad de veto)	Características de la institución (discrecionalidad)		
		Baja discrecionalidad	Alta discrecionalidad
	Veto fuerte	Adición	Desplazamiento
	Veto débil	Deriva	Conversión

Fuente: elaboración propia con base en Mahoney y Thelen (2010).

En el análisis de los efectos de la RE en el sindicato magisterial se debe distinguir el nivel de discrecionalidad de la RE, la posibilidad de veto político por parte del sindicato magisterial y el tipo de agente dominante. Esto permitirá entender el tipo de cambio institucional y el nivel la fortaleza de la RE, para evaluar su efecto en el sindicato magisterial.

Fortaleza institucional

Otro concepto central para el análisis del cambio institucional es el de fortaleza institucional. Según Steven Levitsky y María Victoria Murillo (2010), la fortaleza institucional implica dos dimensiones: la imposición, entendida como el grado de cumplimiento de las reglas escritas o formales; y la estabilidad, que implica no solo el tiempo que permanecen las reglas sin cambios, también si sobreviven a los cambios en las condiciones en las que se crearon. El cambio institucional no debe considerarse signo de inestabilidad, ya que todas las instituciones evolucionan, pero se considera que una institución es inestable si se vuelve un patrón constante de cambio, respecto a otros arreglos institucionales similares. La siguiente matriz ilustra el tipo de cambio institucional que surge de la interacción de la fortaleza institucional y el tipo de agente:

Matriz de cambio institucional			
Fortaleza Institucional	Tipo de agente		
		Insurrectos/ subversivos	Simbióticos/ oportunistas
	Fuerte	Adición	Conversión
	Débil	Desplazamiento	Deriva

Fuente: elaboración propia con base en Mahoney y Thelen (2010), Levitsky y Murillo (2010).

Para Levitsky y Murillo (2010), el diseño institucional es independiente de la fortaleza institucional, por lo que un buen diseño no forzosamente implica que las instituciones serán estables y efectivas. Las instituciones formales pueden surgir débiles si los actores que las crearon no quieren o no pueden hacerlas cumplir. En el primer caso, las instituciones formales pueden ser creadas deliberadamente débiles, si el objetivo de quienes las crearon no es hacerlas respetar, sino solo crear instituciones pantalla para lograr alguna legitimidad nacional o internacional, en este caso, serán estables si se cumple la expectativa de que no serán respetadas. En el segundo caso, puede suceder

que los actores encargados de hacerlas cumplir si tengan la intención de hacerlo, pero carezcan de los medios o el poder para ello, por no tener capacidad de vigilancia o sanción, en este caso las instituciones son débiles e inestables.

Las instituciones también pueden ser débiles si quienes tienen la autoridad formal y los que detentan el poder real son actores diferentes. En este caso su imposición y estabilidad dependerá de que los poderes fácticos las acepten y las hagan respetar. De acuerdo con lo anterior, las reformas institucionales tienen mayor probabilidad de éxito si se ganan la aceptación de los actores y grupos poderosos ajenos al proceso de redacción, o si estos son derrotados y se les quita la capacidad de revocarlas. De lo contrario los actores poderosos buscarán revocarlos cuando puedan hacerlo (Levitsky y Murillo (2010)).

Otra causa de debilidad, según Levitsky y Murillo (2010), puede deberse al nivel de cumplimiento social. Las reglas que funcionan suelen tener un alto cumplimiento social cuasivoluntario, lo que significa que las reglas se perciben como justas y que otros las cumplirán o serán castigados. Cuando el nivel de dicho cumplimiento es alto, los costos de la vigilancia y la imposición se reducen. Cuando es bajo, los Estados deben confiar casi por completo en la coerción, la que puede ser costoso e ineficaz.

Para Levitsky y Murillo (2010), el tiempo es otro factor a tomar en cuenta. El ritmo de los cambios institucionales puede afectar la estabilidad. Si el ritmo es lento, los arreglos pueden ser asimilados y ser aceptados o rechazados de manera ordenada, pues los actores afectados pueden evaluar sus consecuencias. De este modo, las reglas que sobrevivan a un ritmo lento de formación serán más fuertes, pues desarrollarán rutinas y mecanismos de reproducción, en tanto que los arreglos realizados rápidamente no tendrán tiempo de ser evaluados, aceptados y desarrollar mecanismos de reproducción.

También puede suceder que, si al iniciar el proceso de implementación institucional surge una falla institucional o inestabilidad, dicho proceso puede encaminarse hacia la creación de debilidad institucional. En este caso, surgen expectativas de inestabilidad y los actores no adoptan el arreglo. Si a esto se le suma la imposibilidad de lograr apoyo público o legitimidad, las instituciones serán aún más débiles y no será costoso reemplazarlas. La debilidad de arreglos anteriores puede abonar a este fenómeno, sobre todo si se dio como regla durante muchas décadas, pues la expectativa es que el nuevo arreglo correrá la

misma suerte, lo que genera una dependencia del rumbo negativa, marcada por las crisis que generan debilidad. Si las instituciones en cuestión además son de origen extranjero, se corre el riesgo de una mala implementación y que solo sirvan como instituciones decorativas que los gobiernos no tienen intención de hacer cumplir Levitsky y Murillo (2010).

Si los anteriores escenarios se cumplen, los actores no tendrán la expectativa de que las reglas se cumplirán y serán durables, por lo que gozarán de mayor discreción y tendrán el incentivo de generar estrategias adaptativas basadas en reglas informales o extrainstitucionales, o incluso establecer un rechazo pasivo o activo. Esto se agrava si las reformas son constantes y reiteradas, lo que socava la credibilidad institucional y estrecha los horizontes de tiempo de los actores y su capacidad para sostener arreglos temporales, lo que da por resultado políticas volátiles y de baja calidad. En este caso las instituciones recién creadas no serán institucionalizadas, pues las opciones de los actores no serán estables y contarán con un abanico de estrategias que haga quebrar o remplazar el arreglo institucional inicial.

La RE tenía muchas de estas características, que se analizaran a lo largo del estudio: su diseño intentó ser coherente con la intención de imponer un sistema meritocrático, pero fue disruptiva, ya que intentó cambiar un modelo laboral que llevaba muchos lustros de operación, y se intentó imponer en poco tiempo. Fue una reforma pantalla, ya que la meta de la mejora de la calidad se mezcló con intenciones político-laborales. Fue de naturaleza cupular y estuvo inspirada en disposiciones de origen extranjero, minando su legitimidad. Se hizo en un contexto caracterizado por la resistencia al cambio, por reformas fallidas y por la presencia de actores de poder de veto como el sindicato magisterial. No generó un cumplimiento cuasivoluntario y hubo resistencias, lo que provocó un alto costo de vigilancia y su aplicación se percibió como discrecional con base a criterios políticos: no se aplicaba las reglas a todos por igual. Todo ello hace suponer que la RE se politizó y fue institucionalmente débil.

El papel de las organizaciones en el cambio institucional

Las organizaciones son agentes del cambio institucional, debido a la interacción de estas con el marco institucional en el que operan. Las organizaciones, o los individuos que las conforman, son un grupo de interés que siempre tienen un propósito que buscan llevar a

cabo, incluso a costa de las limitaciones institucionales, por lo que aprovecharán las oportunidades que se presenten para alterar las instituciones si no son convenientes a sus objetivos. De esta manera, la razón de ser del sindicato magisterial es servir a sus intereses y no el respetar lo dispuesto por las políticas educativas.

Las organizaciones conforman un arreglo institucional propio, que deriva de las interacciones cotidianas de sus miembros, muchas veces incompatible con las disposiciones institucionales del contexto en que la organización se desempeña. Esto influye en la percepción y racionalización que los agentes tienen del mundo, que puede ser distinta a la noción de la que parten los reformadores. A mayor divergencia entre ambos, mayor el costo de cumplimiento, ya que si una situación se concibe como justa o adecuada a los intereses, será más aceptada y viceversa.

Los incentivos que produce determinado arreglo institucional generan comportamientos y aptitudes. La RE premia el mérito, esto podría generar el conocimiento, el comportamiento y la aptitud necesaria para conformar un profesional de la educación. Pero este cambio no se da en automático, ni de la manera esperada. Parte del comportamiento posiblemente se dio dentro de las limitaciones e incentivos existentes, pero otra parte de las energías seguramente se invirtió en alterar ese conjunto de incentivos y limitaciones para maximizar el beneficio de los agentes. Esto depende de la fuerza de las organizaciones involucradas y de los intereses en juego. Las organizaciones fuertes buscarán negociar o desconocer las reglas para mantener sus intereses. El sindicato magisterial es una organización fuerte, en este escenario el cambio es la resolución, por medio de un equilibrio institucional, de la tensión entre el marco institucional emanado de la RE y los fines e intereses del sindicato.

Si los agentes consideran que pueden modificar su situación modificando las reglas, y tienen la facultad de hacerlo, buscarán cambiarlas o evadirlas. Un cambio en las normas formales, o en su cumplimiento, también puede generar un desequilibrio y generar intentos de modificar las reglas, además de crear nuevas prácticas informales. La jerarquía de normas implica que mientras más alto en la jerarquía se intente el cambio, será más costoso llevarlo a cabo, por lo que el cambio se puede verificar en la práctica cotidiana o en buscar modificaciones en niveles intermedios. Si esto sucede, una regla puede cambiar u olvidarse con el tiempo.

El sindicato magisterial se conforma de individuos que tienen intereses específicos. Estos actores organizados tienen la facultad de buscar, deliberadamente, modificar o incumplir las reglas para llevar a cabo sus intereses, sobre todo si el nuevo arreglo institucional pretende generar un desequilibrio de poder: debilitar la influencia del sindicato en el SEN y recuperar la rectoría de la educación por parte del Estado. Dado que la RE se hizo al más alto nivel, una posibilidad es que se intente ignorar las reglas en la práctica cotidiana y volverlas inoperantes. Por esta razón es importante analizar el proceso de diseño e implementación de la RE. Un adecuado proceso puede generar una mayor oportunidad de incidir en el sindicato magisterial para modificar su funcionamiento y relación con el sistema educativo y generar un cambio organizacional a su interior.

Cambio organizacional

Existe una abundante literatura sobre el cambio organizacional, pero aquí se considera la noción neoinstitucional.¹² Una perspectiva, asociada al viejo institucionalismo, hace énfasis en la adaptación de las instituciones, en tanto que el nuevo institucionalismo pone énfasis en el contexto institucional, principalmente su inercia o cambio y su influencia en las organizaciones (Kraatz y Zajac, 1996). En ambos casos, el contexto institucional es un factor exógeno del cambio ante el cual la organización se adapta, busca valor, estabilidad y legitimidad. La finalidad de las organizaciones es ajustarse a los requerimientos institucionales y tener un adecuado desempeño. De esta manera, puede haber una convergencia entre el contexto institucional y la organización en su estructura y procesos.

Un problema que se aborda, desde esta perspectiva, es el relativo a la posibilidad de conciliar la estabilidad y el cambio de las instituciones y organizaciones. Para dar cuenta de ello han surgido dos corrientes: la que pone énfasis en la estructura y la que pone énfasis en agencia. La primera considera que se da una tendencia al isomorfismo entre la organización y el contexto institucional, al incorporar prácticas e instituciones del

¹² Kraatz y Moore (2002), Greenwood y Hinings (1996), Kraatz y Zajac (1996), Casile y Davis-Blake (2002), Casile y Davis-Blake (2002), Dimaggio, (1991), Heugens (2009), citados en Romero, Joaquín; Matamoros, Santiago y Campo, Carlos (2013).

contexto. Se asume que las instituciones imponen un límite a los actores, con efectos en el cambio político o tecnológico.¹³

La visión de la agencia asume que las organizaciones responden al contexto institucional y puede estimular actos de divergencia y emprendimiento institucional, sobre todo si los agentes se encuentran en marcos institucionales contradictorios. Cuando impera la agencia, los actores pueden tener incentivos para soslayar las estructuras institucionales, que intentan imponerse en el contexto de la organización, y mantener cierta estructura y procesos organizacionales acorde a sus intereses. (Heugens, 2009; Douglas, Dejordy y Lok, 2010). En este trabajo se asume una posición mixta: el arreglo institucional que supone la RE actúa sobre el sindicato magisterial y lo orilla al isomorfismo, pero el sindicato también tiene agencia e intentan incidir en el arreglo institucional.

La RE impone un arreglo institucional a la que el sindicato se debe adaptar, por medio de la adopción de prácticas convergentes con la lógica meritocracia de la RE. Pero la reforma también es contradictoria con los intereses del sindicato, orillando a una residencia activa o pasiva hacia esta. Resulta interesante analizar si se impone el isomorfismo o la agencia en el proceso de cambio organizacional. Para explicar esto, es pertinente analizar los cambios en la estructura y procesos del sindicato magisterial, esto se puede hacer con el estudio de la función y forma de operación que desarrolla en la coyuntura de la RE.

El análisis de la estructura y procesos es pertinente para comprender el cambio organizacional, debido a que implica un proceso de desinstitucionalización y re-institucionalización. Este proceso es entendido como la erosión o discontinuidad de una práctica o actividad institucionalizada, y el surgimiento de nuevas prácticas, funciones, procesos o estructuras, que se difunden y legitiman en la organización y generan nuevas prácticas. Este proceso se puede analizar a través de los cambios en estructura y recursos del sindicato institucional, amén de su función y forma de operación en el sector educativo.

¹³ Heugens (2009), Greenwood, Suddaby y Hinings (2002), Leblebici et al. (1991), Kraatz & Zajac (1996), citados en Romero, Joaquín; Matamoros, Santiago y Campo, Carlos (2013).

El cambio en los sub-enfoques de la teoría neoinstitucional

El neoinstitucionalismo no es un enfoque totalmente unitario, existen diferentes perspectivas que ponen énfasis en aspectos distintos de la teoría neoinstitucional. Para Peters (2003) las visiones más importantes son el neoinstitucionalismo, histórico, normativo (o de Ciencia Política), racional (o económico) y cognitivo (o sociológico). Las diferencias entre los tipos de institucionalismo se basan en el grado de racionalidad que se les atribuye a las personas y cómo esto influye en la velocidad del cambio institucional: mayor racionalidad implica mayor velocidad de cambio (Vergara, 2010).

Según el neoinstitucionalismo racional o económico, los intercambios económicos se realizan dentro de un marco regulativo. Lo importante de este enfoque es que los actores respetan las reglas por la amenaza de sanción, pues se considera que el comportamiento de los agentes se basa en cálculos racionales que responden a los cambios en las reglas, en su interpretación o respeto, de acuerdo a lo que más les convenga. En este enfoque el actor es un agente activo frente al arreglo institucional, ya que busca cambiar o evadir las reglas si cuentan con el poder y condiciones para ello, por lo que podría interferir en el proceso de cambio institucional ya que las reglas pueden cambiar bajo la presión activa de estos. Para este enfoque, el cambio institucional es algo constante.

Para el neoinstitucionalismo normativo o de ciencia política, los individuos se comportan de acuerdo al papel o rol que les toca jugar dentro de una organización determinada. El individuo se pregunta por su papel y comportamiento correcto de acuerdo a su posición en la organización. Según este enfoque, el comportamiento se guía por la lógica de lo adecuado, en lugar de la lógica de la conveniencia, ya que ofrece una certidumbre: si se hace lo que se espera del individuo, su comportamiento se considerará correcto y será benéfico para la organización y para él. Los roles cambian cuando ya no satisfacen las necesidades de los individuos o de la organización. En este escenario, los individuos pueden vislumbrar los cambios en la función de la organización y ajustar su comportamiento en función de ello.

El neoinstitucionalismo cognitivo o sociológico considera que las instituciones son representaciones simbólicas y guiones cognitivos (Vergara, 2010). En esta perspectiva el cambio institucional implica cambios a nivel simbólico. Este estudio se aborda principalmente desde esta perspectiva, ya que se considera que el cambio institucional

efectivo, y el comportamiento y relaciones dentro del SEN y el sindicato que de este surgen, depende de cómo es percibida la RE. Sin embargo, también es importante el papel activo de los actores, con un comportamiento basado en cálculos racionales, y el rol que desempeñan en el SEN y el sindicato, por lo que también se consideran aspectos de los otros subenfoques de la teoría neoinstitucional.

3. Proceso de formulación de políticas públicas

La teoría neoinstitucional es central para el presente estudio, pero para dar cuenta de las posibilidades de cambio organizacional en el sindicato magisterial en el contexto de la RE es pertinente analizar cómo fue llevada a cabo, por ello se toman en cuenta otras herramientas teóricas.

El proceso mediante el cual se formulan e implementan las políticas es decisivo en la consecución de una fortaleza institucional, por ello es importante analizarlo. Una herramienta útil para hacerlo, es el modelo denominado Proceso de Formulación de Políticas Públicas (PFPP) de Stein y Tommasi (2008). Este se enfoca en la relación entre instituciones políticas, proceso de formulación de políticas públicas y sus resultados. El modelo permite entender la forma en que las características de las políticas públicas y los efectos que producen, están relacionados con la manera en que se toman las decisiones y delimitados por las reglas del juego.

Stein y Tommasi (2008) entienden el PFPP como un proceso de negociaciones e intercambios entre actores políticos. Estos son complejos y no pueden entenderse si se centra la atención solo en las características institucionales. Resulta central prestar atención a los actores que intervienen, cuyo comportamiento depende de sus preferencias, incentivos, restricciones, expectativas del comportamiento de los otros, y del funcionamiento de las instituciones políticas, ya que el marco institucional afecta todos esos aspectos.

Las características y posibilidades de la reforma educativa solo pueden entenderse a partir de un conocimiento profundo del diseño institucional y del proceso de decisiones que incluye su discusión, aprobación y ejecución. Este proceso está determinado por el funcionamiento de las reglas institucionales y estas por las instituciones básicas y la historia del SEM. Por último, para completar el análisis del PFPP es necesario considerar

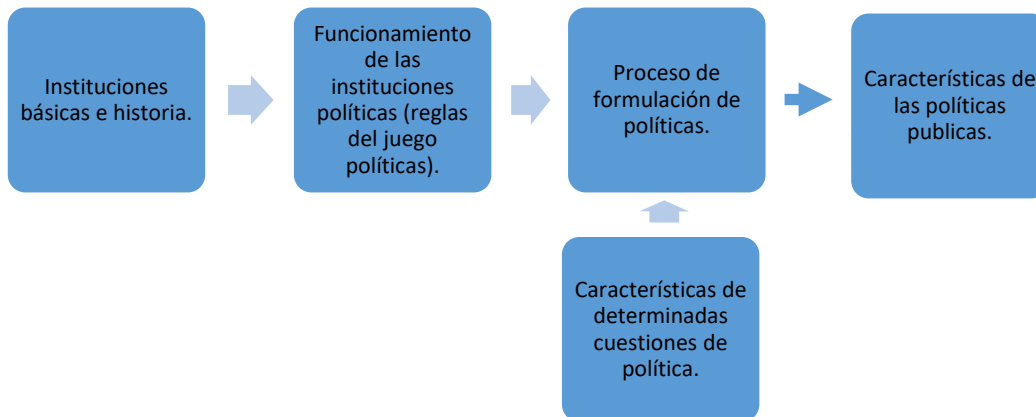
a los actores que tienen un papel activo en éste. La RE aborda un asunto altamente politizado, el funcionamiento de ésta se caracterizó por ser conflictivo y se realizó en un contexto con instituciones básicas de lógica corporativa históricamente constituidas.

Según Tsebelis (2002) el cambio en las políticas requiere que un cierto número de actores individuales y colectivos estén de acuerdo con el cambio, esos jugadores se denominan jugadores con veto. Existen los jugadores con veto institucional, especificados por la constitución o el sistema político; y los establecedores de agenda, los cuales tienen que hacer propuestas aceptables a los otros jugadores. Cada sistema político tiene una configuración de jugadores con veto cuyas características afectan los resultados que pueden reemplazar el statu quo. Las instituciones políticas ordenan a los jugadores con veto en secuencias específicas, si se conoce sus preferencias, su posición en el statu quo y la identidad del establecedor de agenda podremos vaticinar el resultado del PFPP (Tsebelis, 2002: 2-3).

Para entender el PFPP es necesario conocer el número de jugadores con veto, sus preferencias, los recursos de que disponen (la experiencia, el conocimiento, el poder de veto, entre otros) y posición en el statu quo, ya que de ello depende el grado de estabilidad que tendrán las políticas en un determinado contexto. El sindicato magisterial es un actor con poder de veto que cuenta con recursos para incidir en la política educativa. Este tenía el potencial de hacer complejo el proceso de formulación, pero la facción institucional quedó inicialmente desactivada con la detención de EEG, quedando activa la facción democrática.

La fortaleza de la RE dependió del PFPP. El pacto por México configuró un escenario propicio para la formulación de la política, pero la complejidad de este proceso incidió en las posibilidades de implementación, por ello es necesario abordar este último aspecto. El PFPP se puede ver en el siguiente diagrama:

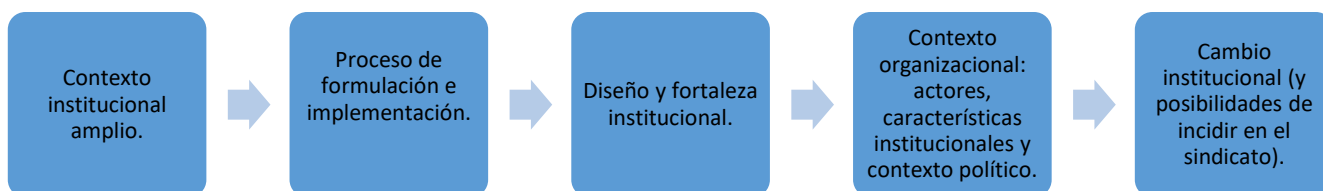
Proceso de formulación de políticas públicas.



Fuente: Stein y Tommasi (2008).

Las instituciones básicas hacen referencia las instituciones creadas históricamente, en el caso del SEN y el sindicato se trata del centralismo, el corporativismo y el patrimonialismo. Estas instituciones básicas configuran la forma en que funcionan las instituciones políticas, pues establecen reglas del juego. Estos factores influyen en el proceso de formulación de las políticas: que actores se tomará en cuenta y de qué forma. El proceso tiene una variable interviniente que tiene que ver con las características del tema en cuestión, las reformas educativas son complejas y altamente politizadas, lo que interviene en el proceso. El resultado de todo conforma las características de la política pública. En el caso de la RE se trató de una política cupular, centrada en la gobernabilidad y con fines político-laborales. Con base en este esquema y a los elementos teóricos de la sección anterior, se puede plantear un esquema ampliado para dar cuenta del proceso de cambio institucional:

Esquema ampliado del cambio institucional.



Fuente: elaboración propia.

El contexto institucional amplio hace referencia a las instituciones básicas formadas históricamente y el funcionamiento de las instituciones políticas, esto influye en el proceso de formulación e implementación de la RE. Los dos factores anteriores influyen en la fortaleza institucional de la reforma que, combinado con el contexto institucional en que es aplicada (tipo de actores, poder de veto, ambigüedad de las reglas), configura el cambio institucional y sus posibilidades de incidir en el cambio organizacional del sindicato.

4. Obstáculos técnicos y políticos para la implementación de las reformas educativas

Tomando en cuenta la naturaleza técnica y política de las instituciones, y para complementar el esquema anterior, es pertinente entender los obstáculos técnicos y políticos de la implementación de la RE, con el fin de completar el panorama general de las posibilidades de cambio institucional.

Originalmente la implementación de una reforma se daba por sentado. Se pensaba que en cuanto una decisión había sido tomada por el gobierno, y se materializaba en un diseño institucional, la implementación sería un proceso automático. Sin embargo, la implementación es un proceso político complejo en el que existen múltiples actores cuyos intereses se ponen en juego y entran en tensión (House, 1988). Si estos actores conforman grupos de poder, pueden desarrollar la capacidad de vetar el avance de una política.

El alto nivel de politización del SEN hace difícil implementar reformas y realizar cambios radicales: existen múltiples actores con poder de veto y actores sociales con demandas que aumentan en su cantidad y diversidad, pocos recursos para la implementación de

políticas, un entorno organizacional inadecuado y aun en desarrollo, amén de metas amplias y ambiguas (Álvarez, 2000). Todo ello implica que la negociación entre los actores involucrados puede modificar el sentido de las políticas y los programas. Por lo anterior, la implementación de una reforma educativa no debe darse nunca por sentado a partir de su formulación y diseño, es consecuencia de disputas y tensiones político-sociales, para las que la reforma establece las reglas del juego. Se trata en suma, de un proceso complejo que implica una dimensión técnica y otra política (Álvarez, 2000).

Dimensión técnica de la implementación

La dimensión técnica tiene que ver con el diseño de la reforma. Todos los diseños institucionales contienen intersticios (verbigracia: vacíos o fallas legislativas), que pueden ser aprovechados por los opositores para vetarla. La implementación se dificulta en forma directa con el número de intersticios: mientras más intersticios tenga una política, menos probable es que se logre implementar de acuerdo con el plan original. La RE tiene muchos vacíos donde los docentes o sus representantes pueden incidir, ya que es difícil controlar todos los aspectos del quehacer educativo.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es la coherencia en el diseño de la reforma. La coherencia implica la correspondencia en la cadena causal: la relación entre las acciones que se toman, los problemas que se quiere solucionar y los objetivos que se quieren alcanzar. Si una reforma tiene como objetivo mejorar la calidad de la educación, se tiene que diagnosticar adecuadamente el origen del problema y llevar a cabo acciones acordes con el diagnóstico. Lograr lo anterior es sumamente difícil, porque los problemas son complejos. Por ello, para una mejor implementación es necesario tener: un mínimo de conflicto de metas, pocas agencias involucradas, una teoría causal adecuada y un ambiente político estable. Estas condiciones normalmente no se cumplen, por lo que una estrategia adecuada de implementación debe ser adaptativa, con un enfoque gradual, por medio del diálogo, la negociación, los acuerdos y ajustes entre los actores involucrados (Pressman y Wildavsky, 1973). La RE presentó como meta mejorar la calidad de la educación, pero se centró en aspectos laborales, lo que generó conflicto de metas, acrecentado por un ambiente político inestable. Esto nos lleva a la dimensión política de la implementación reforma.

Dimensión política de la implementación

En el terreno político, Corrales (1999) sugiere que las dificultades de la implementación de una reforma educativa se deben a los siguientes factores:

- Concentración del costo y distribución del beneficio: los costos suelen recaer en un grupo de interés específico, mientras que los beneficios se dispersan. En este escenario, los grupos que pierden privilegios y deben asumir responsabilidades se pueden organizar para bloquear las reformas, mientras que los beneficiarios están dispersos y tienen menos incentivos para presionar de manera igualmente vigorosa.
- Competencia entre reformas educativas y económicas: las reformas educativas suelen quedar en segundo plano frente a otras reformas estructurales que se consideran más importantes en la agenda legislativa.
- Insensibilidad y breve permanencia en los cargos ministeriales del área de educación: los ministros de educación suelen durar poco tiempo en el cargo, por lo que normalmente no conocen a profundidad las características y los problemas de su ámbito.
- Diferente poder de negociación entre los ministerios y los gremios docentes: relacionado con el punto anterior, la poca duración de los ministros en el cargo implica que estos esperan ser promovidos a otros cargos, por lo que prefieren negociar una reforma costosa e impopular, en lugar de asumir el costo de implementarla hasta sus últimas consecuencias.
- Descentralización vs centralización: los argumentos en favor de la descentralización (distribución de poder, eficiencia y mejoramiento del aprendizaje), están en conflicto con el interés de centralizar la autoridad. Este es el caso de la reforma educativa, en la que se buscó recuperar la rectoría del sector educativo.
- La afiliación de los sindicatos docentes con partidos de oposición, empeora la relación entre estos y el gobierno.

También existen factores que pueden operar a favor y en contra de la implementación:

- La fragmentación interna de las organizaciones gremiales obstaculiza la cooperación entre éstas y el gobierno, la fragmentación externa disminuye su poder.
- Las alianzas entre los grupos que asumen el costo de las reformas y otros actores de la sociedad obstaculiza la implementación. Las alianzas de los grupos que apoyan las reformas con otros actores pueden reducir el poder de veto de los opositores.

La RE tuvo varios aspectos que obstaculizaron su implementación: se concentró el costo en el maestro y su sindicato, lo que generó reacciones en contra de la reforma. Los secretarios de educación tuvieron poco tiempo en el cargo, lo que fortaleció la capacidad negociadora del sindicato, principalmente por el papel que jugó la secretaria de gobernación. La emergencia de Morena fragmentó la afiliación política del sindicato, pero le permitió tener un aliado en contra de la RE. A favor, la RE era impulsada por los empresarios y otros sectores sociales.

Una vez descritos los factores asociados al cambio institucional y organizacional, y enunciados los factores que pueden fortalecer o debilitar institucionalmente a la RE y coadyuvar u obstaculizar su implementación, es necesario enunciar que tipo de cambio se podía esperar en caso de que la RE hubiera tenido fortaleza y éxito en su proceso de implementación, para tener efectos en el sindicato. La función primordial del SNTE es representar política y laboralmente a sus bases, por lo que una transformación significativa de éste sería modificar su lógica de representación. A continuación se aborda este tema.

5. Nociones teóricas sobre la representación política

Existen diversas nociones de la representación política, que se pueden extrapolar a la representación sindical. Una primera distinción de la representación es la lógica de la independencia frente a la lógica de la subordinación o mandato. En la primera noción los representantes, una vez electos, tienen independencia absoluta de los representados. Son libres de llevar a cabo sus decisiones, con la idea de que dejan de estar sujetos al egoísmo de sus electores y actúan en nombre del bien común. En esta lógica, las opiniones de los representados tienen poco valor y los representantes obedecen a su

propio criterio. En la segunda noción, los representantes lo son porque están sujetos al mandato de sus electores, que influyen el día a día. Esta lógica revaloriza la opinión de los representados y considera que estos están capacitados para terciar directamente (Pitkin, 1985).

Hanna Pitkin (1985) propone una visión intermedia, reconoce que la actividad representativa debe tener márgenes de independencia, no es lo mismo representados y representantes, y deben ser independientes para considerar que hay una representación, pero también sensibles a los deseos y necesidades de los representados. En la noción de Pitkin, no es negativo si los representantes se desvían de los deseos de sus representados, es parte de sus obligaciones, porque es una actividad sustantiva diferente de aquellos a los que representan, pero si esto es sistemático deben explicar sus razones, hacer pedagogía y rendición de cuentas. En suma, es aceptable que la representación sea independiente, pero debe haber una mirada habitual, una explicación, y una labor pedagógica de porqué se actúa así, para tratar a electores como mayores de edad.

Pitkin (1985) propone cuatro tipos de representación. La primera se denomina representación formal. Esta implica que los representantes pueden actuar en nombre de los representados, dentro de una lógica delegativa.¹⁴ Este tipo de representación se manifiesta en el sindicato magisterial cuando los maestros consideran que éste, y en especial los líderes, son los encargados de velar por sus intereses, representarlos en diferentes instancias y gestionar trámites o servicios, como una encomienda y poder que se deposita en ellos. Otra modalidad de la representación es como adscripción. En ella hay una equivalencia entre las ideas, valores e intereses de los representantes y representados. El representante sustituye a los representados, personificándolos. Es importante el proceso de elección de representantes, pero también sus características.

¹⁴ Este tipo de representación tiene dos subcategorías:

a) Representación como autorización:

Se acepta la autoridad porque contribuye a la seguridad de los representados, de lo contrario pueden desconocer la autoridad y buscar la autoridad de otro. Por medio de algún método electoral o formal se autoriza la representación. Los representantes son libres y los representados son vinculados a sus decisiones. Hay instrumentos para la elección adecuada de representantes, pero no para participar en las decisiones. Se reconoce en los representantes la autoridad.

b) Representación como responsabilidad:

La representación se concibe como rendición de cuentas, los representantes tienen autoridad y los representados están vinculados, pero rendirán cuentas por medio de elecciones.

Importa la semejanza. Ocurre cuando los maestros se sienten plenamente identificados con el sindicato, con sus intereses, prácticas y valores, y lo consideran una personificación del gremio.

La tercera modalidad es la representación simbólica. En ella el representante simboliza a los representados. Lo importante es el proceso de construcción de ese simbolismo y este es aceptado por los representados, por lo que importa la legitimidad, es decir, el apoyo que pueden crear los representantes. Este tipo de representación se manifiesta cuando los maestros y, principalmente, los líderes sindicales, consideran que el sindicato construye y detenta los símbolos con que se identifica al gremio. La representación por adscripción y simbólica es visible en la idea, muy defendida por algunos sectores de maestros y líderes sindicales, de que el sindicato y el gremio magisterial son uno y lo mismo, sin distinción, porque simboliza y personifica al magisterio en su conjunto.

Una cuarta modalidad de representación se denomina sustantiva. A diferencia de las anteriores, surge cuando se actúa en interés de los representados, al ser sensible a sus necesidades e intereses. Esta actuación debe ser independiente y con discernimiento, ya que el representado tiene capacidad de acción y juicio, por lo que no se ejerce de forma paternalista ni clientelista. Es una relación entre representantes y representados, basada en la receptividad y rendición de cuentas, para llevar a cabo las medidas óptimas. Este tipo de representación requiere procesos democráticos.

El SNTE ha tenido etapas de defensa de los intereses del magisterio. Bajo el liderazgo de Elba Esther Gordillo (EEG), por citar una etapa reciente y conspicua, se negociaban favores políticos a cambio de beneficios para el gremio, pero con una lógica corporativa. Un cambio organizacional adecuado estaría encaminado a desarrollar una representación sustantiva, con procesos democráticos, sensibilidad a las necesidades de los representados y transparencia y rendición de cuentas dentro de la organización. En este esquema los representados tienen capacidad de acción y juicio, pero la lógica sigue siendo representativa y, en última instancia, delegativa.

En un sentido distinto, Enrique Dussel (2011) enfatiza la importancia de la participación para los sistemas políticos democráticos y la articula con la representación. Considera que la democracia puede dividirse en una noción puramente representativa y otra puramente participativa. En la primera noción, la representación se institucionaliza como

delegación: al representante se le delega el poder, se le hace partícipe del poder que le corresponde al pueblo. El representante ejerce el poder, ya que no puede ejercerlo cualquiera. Sin embargo, es posible destituir a un mal representante, quitarle la delegación, lo que supone el inicio de la institucionalización de la participación.

La participación implica proponer, decidir y fiscalizar, en función de las necesidades e intereses que surgen de la propia comunidad. La participación se ejerce en acto y puede también institucionalizarse, es el acto del ejercicio de poder propio. Es propositiva (proponer políticas o acciones, uso de recursos) y exige el cumplimiento de las necesidades e intereses que deciden en reunión y asambleas. La necesidad es el punto de partida y se institucionaliza como poder popular. La participación también es fiscalizadora, vigila, castiga, reconoce y premia las acciones de los representantes. Dussel (2011) propone una solución intermedia entre la participación pura y la representación pura.

Si consideramos la propuesta de Dussel, extrapolada al sindicato magisterial, y la articulamos con el modelo de representación de Pitkin, el ideal a alcanzar, en un posible cambio organizacional en el sindicato, es construir una representación sustantivo-participativa. Se delega el poder, pero se guía o incluso determina con la participación y la fiscalización, lo que deviene en la articulación de la representación con participación. Lograr esto en el sindicato magisterial podría generar las condiciones para la participación del magisterio en el sistema educativo. Este modelo implica un cambio organizacional profundo. No se trata solo de lograr una democracia sindical, una profesionalización y que el sindicato se concentre en cumplir su papel, se trata de superar la lógica de representación sustantiva y crear condiciones para la genuina participación y fiscalización de las bases en la organización sindical.

Lograr lo anterior requiere una lógica reformista y un contexto educativo basado en la gobernanza, entendida como la gobernabilidad democrática (Kooiman, 2003), en lugar de una gobernabilidad basada, como se entiende aquí, en mantener el control. Estas condiciones no existieron y no existen en el sindicato y sector educativo en la coyuntura de la RE.

Por su origen corporativo, el sindicato de maestros tiene un problema de representación. Esta se fue construyendo por medio de una identificación gremial, para crear una

representación adscriptivo-simbólica. Esto lleva a pensar que es problemático construir un sindicato con una representación formal o sustantiva, ya que no se le delegó la representación, esta se impuso sobre el gremio magisterial.

Esta noción ampliada de la representación nos lleva a pensar la función que debería tener un sindicato magisterial. La RE estableció límites a la función del sindicato, que lo podrían encaminar a fungir como defensor y representante de los derechos del magisterio. En tanto el propio sindicato, como se verá a detalle más adelante, centró su función en la formación de los maestros para la evaluación y, en menor medida, en conformar un sindicato de servicios y un papel de gestor. Sin embargo, esta es una visión reduccionista del papel del sindicato magisterial, sus funciones pueden trascender dicho papel representativo, delegativo y de servicios.

Los sindicatos pueden ser un espacio de movilización de conciencias y del desarrollo de una cultura y práctica de la participación, que generaría un magisterio propositivo y fiscalizador. Un espacio sindical adecuado podría involucrar al gremio y, quizá, a otros sectores, en el diseño e implementación de políticas educativas desde las bases, acordes con la problemática del sector. También puede coadyuvar a generar verdaderos espacios de profesionalización, una formación y evaluación adecuadas, una mayor legitimidad y compromiso del gremio con las políticas educativas. Una organización gremial de esta naturaleza puede ser positiva en el ámbito educativo, podría generar las condiciones para conformar un gremio que participe en los asuntos del sector. Con estas condiciones quizá se pueda establecer bases para una mayor calidad en la educación, al generar condiciones para que haya una genuina participación de maestros, comunidades, padres de familia, estudiantes y académicos en los asuntos educativos. Con ello se podrían sentar las bases para una verdadera profesionalización del gremio, ya que del consenso de los sectores interesados pueden surgir las propuestas de formación, currícula y evaluación.

6. Matriz de factores y efectos

Los elementos señalados hasta ahora se pueden modelar en una matriz que muestre las etapas de análisis para el presente estudio. En un primer momento se analizarán los factores endógenos y exógenos asociados al cambio institucional en el marco de la reforma educativa, en un segundo momento se analizarán los efectos que dichos factores

en la función del sindicato y su estructura organizacional. La matriz conjuga los elementos arriba señalados:

- Características del Estado: si es un Estado fuerte, estable y eficaz/eficiente o un Estado débil, inestable e ineficaz/ineficiente en el proceso de implementación de la reforma educativa. Para ello se analizará la implementación del Servicio Profesional Docente.
- El proceso de formulación de la reforma: si se basó en consensos para privilegiar la gobernanza del sistema educativo o si se impuso de arriba para abajo, privilegiando el control sobre el magisterio.
- El proceso de implementación de la reforma: si se trata de un proceso incremental o disruptivo.
- La fortaleza institucional de la reforma. Este aspecto es resultado de la interacción del tipo de Estado y el proceso de formulación de la reforma.
- El contexto político. Para este aspecto se analizará si la reforma opera en un contexto de alto/bajo poder de veto.
- Las características de las instituciones que se producen. Para este aspecto se analizará si las instituciones presentan una característica basada en una discrecionalidad alta/baja.
- El agente dominante en el proceso de cambio institucional que emerge y su tendencia a preservar y cumplir las reglas.
- El tipo de cambio que se tiene como resultado de la conjunción de todos los elementos.

Enunciados todos los elementos del modelo teórico, comenzando por los conceptos básicos del cambio institucional y organizacional, el proceso de formulación de políticas públicas, los obstáculos de implementación de la RE y el la transformación que podría operar en el SNTE en este derrotero, conviene hacer una representación gráfica de la matriz de factores y efectos del cambio organizacional y del modelo teórico general para ilustrar los elementos que entran en juego.

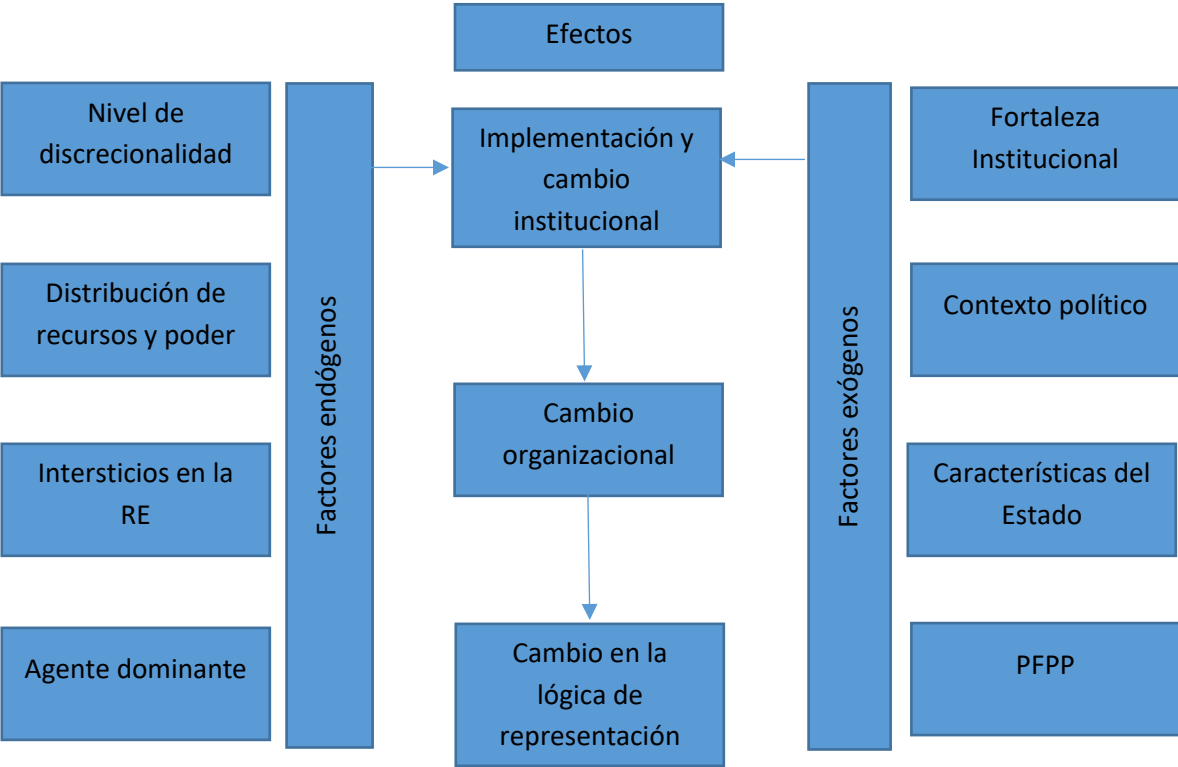
Matriz de factores y efectos del cambio institucional

Factores exógenos		Factores endógenos						Tipo de cambio	
Características del Estado	PFPP	Proceso de implementación	Fortaleza Institucional	Contexto Político (poder de veto)	Nivel de discrecionalidad	Agente dominante	Preservar las reglas	Cumplir las reglas	
Débil	Gobernabilidad/control	Disruptivo	Baja	Fuerte	Alta	Insurgente	No	No	Desplazamiento
				Fuerte	Alta	Subversivo	No	Si	Deriva
Fuerte	Gobernanza/consenso	Incremental	Alta	Débil	Baja	Oportunista	Si/no	Si/no	Adición
				Débil	Baja	Simbiótico	Si	Si	Conversión

Fuente: elaboración propia con base en Silva y Gomes (2016).

Los niveles teóricos se pueden articular en un modelo general en dos dimensiones. Una primera dimensión se enfoca en el análisis de los factores asociados al cambio institucional en el marco de la RE. La segunda se enfoca en el análisis de los efectos de la reforma en la estructura organizacional del sindicato. A partir del modelo teórico se diseña el caso para abordar el estudio empírico. El siguiente diagrama muestra el modelo teórico general, en los extremos se presentan los factores exógenos y endógenos asociados a la RE, en el centro los efectos en la implementación de la RE y el cambio organizacional en el sindicato magisterial.

Modelo teórico general.



Fuente: elaboración propia.

Una vez presentada la caja de herramientas teórico-conceptuales, es necesario definir el abordaje epistemológico, la metodología de investigación y presentar el diseño del caso de estudio. En el siguiente capítulo se presenta el método de indagación.

2. MÉTODO DE INDAGACIÓN: PRIVILEGIAR LA VOZ DE LOS ACTORES

Una forma fructífera de estudiar el cambio organizacional en una organización enorme como el sindicato magisterial, es evaluarlo en una de sus partes. En este estudio se hizo el análisis de las modificaciones en las estructuras institucionales en dos secciones sindicales. Se trata de un estudio interdisciplinario, pues se abordó desde la sociología política, específicamente con un enfoque neoinstitucional, desde una perspectiva epistemológica interpretativo-dialéctica. Es un estudio comprensivo-explicativo, ya que se intentó comprender que cambios institucionales surgen a partir de la implementación de las reformas y explicar sus causas. También se trata de un estudio coyuntural y prospectivo, ya que se pretendió estudiar los cambios que sucedían simultáneamente a la elaboración del trabajo y hacer un pronóstico sobre su desarrollo ulterior.

1. Postura epistemológica

Este estudio se abordó desde una perspectiva que analiza los cambios en los significados y acuerdos compartidos, atribuidos a las estructuras de control y no solo los cambios en dichas estructuras. Para ello, se utilizó una metodología que utiliza instrumentos que pueda dar cuenta de la dimensión fenomenológica del cambio institucional y organizacional. Estos instrumentos se pueden clasificar en métodos interpretativos, históricos y dialécticos. El método interpretativo nos sirve para analizar los cambios de concepción del mundo; el método histórico sirve para analizar el cambio como resultado de presiones políticas y económicas; el método dialéctico sirve para analizar el cambio como resultado de luchas derivadas de desacuerdos ideológicos o confrontación de significados. Todos ellos nos sirven para tener una visión holística y equilibrada del cambio institucional y organizacional, entendido como un fenómeno complejo. En este trabajo se abordó el análisis del cambio institucional y organizacional desde una epistemología interpretativo-dialéctica.

Desde el punto de vista dialéctico, las instituciones son manifestaciones de relaciones de poder en la sociedad. La institucionalización es el proceso mediante el cual los conflictos y las estructuras de poder se normalizan, incorporan y ocultan en rutinas, prácticas y normas de relaciones sociales. Este abordaje permite evidenciar las relaciones de poder inscritas en las instituciones. Las técnicas que utiliza son: análisis del discurso, análisis de las contradicciones inherentes en los símbolos y artefactos y el método del caso

ampliado. Este último se basa en técnicas reflexivas y hermenéuticas, en particular se centra en las interpretaciones diarias, las experiencias cotidianas y las prácticas de los individuos.

2. Metodología

La investigación se aborda con el método de casos más similares. En este método no se eligen casos típicos o extremos, se eligen dos casos cuyas características coincidan en varios factores que contribuyan al cambio organizacional, pero distintos en uno o varios factores causales que se consideren decisivos y constituyan el objeto de estudio.

En el caso del cambio organizacional en el sindicato magisterial, se analiza si la RE, en su diseño e implementación, es factor suficiente para producir un cambio organizacional en el sentido que plantea la reforma o, por el contrario, la naturaleza de la sección juega un papel primordial en el resultado del cambio. Las secciones del SNTE son similares en estructura institucional, por lo que tienen factores comunes que intervienen en el cambio organizacional. Sin embargo, también tienen características político-sociales distintas que pueden intervenir en el resultado. Fue necesario elegir dos ámbitos con distintas características para analizar la relación entre la naturaleza de la sección y el cambio organizacional, con el fin de apoyar o rechazar la conjetura planteada en la investigación. El método de casos más similares puede servir para demostrar la conjetura de que la RE tendrá efectos distintos en diferentes secciones del sindicato, sin pretensión de generalidad.

Para la selección de casos se observó aquellos con resultados diferentes en la implementación de la RE. El ejercicio de selección implicó establecer los factores principales asociados al cambio organizacional y codificarlos de manera dicotómica, con el fin de caracterizar los casos de acuerdo con cada factor: alto/bajo, presente/ausente, fuerte/débil. La razón de esto es que, en este método, se parte del supuesto de que cada factor causal tiene un efecto independiente y aditivo sobre el resultado (Guerring, 2008).

El cambio organizacional puede ser resultado de factores exógenos y endógenos. Cuando el entorno en que las organizaciones se desempeñan habitualmente demanda un cambio en las reglas del juego, las estructuras institucionales se ven obligadas a modificarse. Un ejemplo de ello son las reformas educativas, las cuales suelen ocurrir

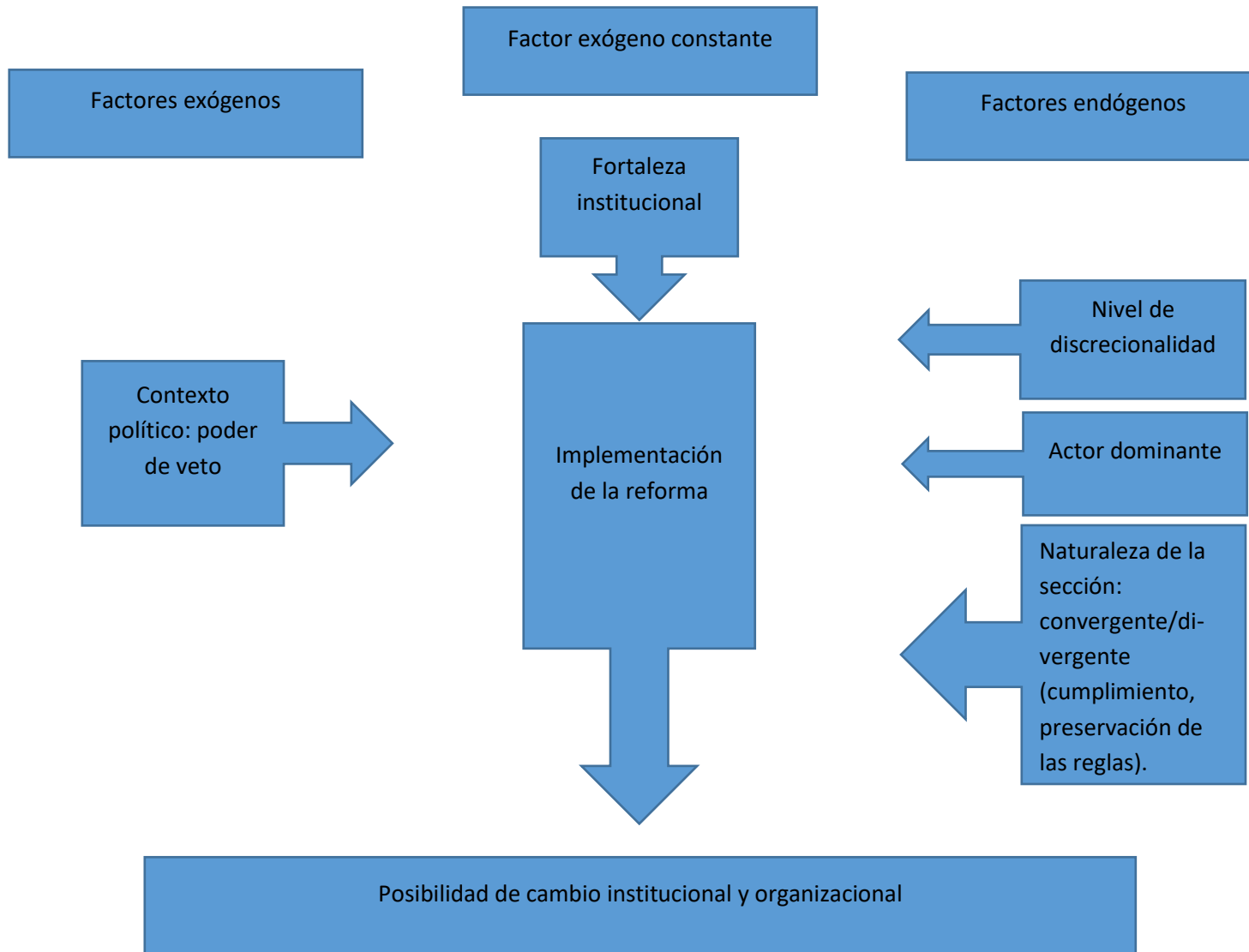
porque la realidad del país cambia. Ello implica que se deban hacer cambios en las leyes y reglas que rigen las prácticas y procesos educativos, para que las organizaciones del sector funcionen adecuadamente y en coherencia con el entorno. Otra forma de cambio institucional son las tensiones que surgen al interior de una organización o de un arreglo institucional. Dicho cambio no siempre es resultado de un acto deliberado de los agentes, puede ser un resultado no deseado de la confrontación de intereses (Mahoney y Thelen, 2010:22).

Factores asociados al cambio organizacional y selección de casos

Un factor exógeno de cambio organizacional es el cambio en las funciones del sindicato, derivado de la implementación de la RE, como resultado consustancial de acotar sus funciones a través de las nuevas reglas. Este factor se considera general, ya que se aplica a todas las secciones del país por provenir de una reforma impulsada por el gobierno federal, con efectos a nivel nacional. La implementación de la reforma puede variar de un contexto a otro, dependiendo de las prácticas existentes: convergentes o no con la reforma. También depende de la fortaleza de la oposición que surja (agente dominante) y la característica institucional, entendida como el nivel de discrecionalidad: posibilidad de manipular las reglas o negociarlas de acuerdo a los intereses de grupo. Estos factores contextuales pueden considerarse endógenos.

Los factores endógenos, pueden impedir un cambio organizacional convergente con la RE en algunos contextos específicos. Lo anterior implica que el cambio en la función del sindicato es una condición necesaria pero no suficiente, otros factores deben combinarse para lograr el cambio organizacional en el sentido deseado. La convergencia es resultado de efectos compuestos a través de una causalidad coyuntural, ya que es necesario que se articulen múltiples factores en una coyuntura y contexto específico (Ragin, 1987). A continuación, se presenta un esquema que establece los factores exógenos y endógenos que intervienen directamente en el cambio organizacional:

Factores del cambio organizacional.



El esquema muestra los factores directamente implicados en el cambio organizacional, que varían en cada sección sindical, y fueron directamente abordados en el trabajo de campo. Estos factores pueden mantenerse constantes o variables según la sección estudiada. Es importante aclarar que el contexto político implica el papel que juega el sindicato en la sección y la relación con el gobierno de la entidad, en algunas entidades el sindicato no tiene un papel muy activo, mientras que en otras es un actor importante. Se considera un factor exógeno porque depende de las características de la relación de la sección con la entidad en cuestión. Por otro lado, aunque la fortaleza institucional depende de las características del Estado y del proceso de implementación de la reforma, la situación de estos factores será retomada de estudios existentes al respecto, razón por la cual no son incluidos en el esquema.

En este método no es necesario tener un control absoluto de la variable de interés (Gerring, 2008). Por ello, se parte del supuesto de que la implementación de la reforma se mantiene constante en cada contexto, y variarán los resultados según las características de cada sección. Tampoco es necesario ser exhaustivo en la identificación de los factores principales que afectan la relación causal. En la siguiente matriz se muestran los factores constantes y variables:

Matriz de factores asociados al cambio organizacional					
Y. Cambio org.	X. Reforma educativa.	X1. Contexto político (poder de veto).	X2. Naturaleza de la sección	X3. Tipo de actor.	X4. Nivel de discrecionalidad.
Convergencia	Implementación de la RE.	Débil	Convergente	Oposición débil.	Baja.
No convergencia	Implementación de la RE.	Fuerte	Divergente	Oposición fuerte.	Alta.

Fuente: elaboración propia.

Para simplificar la presentación de la lógica comparativa, se reproduce la matriz de factores con un sistema binario, donde 1 significa presencia del atributo y 0 significa ausencia, o presencia débil, del atributo en cuestión. La lógica de la reforma educativa hace pertinente el método de los casos más similares, ya que este diseño permite

mantener constante el factor X y buscar casos donde haya diferencias en los factores X1, X2 y X3, para observar el efecto de los factores contextuales, entendidos como factores endógenos, en el proceso de cambio organizacional.

Tabla binaria de factores asociados al cambio organizacional

Caso	Y.	X.	X1.	X2.	X3.	X4.
A	1	1	0	1	0	0
B	0	1	1	0	1	1

Para dar cuenta del efecto de los factores endógenos, se eligieron secciones donde predominara un dominio de la facción institucional, con mayor convergencia hacia la RE, y secciones donde predominaba la facción democrática, con fuerte resistencia a la RE. Se eligieron las secciones 9 y 10 de la Ciudad de México y 30 de Tamaulipas, como casos en los que se presenta una mayor convergencia.¹⁵ Se consideró que en Tamaulipas y en la Ciudad de México había condiciones para aceptar los procesos de modernización, pero también para mantener y reproducir un corporativismo sindical, por lo que fueron espacios adecuados para evaluar los efectos de la RE. Para el caso de las secciones dominadas por la facción democrática, se hicieron grupos de discusión en la Ciudad de México con maestros pertenecientes a la CNTE en las secciones 7, 9, 17, 18, 22, 36 y 40.

3. Diseño del caso

Unidad de análisis

El sindicato de maestros es una organización unitaria y nacional. Las secciones sindicales tienen un importante papel dentro de la estructura sindical, ya que es la principal instancia de representación y negociación. Son el espacio de intermediación entre los trabajadores de la educación y las autoridades educativas, por ello se consideran la unidad de análisis adecuada para observar los cambios organizacionales que derivan de la RE.¹⁶

¹⁵ Tamaulipas tiene algunas particularidades: una sola sección sindical, unión gremial de larga duración (que antecede al SNTE), una influencia sindical regional y un movimiento magisterial disidente que surgió, creció y decayó.

¹⁶ El sindicato de maestros está dividido orgánicamente en 56 secciones, algunos estados tienen una sola sección. En la Ciudad de México hay seis secciones y algunas regiones, como la región lagunera, tienen su propia sección sindical.

Pese a la diversidad de secciones sindicales, se puede identificar dos tipos: aquellas dominadas por la facción institucional (SNTE), donde las prácticas de la evaluación docente pueden estar más arraigada, haber menor oposición activa a la reforma (aunque puede existir una oposición pasiva) y una menor ambigüedad institucional. Y las secciones dominadas por el sindicato de movimiento social (CNTE), con su principal bastión en la sección 22 de Oaxaca y con gran influencia en la sección 18 de Michoacán y la sección 14 de Guerrero y tiene una fuerte presencia en las secciones 9,10 y 11 del Distrito Federal y las secciones 7 y 40 de Chiapas (Muñoz, 2008:387). Pese a su discurso democrático, en la CNTE se verifican prácticas autoritarias similares a las que se pueden observar en el SNTE, la evaluación docente está menos arraigada, la oposición activa a la reforma es mayor y existen las condiciones para una mayor ambigüedad institucional.

La estrategia de investigación contempló estudiar el fenómeno en secciones sindicales controladas por el SNTE y secciones controladas por la CNTE. Si bien ambas comparten estructuras institucionales, también tienen profundas diferencias, principalmente en las prácticas informales, con consecuencias en el proceso de formulación de las reformas.

Observables

Se estudió la manifestación de instituciones formales (normas, leyes, reglamentos del sistema educativo y estatutos) e informales (prácticas y rutinas), que se desarrollan al interior de las secciones sindicales, como respuesta a los cambios en el contexto institucional derivados de la reforma educativa. Los cambios en las instituciones formales se manifiestan en mudanzas de los estatutos y reglamentos, las informales se manifiestan por medio de prácticas y percepciones. Estas últimas pueden dar mayor información sobre el proceso de cambio organizacional, para lograr una adaptación al nuevo contexto institucional derivado de la reforma. Específicamente, se estudiaron las instituciones que se activan y se desactivan, es decir, los cambios en la función del sindicato y en la forma de llevarla cabo: que funciones desaparecen y cuales surgen a partir de la reforma.

Estrategia de recolección de datos

Para el estudio fue necesario un estudio de campo, este tuvo como fin recabar información que diera cuenta de dos categorías generales: cambios en la función y forma de operación del sindicato. El análisis de los cambios en la función se centró en el estudio

de los cambios en las normas formales y prácticas informales a nivel seccional y cambios en la representación sindical. Para la dimensión formal se analizaron los cambios en los estatutos. Para la segunda dimensión se indagó sobre los cambios en las funciones de los delegados y representantes sindicales (la forma en que son electos, las funciones que cumplen, la capacidad de cumplir su función y su representación simbólica), por medio de entrevistas a los propios representantes y a los maestros que hayan requerido sus servicios, con el fin de estudiar, a nivel de escuela y zona escolar, los cambios en la función y representación del sindicato a partir de la reforma educativa. La intención de hacerlo a nivel de escuela y zona escolar respondió a dos necesidades: verificar el cambio real y efectivo de la función y representación del sindicato y establecer una mayor viabilidad del estudio, ya que es posible tener mayor acceso a estos actores.

Los datos fueron recabados de una variedad de actores y fuentes: investigaciones sobre el tema, entrevistas, grupos de discusión, investigación documental y observación directa de reuniones y asambleas. El estudio de campo se planteó en tres etapas. En una primera etapa se hizo un acercamiento a campo. Este consistió en llevar a cabo pláticas informales con maestros para pilotear los instrumentos de recolección de datos e identificar temas que no se hayan contemplado en éstos. En una segunda etapa se hizo un acercamiento a campo en las secciones elegidas por medio de los contactos. Esta etapa tuvo como fin identificar posibles informantes y realizar los últimos ajustes a los instrumentos de recolección de datos.

En una tercera etapa se llevaron a cabo entrevistas a miembros del comité de las secciones sindicales. La identificación de estos actores se hizo por medio de la estrategia de “bola de nieve” y el número de entrevistas estuvo determinado por la saturación de información. Luego del estudio a nivel seccional se llevó a cabo el estudio a nivel de zona y escuela: por medio del acercamiento a campo en la sección sindical y por medio de grupos focales, se identificaron delegados, representantes sindicales y maestros para ser entrevistados. No se eligió una zona o escuela específica, la selección fue aleatoria. Luego de recabar la información se agrupó en categorías y se procedió a su análisis.

El primer nivel de análisis fue detectar las instituciones formales e informales que caracterizan cada contexto institucional. El segundo nivel de análisis fue las dimensiones y categorías construidas para dar cuenta del cambio organizacional en diferentes

aspectos. Posteriormente se organizó la información dentro de cada categoría de acuerdo a las características de los actores entrevistados. Se identificó que había variaciones de opinión entre grupos etarios, de distinta formación (normalista o egresado de otras escuelas de educación superior) y papel dentro del sistema educativo (maestro, directivo o miembros de la estructura sindical).

El estudio requirió de la elaboración de diversos instrumentos: tres guías de entrevista (para miembros del comité seccional, para representantes y delegados y para maestros), guía de análisis documental y guía de observación de campo.

Método de análisis de las entrevistas

En sintonía con la postura epistemológica interpretativo-dialéctica, se consideró que el ámbito educativo, y las instituciones que conforman su arreglo institucional, son espacios de disputa. Estas tensiones se expresan en frases dicotómicas: consensos o disensos, acuerdo o conflicto. También hay alternativas que sobrepasan la dicotomía y se expresan en frases intermedias, emergentes o fuera de lógica.¹⁷ En las frases dicotómicas se puede observar las posiciones extremas que inhiben o permiten el cambio en el sentido establecido. En las frases emergentes y alternativas se establecen propuestas o posibilidades de cambio, amén de formas de adoptar realmente las instituciones, por lo que también pueden ilustrar el cambio institucional y organizacional en la práctica. La estrategia de análisis consistió en partir de las contradicciones dicotómicas y, en los aspectos en que fue posible, identificar las frases emergentes y alternativas. Una segunda etapa implicó establecer los sectores que detentan cada postura y las relaciones que se establecen.

El método de análisis se centró en las opiniones y percepciones para establecer los dilemas y multilemas: identificar las frases dicotómicas y las frases emergentes y alternativas (las primeras permiten entender las tensiones y conflictos, en tanto que las segundas permiten encontrar alternativas). Estas últimas frases a veces no son evidentes a simple vista, por lo que fue necesario que abrir el foco. Son puntos de vista diversos que matizan o superan los dilemas que llevan a contradicciones paralizantes. Para ello

¹⁷ Verbigracia, existe una dicotomía en el tema de la evaluación entre quienes la aceptan y la rechazan, pero existe el punto intermedio de maestros que aceptan la evaluación, pero siempre y cuando sea constructiva y no punitiva.

se recogió en el trabajo de campo diversas posturas provenientes de distintos sectores, principalmente grupos etarios y de posición en la estructura: miembros de la cartera sindical seccional, críticos del sindicato, maestros, directores y supervisores. Lo primordial fue obtener y agrupar las opiniones y percepciones, para tener una idea general del crisol que las conforman, sin poner énfasis en el número de veces que se repiten o el número de actores que las comentan. El objetivo fue entender la complejidad y las tensiones políticas y simbólicas en torno al cambio institucional y organizacional.

Para el análisis se exponen las frases negativas y positivas respecto a un tema, pero también las moderadas, las que salgan de la lógica y las que lleven el debate a otros aspectos. La técnica de análisis es el Modelo Trascend de Galtung, en el que se plantean las posiciones contradictorias (solo A o solo B), las emergentes o alternativas (ni A ni B, medio A, medio B) e intermedias y trascendentes (A más B). Con ello se pretendió no reducir el análisis a los dilemas más superficiales, se buscó prestar atención a posiciones que se salen de lo común, que muchas veces tienen mayor profundidad y retratan de manera más fidedigna posibilidades de cambio organizacional o realidades en la práctica.

Dentro de las categorías se agruparon las opiniones dicotómicas, intermedias y emergentes. En un primer momento se pretendía separar el análisis por secciones, pero las opiniones al interior de las secciones institucionales y al interior de las secciones democráticas eran muy semejantes, por lo que el criterio de separación de las opiniones fue entre facciones, no entre secciones.

Durante este primer análisis, se identificó que en la facción institucional las opiniones variaban relativamente de acuerdo a los grupos etarios (profesores jóvenes menores de unos 40 años, profesores mayores de 40 años). También variaban según el tiempo y modalidad de incorporación al servicio docente (anterior a la RE, posterior a la RE) y variaban de acuerdo a si eran parte o no de la cartera de la sección sindical (sindicalistas). Dentro de los sindicalistas de la facción institucional, también se identificaron sectores críticos al sindicato, que resultaron ser buenos informantes. Dentro de la facción democrática las opiniones eran homogéneas, sin importar grupos etarios, tiempo de adscripción o función, por lo que se agruparon como “opinión de la CNTE”. Debido a que lo importante era privilegiar las opiniones y los datos que arrojaban los entrevistados, y a que estas eran muy semejantes entre las secciones estudiadas (con una diferencia entre

facciones), las opiniones se agruparon sin distinguir la sección del entrevistado, únicamente se distinguió entre grupos de edad, forma de incorporación y función.

4. Dispositivo metodológico

Se recabaron opiniones por medio de una muestra de conveniencia, diseñada para identificar el crisol de percepciones en juego, que dan cuenta de la complejidad del cambio institucional y organizacional en el contexto de la RE. Las opiniones se recabaron hasta tener un nivel de saturación, por lo que la mayoría de las opiniones se consideran válidas, sin importar el número exacto de personas que las comentan, aunque algunas opiniones fueron más significativas que otras.

Fue necesario entrevistar a una muestra de diversos actores involucrados en el proceso. Los encargados de implementar las disposiciones al interior de las secciones sindicales son los miembros del comité ejecutivo seccional. El titular de las secciones sindicales es el secretario general, en segundo término, se encuentran los colegiados de los diversos temas.¹⁸ Complementan la estructura del comité ejecutivo seccional los titulares del comité de fiscalización transparencia y rendición de cuentas y del comité de seccional electoral.

Además de la estructura del comité ejecutivo seccional, en cada escuela se encuentra un representante sindical y un secretario sindical, y en cada zona escolar se encuentra un delegado. Estos actores se encargan de vincular los asuntos de la escuela y la zona escolar con el sindicato, por lo que resultan actores clave. Por último, fue conveniente seleccionar un grupo de maestros dentro de las secciones sindicales, para indagar los cambios de la relación de los docentes con su sección sindical y los cambios en la representación sindical.

Para escoger a los sujetos entrevistados, la intención original era tener una diversidad que aumentara la probabilidad de obtener los datos que requerían para cada una de las categorías de análisis, sin distinguir entre distintos tipos de actores. Una vez alcanzado el punto de saturación y recabada la información, el análisis se centró en agrupar las distintas opiniones en categorías. Se realizaron 51 entrevistas y dos grupos de discusión

¹⁸ organización, asuntos laborales, desarrollo educativo y cultural, desarrollo y superación profesional, administración y finanzas, seguridad y derechos sociales, formación sindical, innovación tecnológica y reingeniería organizativa, comunicación social, negociación, relaciones, vinculación social y organizaciones adherentes.

a un total de 59 personas. Los actores abordados fueron diversos: maestros, directores, supervisores, miembros de las carteras sindicales, funcionarios del gobierno y académicos. Los sujetos se distribuyen de la siguiente manera:

- 9 profesores jóvenes (menores de 40 años), de las secciones 9 y 10, divididos en dos grupos: 4 incorporados al servicio ya implementada la RE por medio del concurso de oposición (se agruparon en el sector de profesores jóvenes incorporados antes de la RE) y 5 incorporados antes de implementada la RE (se agruparon en el sector de profesores jóvenes).
- 8 profesores jóvenes de la sección 30, divididos en dos grupos: 4 incorporados al servicio ya implementada la RE y 4 incorporados antes de la implementación de la RE.
- 5 profesores mayores de 40 años de las secciones 9 y 10 (se agruparon en el sector de profesores mayores).
- 5 profesores mayores de 40 años de la sección 30.
- Un profesor mayor miembro de la cartera de la sección 42 de Chihuahua.
- 2 directores ascendidos antes de la RE, uno de la sección 10 de la Ciudad de México, uno de la sección 30 (se agruparon en el sector de profesores jóvenes).
- Un supervisor de la sección 10 de la Ciudad de México, ascendido por medio de la RE (se agrupó en el sector de profesores jóvenes).
- Un supervisor de la sección 9 de la Ciudad de México ascendido antes de la RE (se agrupó como profesor mayor).
- Un supervisor ascendido antes de la RE de la sección 30 (se agrupó en el sector de profesores mayores).
- 5 miembros de las carteras sindicales de las secciones 9 y 10 de la Ciudad de México (se agruparon como sindicalistas).
- 5 miembros de la cartera sindical de la sección 30 de Tamaulipas (se agruparon como sindicalistas).
- 2 académicos
- 10 miembros de la CNTE entrevistados individualmente y en dos grupos de discusión, pertenecientes a las secciones: 7, 9, 17, 18, 22 y 36.
- Dos funcionarios, uno del INEE en la Ciudad de México, una Secretaria de educación municipal en Tamaulipas.
- Un grupo de discusión con 5 maestros de la sección 9 y 10 de la ciudad de México.

La validez interna del estudio se basa en que los objetivos son congruentes con las técnicas e instrumentos de recolección de datos. La validez externa se basa en la posibilidad de replicar el estudio, esto elimina la interpretación subjetiva. La credibilidad

del estudio se basa en que los hallazgos pueden ser creíbles y reconocidos como verdaderos por los informantes, por lo que se pueden concebir como una aproximación a lo que ellos piensan, esto se verificó comentando resultados y hallazgos con algunos informantes y se presentó el trabajo en coloquios y foros especializados, para tener un proceso de retroalimentación con el fin de corregir errores de interpretación. La confiabilidad del estudio se basa en que se puede seguir el proceso de investigación, auditar los datos y llegar a resultados similares. Este estudio no pretende ser una generalización, pero cumple con condiciones transferibilidad de los resultados a contextos o casos similares, paralelos en sus características.

Modelo de análisis

El modelo de análisis comprende ejes, categorías, dimensiones, recursos analíticos y la fuente que permitan obtener la información necesaria para dar cuenta del cambio organizacional del sindicato en el contexto de la RE. En las siguientes tablas se presenta el modelo, la primera da cuenta de la función del sindicato en el contexto de la reforma, la segunda da cuenta de la forma de operación:

Modelo de análisis para la función del sindicato magisterial en el contexto de la RE				
Eje analítico	Categoría analítica	Dimensión analítica	Recurso analítico	Fuente
Función sindical	Formal	Función reglamentaria Distribución formal de influencias y competencias	Cambios en el marco normativo y reglamentario: modificación de la membresía, derechos y obligaciones de los agremiados. Cambios formales en la estructura sindical: representantes y delegados. Cambios en los órganos seccionales. Frecuencia y requisitos de instalación del congreso seccional. Agenda de la asamblea seccional. Cambios en la estructura de los comités seccionales. Incidencia formal del sindicalismo en la trayectoria docente: funciones de representantes y delegados sindicales. Cambios en las funciones de los dirigentes sindicales.	Documental: estatutos y reglamentos.
	Informal	Distribución informal de influencias y competencias.	Roles y función informal de los delegados y representantes del centro de trabajo. Incidencia informal del sindicalismo en la trayectoria docente: condicionantes no reglamentados.	Entrevistas, observación de campo.

		Prácticas organizacionales.		
--	--	-----------------------------	--	--

Modelo de análisis para la forma de operación del sindicato magisterial				
Eje analítico	Categoría analítica	Dimensión analítica	Recurso analítico	Fuente
Forma de operación	Desarrollo técnico-burocrático	Nivel de institucionalización Cumplimiento de las reglas. Procedimientos de toma de decisiones y gestión de servicios.	Planeación estratégica y participativa. Mecanismos de toma de decisión. Sistemas de información. Mejoras continuas. Instancias de manejo de recursos.	Documental: Reglamentos y estatutos.
	Profesionalismo organizacional.	Profesionalización de estructuras administrativas.	Mecanismos y tiempos de selección y rotación de mandos y personal operativo, compatibilidad función-formación. Programas de capacitación. Puestos formales e informales con conflicto de interés.	Documental: reglamentos y estatutos. Campo: entrevistas.
	Apertura Organizacional.	Mecanismos de cogestión. Relación con otros actores políticos y sociales.	Incorporación y participación de nuevos agentes. Procesos, reglas y prácticas de consulta y participación como parte inherente del ejercicio de gestión. Exclusión de grupos de oposición: participación en asambleas y reconocimiento de triunfos. Convenios y participación con otros grupos.	Documental: reglamentos y estatutos Campo: observación de prácticas, entrevistas.

	Estilo y estructura de autoridad.	Formas de prestación de servicios. Gobernanza sindical. Descentralización.	Reglas y prácticas de transparencia, y rendición de cuentas. Licitación y control de recursos y proyectos. Fiscalización. Condicionamientos para el servicio. Percepción de la autoridad. Instancias de prestación de servicios.	Docu- mental: regla- mentos y estatutos Campo: observa- ción, entrevis- tas.
--	-----------------------------------	--	---	---

Fuente: elaboración propia.

El siguiente cuadro resume la estrategia metodológica:

Rubro	Descripción
Alcance de la investigación	Compreensivo-explicativo, coyuntural-prospectivo.
Abordaje epistemológico	Histórico-dialéctico.
Metodología	Cualitativo, por medio del estudio de dos casos.
Fuentes de información	Estudios, documentos e información recabada en campo.
Técnicas de recolección de datos	Entrevista semiestructurada, análisis documental. Adicional: grupos de discusión, asistencia a reuniones.
Observables	Instituciones formales e informales que den cuenta del cambio de función y forma de operación del sindicato magisterial.
Unidades de registro	Miembros del comité ejecutivo seccional, profesores y directivos de las secciones.
Análisis de datos	Análisis de dilemas y multilemas con el método Trascend de Galtung.
Unidad de análisis	Secciones sindicales.

Una vez planteada la estrategia metodológica, conviene abordar los debates que existen en torno al SNTE y su papel en las políticas y sector educativo, para entender los claroscuros del estado del conocimiento en la materia e insertar este estudio en el debate. El siguiente capítulo analiza las principales contribuciones en los temas que aborda esta investigación: el cambio institucional que supone la reforma educativa de 2012-2013 y sus efectos, en la estructura y procesos organizacionales, en el sindicato magisterial.

3. LOS DEBATES EN TORNO A LA REFORMA EDUCATIVA Y EL SINDICATO MAGISTERIAL

I. Convergencias y tensiones en torno al deber ser y el ser de la RE

La intención de este apartado es construir el debate en torno a la RE. Principalmente se indagó sobre las respuestas que distintos autores dan a las siguientes interrogantes: ¿En qué contexto surge la RE? ¿Qué era necesario transformar en el sistema educativo? ¿Qué transformó realmente la RE? ¿Cuál fue su lógica y proceso de formulación? ¿Qué posibilidades y obstáculos tuvo para su implementación? Por último se proponen algunos escenarios.

1. El deber ser de la Reforma educativa

Contexto de la reforma de 2012-2013 en materia educativa

En los últimos años son evidentes los cambios que ha experimentado México y el mundo: un acelerado desarrollo tecnológico, profundos cambios en la estructura económica global, importantes avances políticos y sociales en el contexto nacional, amén del avance de los sistemas educativos de otros países. Para un conjunto de analistas (Miranda, 2012; Tamez y Martínez, Tirado, 2012; 2012; Zepeda, 2012; Paoli, 2013), la RE respondía a estos cambios significativos en el contexto nacional e internacional.

Los rápidos avances en ciencia y tecnología afectan todos los niveles y modalidades educativas y apelan a la capacidad de respuesta y adaptación de los sistemas educativos. Sin embargo, las instituciones escolares suelen ser pasivas y defensivas frente a esos cambios, en lugar de aprovechar las oportunidades que surgen para ponerse al frente de éstos (Tamez y Martínez, 2013). Como resultado, se registra un desfase en el sistema educativo: confluencia de escuelas del siglo XIX, maestros del siglo XX y alumnos del siglo XXI (Miranda, 2012).

La profundidad de los cambios en el entorno global, la forma en que afecta la realidad nacional y la necesidad de adaptación hacia éstos, parece confirmar la tesis de que las circunstancias del entorno mundial, más que las particularidades de cada país, constituyen el contexto del sistema educativo (Tirado, 2012). Sin embargo, otra línea de análisis pone énfasis en la relevancia de los cambios en el contexto local y sus efectos en el SEN, (Miranda, 2012; Tamez y Martínez, 2013), e identifica cambios importantes

en el contexto nacional que deben tomarse en cuenta para entender el desfase que presenta la educación en México y las dificultades de realización de las reformas emanadas del contexto internacional.

El contexto nacional se ve afectado por importantes cambios políticos. En las últimas décadas, México ha experimentado la alternancia política y un proceso de transición a la democracia, aun inconcluso. Estos cambios políticos implican un reto para las formas tradicionales de participación y gobernanza y la emergencia de fenómenos negativos como el crecimiento de la violencia, la incapacidad para construir consensos o el insuficiente avance en la protección de los derechos humanos, que ponen en evidencia las deficiencias del sistema político, (Tamez y Martínez, 2012). Sin embargo, dichos cambios también implican un desafío y una oportunidad de transformación para un sistema educativo anquilosado que debe afrontarlos de manera más activa. La alternancia política y la descentralización educativa abren la posibilidad de cambios institucionales que pueden establecer nuevos equilibrios entre los diferentes actores que integran el SEN (Zepeda, 2012).

El contexto nacional e internacional demanda cambios en el sistema educativo. Para los analistas, las transformaciones internacionales implican que los países que progresan mejor y de manera más rápida son los que tengan una educación de calidad (en sintonía con los avances globales, la sociedad de la información y la formación ciudadana), por medio de buenos maestros, bien formados y con capacidad docente (Paoli, 2013). En tanto que las transformaciones nacionales demandan un nuevo tipo de educación, más igualitaria, multicultural y centrada en la educación para la democracia.

La necesidad de estos cambios se puede extrapolar a la representación sindical, ya que el sindicato magisterial es uno de los actores que juega un papel importante en el contexto político local. Su participación es crucial para la implementación de políticas en la materia, por lo que, para hacerlas viables, su papel en el SEN debe tener algún grado de convergencia con las políticas.

Centralización político-sindical del SEN

El SEN fue un aparato centralizado desde la fundación de la SEP, cuya burocracia y estructura creció hasta alcanzar un enorme tamaño. Como parte de ese proceso de

centralización, el gobierno crea el SNTE en 1943, para conformar un pacto corporativo entre éste y los trabajadores de la educación, con la intención de manejar el complejo sistema educativo. Su creación fue “un pacto de conveniencias entre dos grupos de burocracias, [...] para robustecer relaciones de dominación que tenían mucho de patrimonialista” (Ornelas, 2008: 59).

El SNTE es una enorme organización con 57 secciones heterogéneas. Cada una construye relaciones políticas peculiares con la dirigencia nacional y sus respectivos gobernadores y se mueve mediante redes de poder sostenidas por diversos equilibrios (frágiles o efectivos), para efectos del control central que sobre dichas secciones se ejerce (Granados, 2012).

De forma ilegítima, el SNTE fue ajustando sus objetivos, estructura y procedimientos a las exigencias del régimen priista, basados en un control gremial y corporativo y en métodos corruptos. Con la complicidad de las autoridades educativas intercambió sus servicios por cuotas de poder que fueron mermando las atribuciones de la SEP e incrementando el poder sindical (Latapí, 2004). La burocracia del SNTE fue colonizando la estructura de la SEP con la anuencia del gobierno, ya que a cambio aseguraba la lealtad del sindicato y el control del gremio magisterial. Con el tiempo, la burocracia sindical fue ganando poder dentro de la estructura oficial (Ornelas, 2008: 60). Se llega a un punto en que el poder del SNTE se confunde con el de la burocracia de la SEP, debido a un alto grado de “imbricación” entre los puestos de confianza y los cargos sindicales (Muñoz, 2008).

La colonización del SEN, por parte del sindicato, fue en gran medida motivada por la lógica de funcionamiento. La estructura de gestión del SEN es rígida y vertical. El modelo tradicional de supervisión escolar tiene como finalidad el control y mantenimiento de la gobernabilidad, lo que subordina al director y los maestros. Este modelo se ha mantenido por la falta de reformas en las funciones de la supervisión y su perfil profesional (Del Castillo 2013). Esta estructura jerárquica también se verifica de manera pronunciada en el sindicato magisterial, por lo que hay una concordancia entre el modo de operar de autoridad oficial y el liderazgo sindical. En este escenario, el sindicato magisterial se ha posicionado como una instancia ambivalente para los maestros: les ayuda en la gestión

de muchos aspectos de su trabajo cotidiano, pero lo hace con una lógica política y corporativa, en un sistema de intercambio de favores.¹⁹

En lo político, el personal directivo del sistema educativo se elegía por la lealtad y antigüedad y no por un sistema de méritos centrado en el desempeño o las competencias para ejercer el cargo. El sistema de incentivos político-sindicales es lo que regía la lógica laboral y el escalafón, lo que devino en maestros pasivos y débiles, carentes del poder, dignidad y oportunidades de superación y preparación de otros profesionales (Guevara, 2012). A lo anterior se suma que el modelo laboral emanado del arreglo institucional tradicional, formal e informal, incentivó la inmovilidad, por lo que una parte del magisterio podría ver con buenos ojos una RE que permitía avanzar laboralmente sin la injerencia del sindicato.

Un último tema crucial para la mejora de la calidad y el logro de la gobernanza del SEN, es la participación de la sociedad en los temas educativos. En la Ley General de Educación (LGE) se encuentran constituidos formalmente consejos de participación social, pero estos no tienen poder ni funciones y no operan en la realidad (Guevara, 2013). Para fines prácticos, la sociedad está ausente en los proyectos y decisiones del SEN. Lo anterior es resultado de la hegemonía sindical, que ve con recelo la participación social en asuntos educativos.

La participación de los padres dentro del SEN es acotada por el decreto de 1942, pues los consejos de participación social carecen de poder alguno. Lo anterior significa que el sistema educativo se percibe como un sistema cerrado, con poca interacción y adaptación a su entorno, lo que obstaculiza su cambio, democratización, amén de que permite la emergencia de prácticas y comportamientos antiéticos, ajenos a la transparencia, control social y rendición de cuentas (Guevara, 2012).²⁰ Frente a esta opinión, en este trabajo se argumenta lo contrario: el SEN y el SNTE son organizaciones

¹⁹ El poder del sindicato deriva precisamente de su capacidad para fungir, de manera discrecional, como mediador de los derechos y prerrogativas de los maestros dentro de ese abigarrado y deficiente sistema de gestión (Fuentes, 2013). Para los trámites cotidianos el maestro depende de una red de relaciones y gestores que hacen las cosas más expeditas. Este administrador actúa racionalmente, distribuye como “favores” los recursos con que cuenta, a cambio de lealtad, trabajo político o dinero de acuerdo con sus propios intereses (Fuentes, 2013; Gómez, 2012).

²⁰ También se puede considerar que es un sistema que desarrolla un isomorfismo respecto a su entorno. El sistema educativo y el sindicato magisterial son estructuras jerárquicas, centralizadas y corporativas porque el sistema político en su conjunto funciona con esa lógica.

que se desempeñan de acuerdo a la lógica de su contexto institucional, por lo que, si no hay transformaciones significativas a su interior, posiblemente se deba a que no se han dado transformaciones profundas en el contexto político mexicano.

Construir espacios de participación resulta crucial para mejorar el sistema educativo. Además de las instancias creadas para ese fin, como los consejos escolares, la organización sindical magisterial puede ser un ámbito privilegiado para la participación de los maestros en el sector, ya que cuenta con mecanismos y condiciones adecuados para ello. Una participación genuina y constructiva demanda cambiar las formas de organización y representación del sindicato, centrada en lo profesional y no solo en lo gremial. Estas posibilidades de cambio se analizan en el presente estudio, más adelante se comentan trabajos sobre el tema.

Pese a que México es actualmente un país mucho más democrático que el de hace varias décadas atrás (cuando se configuro el SNTE), prevalecen muchos lastres en el actual ámbito educativo: hay poca participación plural, casi todas las decisiones en materia educativa son tomadas por la SEP y el SNTE; prevalece la influencia del SNTE por ser el único interlocutor entre maestros y la SEP. Esta influencia deviene en un co-gobierno del sistema educativo, ya que tiene poder de veto en las iniciativas educativas (Santibáñez, 2008).

El proceso de democratización política no debilitó el poder del SNTE, por el contrario, fortaleció el control vertical y autoritario de la cúpula sobre sus agremiados y su influencia en el sector educativo (Muñoz, 2008). Esto explica en parte el bajo desempeño del SEN, ya que la estructura de incentivos del SNTE no está alineada con los objetivos de eficiencia y mejoramiento de la calidad educativa, sobre todo cuando éstos amenazan su poder económico y político. La agenda del sindicato es contraria a la calidad y se puede decir que su participación no es conducente con reformas destinadas a mejorar los aprendizajes y los indicadores de calidad (Santibáñez, 2008).

Un resultado de lo anterior es la continuidad de criterios político-sindicales para conducir la carrera docente, lo que pervirtió el trabajo de los maestros y generó prácticas contrarias a un desempeño óptimo, que han vuelto deficiente el desempeño magisterial. Por ello, los análisis del corporativismo sindical, su lógica, efectos y capacidad de reproducción,

pese a los cambios en el entorno, resultan relevantes para el presente estudio y se abordarán más adelante.

El crecimiento cuantitativo

Pese a las deficiencias enunciadas, el sistema funcionó de manera relativa y creció rápidamente durante décadas, para lograr el objetivo propuesto en sus orígenes: avanzar en términos cuantitativos, principalmente en el tema de la cobertura.²¹ Los avances en la cobertura es el triunfo relativo de un sistema educativo centrado en el crecimiento cuantitativo. Para lograr alcanzar esta cobertura se construyeron muchas escuelas, pero se descuidaron aspectos cualitativos como los objetivos de la educación, la pedagogía, el currículo, la psicología del aprendizaje, la investigación educativa, la evaluación, los contenidos, la formación y actualización de los docentes (Guevara, 2013).

También se descuidó el tema de una adecuada planeación del SEN. El diagnóstico que prevalece es que la expansión del sistema no ha sido planeada racionalmente, existe un desorden evidenciado por la falta de datos precisos del número de escuelas, profesores y alumnos que integran el sistema educativo. Como resultado, el sistema es altamente ineficaz, ineficiente e irregular (Muñoz, 2012; Paoli, 2013). De estas deficiencias surgió la necesidad de conformar un sistema de evaluación educativa.

Según Miranda (2012), existen dos procesos que dificultan la planeación, una sobrepolitización del sistema que se refleja en los procesos y trámites basados en pactos, aduanas o retenes a la lógica institucional; y un proceso de naturaleza organizacional, caracterizado por una desarticulación y tendencias de bajo valor agregado en términos de efectividad educativa y organizacional: burocratización y centralización. Para el analista, el sistema educativo está afectado por una sobreposición de prácticas tradicionales, que dificultan los cambios al complejizar la relación entre innovación y resistencia, amén de crecientes problemas de coordinación y ausencia de rendición de cuentas.

Como resultado, junto con los avances en la cobertura no se registraron avances sustantivos en la calidad de la educación. Desde finales de la década de los noventa del

²¹ La cobertura en primaria se acercó al 100% desde la última década del s. XX, aumentó la cobertura en secundaria, el analfabetismo disminuyó hasta significar el 7% de la población, se redujo el grupo que no tiene primaria y creció el número de personas con secundaria (Tamez y Martínez, 2012).

siglo XX, pero principalmente a principios del siglo XXI, a partir de las pruebas internacionales, se constata que los niveles de aprendizaje de los alumnos no son los deseados. En los resultados también se refleja el problema de la desigualdad, ya que los contrastes en los resultados se dan principalmente entre la educación indígena y no indígena y entre el medio rural y urbano (Tamez y Martínez, 2012; Paoli, 2013), lo que pone en evidencia que el proceso de enseñanza aprendizaje se realiza en condiciones muy desiguales (Rockwell, 2013).

Ante esta evidencia, la calidad y la desigualdad en la educación se convierten el desafío más importante que debe afrontar el SEN. Sin embargo, los intentos por mejorar la calidad de la educación se topan con los obstáculos que impone un modelo de gestión centralista y monopolizado por unos pocos actores (Gómez, 2012), con una naturaleza excesivamente política en algunos aspectos (con fuerte injerencia sindical) o tecnocrática en otros, que genera un absurdo centralismo en todas las normas pedagógicas (Guevara, 2012). En este contexto, el sindicato magisterial ha fungido como una instancia de control vertical y no como un espacio de representación y participación gremial. Esta mecánica central y vertical de gestión se ha aplicado durante décadas y ha fracasado, por lo que surge la necesidad de cambiar radicalmente la forma de conducir el sistema educativo (Guevara, 2012b). Aquí se argumenta que estos cambios de gestión deben incluir mudanzas en la lógica de operación y representación del sindicato magisterial, debido a su relación e influencia histórica con el gremio y las políticas educativas.

Intento de reformas educativas y de redistribución del poder en el sistema educativo

Para hacer frente a los lastres del modelo de gestión centralista del SEN, la solución natural fue intentar, en un primer momento, reformas descentralizadoras. La desconcentración de 1978 y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992 tuvieron el objetivo, de transferir a los estados la administración de los recursos materiales y humanos. La intención era llegar a las escuelas, pero también se intentaba debilitar a un sindicato magisterial que, a la postre, había adquirido una fuerte influencia en la conducción del sistema educativo. Las resistencias a la descentralización, encabezadas por el sindicato, no permitieron que se lograra (Gómez, 2012).

El fracaso del ANMEB también respondió al acuerdo político entre la SEP y el SNTE, que ha caracterizado a las reformas. Este acuerdo fue una de las principales restricciones que impidió el impulso de cambios de mayor calado y obligó al gobierno a limitarse a la atención de la cobertura de los servicios educativos. En este proceso de cambios y continuidades, se privilegió el aspecto político y la gobernabilidad del sistema, en detrimento de los aspectos técnicos y de la calidad. (Del Castillo, 2013). Un resultado de las reformas centradas en la gobernabilidad, es que se le dio al sindicato magisterial una fuerza activa y poderosa. Esto le permitió ejercer control sobre el sistema y tener una facultad de decisión y veto, que a veces utiliza para oponerse a reformas estructurales que afecten o disminuyan su poder político (Guevara, 2012b).

Juan Delval (2012) define en pocas líneas el inconveniente del control sindical: el SNTE defiende los intereses profesionales de los profesores en activo, en tanto que la SEP debería defender intereses generales: los de todos los ciudadanos para tener acceso a una educación universal y de calidad. La razón por la cual es un problema la presencia de los sindicatos como actores de veto, es que su orientación se centra en intereses particulares, ajenos a un bien común que, en teoría, promovería la autoridad educativa. Por ello, prácticamente todos los analistas han señalado la colonización del SEN, por parte de las organizaciones gremiales, como uno de los principales problemas y obstáculos para los avances en materia educativa. Lograr que los intereses particulares del sindicato converjan con el interés común, es el desafío más importante para lograr un cambio organizacional profundo en el sindicato magisterial.

Lógica institucional del acuerdo SEP-SNTE

La relación de las autoridades educativas federales y estatales con el sindicato oficial, se sustenta en diversos arreglos institucionales formales e informales encaminados a mantener la gobernabilidad del SEN. Las instituciones formales abarcan la Constitución, leyes, acuerdos, reglamentos, circulares y decretos, las instituciones informales abarcan las prácticas consuetudinarias.

Por la presión de los grupos sindicales, pero también por la propia lógica del sistema educativo en particular y el sistema político en general, el SEN opera en un contexto caracterizado por la debilidad institucional. Junto a la normatividad oficial, contenida en la LGE, se imponen prácticas informales muchas veces arbitrarias: las normas operan o

dejan de operar a criterio de quien las haga valer. El resultado de lo anterior es que la legislación vigente es obsoleta o ignorada. Las relaciones laborales se rigen por normas que pretenden beneficiar unilateralmente a la organización gremial y contribuyen a crear una permanente inestabilidad en el funcionamiento del sistema al ignorar la legislación oficial (Guevara, 2012).

Derivado de lo anterior, el sindicato opera fuera de la regla y en los conflictos se dan soluciones anormales (fuera de norma) (Guevara, 2012c). Son precisamente las ambigüedades, anomalías o vericuetos institucionales los que han permitido el secuestro o colonización de la gestión educativa (Ornelas, 1995; Granados, 2012). Dicha colonización implica que, cuando hay algún problema, se da una dualidad de poder que impide a la autoridad hacer respetar las reglas, amén de que los trabajadores de la educación están exentos de las sanciones de la LGE (Guevara, 2012).

Según Guevara Niebla (2012), hay tres negociaciones laborales anuales: en mayo se realiza la negociación entre el SNTE y la SEP y entre la CNTE y la SEP sobre salario y prestaciones, a estas le siguen una negociación entre las secciones sindicales y los gobiernos estatales. También se registra una cuarta negociación, que ocurre cada día, entre autoridades locales y sindicatos cada vez que hay un problema (negociación oculta que consume tiempo y recursos), producto de la confusa normatividad, falta de claridad en la asignación de facultades y la ausencia de organismos que puedan fungir como árbitros (Guevara, 2012).

La doble normatividad, formal e informal, implica que, en el sistema educativo, operan poderes formales (como los directores e inspectores) bajo la autoridad del SNTE y los poderes informales de los delegados y líderes de las secciones sindicales, que imponen su voluntad a los poderes formales. Como resultado, el SNTE es el que virtualmente gobierna a las escuelas y otros ámbitos del sistema educativo, ya que la autoridad no tiene los instrumentos para hacer valer su poder sobre los poderes informales en dichos ámbitos (Guevara, 2012). Este poder de intervención se basaba en las disposiciones y omisiones del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de 1946 (RGCT), el cual estipula que “son trabajadores de base los profesores, los directores, los supervisores y los directores de educación” (Guevara, 2013).

Este conjunto de arreglos legales formales e informales, originados desde el acuerdo de 1943, que rige la relación SEP-SNTE, amén de la debilidad institucional, son la base de una relación de colaboración o de cogobierno del sistema educativo entre la SEP y el sindicato, con un papel predominante por parte de este último, ya que todo trabajador del sector educativo depende más de su gremio que de su empleador. El sindicato juega un cuádruple papel: sindicato, patrón, juez y parte (Granados, 2012), por ello, en lugar de cogobierno algunos optan por hablar de colonización (Ornelas, 1995).

La colonización le ha dado al sindicato una ventaja sobre las autoridades. Esta organización conoce el sistema educativo a profundidad, domina su lógica y funcionamiento, en tanto que las autoridades desconocen muchos de los aspectos finos de la gestión del sistema. Los secretarios de educación pública generalmente no conocen el ámbito y eso permite que el sindicato se imponga sobre el secretario y otras autoridades (Guevara, 2012c). Como resultado, hay una intervención del SNTE en decisiones que deben estar reservadas a las autoridades educativas (reformas educativas, asignación de plazas y evaluación magisterial). Además, la SEP no controla la distribución de todas las plazas, ya que en este rubro intervienen el SNTE y los gobernadores de los estados (Muñoz, 2012).

El diagnóstico generalizado es que no se puede gobernar el sistema educativo mientras el sindicato tenga colonizado el SEN y controle todas las correas de transmisión. Esto significa que la gestión del sistema tiene un problema estructural que debe arreglarse por medio de un nuevo arreglo institucional, que derogue la surgida en el acuerdo de 1946 y reconstituya una nueva relación laboral al interior del SEN (Guevara, 2012c y Ornelas, 1995). Surge así un consenso en torno a la necesidad de modificar o derogar el RGCT, que considera como trabajadores sindicalizados algunos puestos directivos y todos los puestos intermedios, con el consecuente control por parte de la organización gremial (Guevara, 2012).

Este diagnóstico pone de manifiesto la necesidad de emprender reformas institucionales encaminadas a debilitar, o modificar, el papel del sindicato magisterial en el SEN. Se han intentado reformas orientadas a ese fin, pero han fracasado. Entender el porqué de los descalabros anteriores implica analizar no solo las relaciones de poder que existen en el sistema educativo, también la tensión entre las instituciones, formales e informales, que

sustentan dichas relaciones, así como el efecto del contexto institucional en la organización sindical y viceversa. Los estudios sobre estos temas se comentan más adelante.

La evaluación docente

Un factor crucial a tomar en cuenta en las reformas al sector educativo, es el de la evaluación del desempeño docente y su determinación en la permanencia en el servicio educativo (Ramírez, 2013). En los ámbitos oficiales, y algunos académicos, los exámenes suelen ser vistos como el medio ideal y efectivo de lograr los cambios que el SEN necesita. Para Alcalde, “por medio de la evaluación punitiva se recupera un ingrediente de naturaleza laboral (el despido) para preparar el terreno que permita solucionar los problemas del SEN. Se crea inestabilidad laboral, precariedad e indefensión como única manera de que las instituciones funcionen y lograr mejoras en el sector” (Alcalde, 2014).

Frente a esa postura, la evaluación solo se justifica si tiene carácter formativo, retroalimenta el proceso de enseñanza-aprendizaje para beneficio de estudiantes y maestros (Guevara, 2012 y 2013), y se reconoce en ella la naturaleza compleja del trabajo docente, pues de otra forma la evaluación puede ser importante pero no suficiente para mejorar la calidad de la educación (Ramírez 2013). Las pruebas estandarizadas no son el medio idóneo de evaluación (Ramírez, 2013; Rockwell, 2013; Schmelkes, 2013). Resulta erróneo e injusto evaluar al maestro a partir del desempeño de los estudiantes, ya que estos pueden traer rezagos anteriores o estar influidos por su contexto social, amén de que el desempeño docente también depende de las condiciones en las que trabajan los maestros: tamaño del grupo, ambiente colegiado, gestión y dirección (Rockwell, 2013). Los ejercicios de evaluación que siguen esa lógica normalmente se pervierten y distorsionan el proceso educativo, ya que los maestros le dan menos importancia a los contenidos que no se van a evaluar (Schmelkes, 2013: y Rockwell, 2013).

El núcleo de la reforma es el SPD. Este se puede caracterizar como sistema de carrera (Pardo, 2014) que, en un primer sentido, configura un sistema meritocrático (Arnaut, 2014). Sin embargo, existe una corriente de análisis que considera que la naturaleza de dicho sistema es centralista y punitiva, pues establece de manera estandarizada

incentivos negativos, con el fin de apartar del servicio a maestros que no cumplan con el perfil ideal, lo que se considera un mecanismo centrado en la “lógica de evaluar para reprobar” (Arnaut, 2014; Alcalde, 2014). Debido a lo anterior, la RE se considera una “reforma de la desconfianza”, ya que parte de la suspicacia sobre el desempeño de los maestros (Arnaut, 2014; Alcalde, 2014). Esta lógica deviene en una falta de legitimidad, debilita institucionalmente a la RE y fortalece la posición de los sectores críticos del sindicato magisterial.

Con la RE se establecieron concursos de ingreso a nivel nacional. Estos concursos, y la evaluación, pusieron en evidencia los bajos niveles de preparación de los maestros, pero tuvieron como consecuencia que se centrara en ellos la responsabilidad de la baja calidad de la educación (Zepeda, 2012). Este aspecto ha sido denunciado por el sindicato magisterial, y ha pugnado por tomar en cuenta otros factores en el diagnóstico de la baja calidad de la educación. Entre ellos se encuentran las condiciones socioeconómicas de los estudiantes.²² De esta manera se abre la puerta para que el sindicato intente incidir en aspectos extralaborales.

La evaluación punitiva, con consecuencias en la continuidad en el trabajo, fue un tema angular que configuró la postura sindical frente a la RE. La facción democrática la rechazó categóricamente y centró en ello su movimiento. La facción institucional tuvo una posición ambigua que iba de rechazarla en el discurso, a aceptarla y coadyuvar en la preparación para el examen. En conjunto, el sindicato magisterial se ha pronunciado a favor de un modelo de evaluación formativo, en lugar de punitivo. Con las condiciones adecuadas, un modelo formativo puede generar un mejor docente, que contribuya a elevar el nivel educativo.

²² La distribución inequitativa de las oportunidades de acceso, permanencia y aprendizaje es un factor de peso a tomar en cuenta para entender la baja calidad de la enseñanza en el sistema educativo. Para Muñoz (2012), no es posible mejorar en forma generalizada la calidad de la educación mientras las oportunidades educativas se sigan distribuyendo tan inequitativamente. En este aspecto el sindicato busca que se abra el foco de análisis, centrado en el docente, y se tomen en cuenta otros factores que podrían orientar el cambio no solo hacia el contexto institucional inmediato, también en el contexto más amplio.

Profesionalización docente

Un tema importante es el relativo a la profesionalización del magisterio. En las diversas reformas al SEN se ha descuidado este tema y no se ha trabajado en la redefinición de funciones, responsabilidades y actividades. El único esquema que se construyó a partir de 1992 es un sistema de pago por productividad denominado Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM). Este programa tuvo un papel político centrado en mantener la gobernabilidad del SEN, que fue paralelo a su finalidad técnica de mejorar los salarios de los maestros por medio de un sistema meritocrático (Del Castillo, 2013).

El diagnóstico es que, hasta ahora, ha faltado una política de formación inicial y continua que responda a las necesidades de profesionalización y de la política de gestión escolar, centrada en la escuela y el maestro, para lograr la correspondencia entre la política y los resultados (Del Castillo, 2013). Este aspecto es central para el cambio institucional en el SEN y el papel del sindicato en el éste, ya que la organización sindical, en su facción institucional, busca tener un papel relevante en la formación de maestros como mecanismo de legitimidad y permanencia.

El descuido de estos factores abre la posibilidad de que el sindicato tenga un papel activo en la agenda educativa, al denunciar las deficiencias en los análisis y tomar una posición de defensa de la figura del maestro, recuperar su prestigio social y denunciar los aspectos extra-magisteriales asociados a la calidad educativa. Es importante analizar la posición que adopta el sindicato magisterial hacia los diversos factores que inciden en el problema, pues a partir de ellos construye su agenda y su discurso de acción. Amén de que perfila el papel que adopta o puede adoptar en un proceso de cambio institucional derivado de la RE.

Los procesos de las reformas educativas

Para identificar los problemas que han caracterizado los procesos de reforma, y que inciden en su fracaso en la etapa de implementación, existen dos perspectivas. Una perspectiva, mayoritaria, considera que el problema es que las reformas resulten de acuerdos entre las autoridades y la instancia sindical, lo que pervierte su intención original, permite la colonización del SEN y genera límites y resistencias para la implementación. Otra perspectiva, minoritaria, ve el problema en imponer reglas por

medio de leyes, acuerdos, políticas públicas y acciones gubernamentales generales (muchas veces de origen extranjero y adaptadas al contexto local). Independientemente si son producto de un acuerdo o negociación con la cúpula sindical, no consideran a los actores involucrados en la definición, desarrollo y operación, por lo que se perciben ajenas al contexto e inhibe la autonomía de los actores (Rueda y Nava, 2013; Delval, 2012). En esta perspectiva se considera improbable que una ley determine, por sí sola, la orientación y calidad del desempeño docente en las aulas, aunque posiblemente influya en la práctica (Rockwell, 2013).

Se observan también dos tendencias en el ámbito académico a la hora de identificar los factores sistémicos y contextuales que inciden en el desempeño del sistema educativo. Muchos académicos y promotores de reformas educativas reconocen los factores contextuales, pero se inclinan por una visión reduccionista y consideran que el desempeño del maestro es el factor fundamental y más importante de la calidad educativa (Zepeda, 2012; Tirado, 2012; Fuentes, 2013).

Otro grupo de académicos considera que el fenómeno educativo, y la calidad educativa, es un problema complejo en cuanto a su definición y solución (Del Castillo, 2013), por lo que el fracaso no puede atribuirse a un solo actor. En este sentido, es un grave error señalar a los maestros como responsables de la crisis educativa y los bajos niveles de aprendizaje, pues no hay fundamento para atribuirle al maestro en turno las consecuencias de los resultados de sus alumnos (Fuentes, 2013, Guevara, 2013, Rockwell, 2013). El trabajo docente depende de condiciones sociales, materiales e institucionales adecuadas, por lo que la educación es un proceso colectivo (ambientes de aprendizaje) (Rockwell, 2013). Esto mantiene vigentes los impulsos gremiales que pueden ser capitalizados por actores sindicales.

Pese a esas diferencias de grado, la opinión mayoritaria se inclina a considerar que el maestro, si bien no es el único responsable, si aporta algo en el proceso educativo, por lo que hay que considerar al docente como un actor importante (Zepeda, 2012, Rockwell, 2013). Como resultado, toda reforma educativa tiene que considerar a los profesores, no solo por ser el vehículo de las mismas (Tirado, 2012), también porque sus capacidades y compromiso son fundamentales (Ramírez, 2013).

Sin embargo, la imagen generalizada que las autoridades tienen del maestro es ambigua y dicotómica: o un apóstol menesteroso o un holgazán, sin diferenciar el grado de preparación o compromiso de acuerdo al desempeño (Fuentes, 2013:18). Lo anterior es, en parte, resultado de la falta de mecanismos efectivos de diferenciación (Fuentes, 2013), pues la ausencia de evaluación, o una evaluación reduccionista basada en la aplicación de exámenes de conocimiento y en los certificados de los docentes, no permite distinguir entre buenos maestros con experiencia o dedicados y los malos maestros (Rockwell, 2013), además de que el discurso tiene una estrategia política. El sindicato se aprovecha de la imagen estandarizada, normalmente degradada del magisterio, para mantener un discurso gremial, centrado en defender o rescatar el prestigio social.

Si bien hay nociones distintas para afrontar la complejidad del proceso de reforma, lo cierto es que dicha complejidad es ampliamente reconocida, lo que genera una opinión mayoritaria en torno a la idea de que el proceso de reforma implica abandonar las visiones simplistas y evitar imposiciones autoritarias y verticales. La reforma educativa requiere construir amplios consensos para que las políticas que de ella emanen tengan legitimidad para emprender una transformación profunda (Zepeda, 2012). Por ello, son muchos los académicos que proponen construir una reforma sobre un principio de consenso, reconociendo los avances del sistema educativo (Guevara, 2012; Tamez y Martínez, 2012). En esta visión los espacios colectivos, como es el caso del sindicato magisterial, son cruciales. Aunque otra línea de opinión apunta hacia una mayor efectividad y decisión del Estado (Ornelas, 2014), lo que implica hacer a un lado o minimizar la influencia de la organización sindical.

Sin importar la corriente de opinión, las reformas educativas son complejas por la presencia de un poder sindical, con intereses políticos-laborales, que ha adquirido gran autonomía de acción, con motivaciones que trascienden las reformas (Guevara, 2012b). Esto implica que, si bien para algunos analistas la reforma no tuvo un componente político y fue pacífica en su planteamiento (Salazar, 2013), su implementación sí fue de naturaleza política, ya que afectó intereses y prácticas existentes, por lo que el escenario de implementación fue complejo y conflictivo, y estuvo basado en prejuicios y simplificaciones (Fuentes, 2013).

Rueda y Nava (2013) proponen hacer una crítica del carácter lineal de las reformas, para incluir estrategias y mecanismos más participativos en los procesos. En su opinión, los cambios no se logran sólo por decreto y no es posible sustentar una reforma por mucho tiempo si ésta es percibida como un sistema de control y sanción. Proponen generar distintas estrategias de negociación y participación de los actores involucrados en el proceso de diseño e implementación de las reformas. También pugnan por involucrar al conjunto de la sociedad y a los sindicatos estableciendo límites y responsabilidades muy claros. En opinión de los autores, una reforma incluyente puede construir puentes, hacerla efectiva y provechosa, suscitar compromisos y metas compartidas y favorecer una cultura de la evaluación en beneficio de los individuos, las instituciones y la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva resulta pertinente concebir al sindicato magisterial como un espacio de participación.

2. El diseño institucional de la reforma de 2012-2013

Derivado del diagnóstico del SEN, se hizo pertinente llevar a cabo una reforma educativa en el sector. La principal característica de la RE es que se trató de una reforma administrativa y laboral. Su “mérito” fue que separó los asuntos laborales de los profesionales, al establecer procesos de ingreso y permanencia en el servicio docente y mecanismos de promoción a los puestos directivos y el acceso a los estímulos. Por medio de la reforma se logró que dichos procesos y mecanismos dejen de estar sujetos a la negociación y el acuerdo con el SNTE (Ramírez, 2013), amén de que le quitó a los maestros diversas garantías laborales (Bensusán y Tapia, 2014; Pardo, 2014). Lo anterior puede significar, en palabras de Arnaut (2014), el fin de la era de los trabajadores de la educación y el comienzo de la de los profesionales de la educación. Este cambio podía tener efectos en la concepción de los docentes sobre el sindicato, e incidir en el modelo de representación sindical.

La reforma tuvo un sentido político y un sentido técnico que se reflejan en el SPD. En lo político se intentó una nueva relación entre la SEP y el SNTE y entre la SEP y el magisterio, para responder a la necesidad de hacer cambios sin arriesgar la gobernabilidad del sistema educativo y del país. Lo técnico tuvo que ver con la efectividad y la repercusión del SPD en la calidad y equidad de la educación, para contribuir a resolver el problema de la baja calidad educativa por medio de la evaluación como

herramienta estratégica. Gloria Del Castillo (2013) ha denominado este proceso como gobernanza para la calidad, el cual responde a la necesidad de ofrecer respuestas a los problemas públicos por medio de la convergencia de varios actores.

Para algunos autores, en las reformas se privilegia lo político frente a lo técnico (Del Castillo, 2014 Bensusán y Tapia, 2014 Ramírez, 2013 Jones, 2014), con la intención de recuperar política y administrativamente el sistema educativo (Arnaut, 2014; Ornelas, 2014; Del Castillo, 2013 y 2014). Al transformar las reglas que rigen el anterior modelo laboral-sindical, se modifican no solo los mecanismos de ingreso y permanencia en el servicio docente, también el acceso a los bienes del SEN, lo que redistribuye el poder entre sus principales actores y disminuye los recursos sindicales para la distribución de bienes bajo criterios políticos y clientelistas (Bensusán y Tapia, 2014). El resultado de deslindar lo laboral de lo profesional es que se debilita el papel del sindicalismo magisterial (Bensusán y Tapia, 2014), ya que se termina con los fundamentos de la intervención sindical en la carrera profesional (Ramírez, 2013) y se resuelve parcialmente el problema del constante veto magisterial sobre las reformas y políticas educativas (Jones, 2014). En opinión de Aguerrondo (2014), los temas técnicos se convierten en políticos porque afectan la base estructural del sistema y los cambios estructurales producen fuertes reacciones de resistencia. Los cambios en la organización son conflictivos porque se cambian rutinas y modelos mentales. Por ello, no ha cambiado la organización de las estructuras de la educación y sus aspectos fenoménicos concretos (Aguerrondo, 2014).

Una línea de opinión es que la reforma fue políticamente eficaz, quitó a la dirigencia del SNTE el poder de veto en decisiones estratégicas, como el ingreso promoción y permanencia docente, y contempló mecanismos de gobernabilidad democrática, promoviendo una nueva relación de colaboración entre las autoridades y el sindicato. Sin embargo, si bien la intención de la reforma fue pasar de resultados de cobertura a resultados de calidad (Del Castillo, 2013), en el sentido técnico la reforma descuidó el tema de la calidad, ya que una reforma educativa integral debe contemplar aspectos que no se contemplaron en la RE, como la transformación de currículo, los métodos pedagógicos y revisar a fondo la formación inicial de los docentes (Schmelkes, 2013; Del Castillo, 2013). Esto abonó a una falta de coherencia institucional que podía debilitar a la RE.

Otros analistas consideran que la reforma fue ajena a los procesos de gobernanza. Como se verá en el apartado que aborda el tema del proceso de la reforma, este no solo se caracterizó por la ausencia de las organizaciones sindicales, también estuvo marcado por la falta de consenso de los actores centrales (Alcalde, 2014), lo que implicó problemas para su ejecución. La falta de gobernanza no abona a un contexto de transformación que modifique la lógica corporativa del sindicato magisterial.

3. Análisis del proceso y diseño de la RE

Una reforma educativa es dinámica y contingente. En su proceso de formulación e implementación se debe hacer frente actores con poder de veto, como los sindicatos, que pueden incidir en el proyecto original u obstaculizar su ejecución. Los sindicatos magisteriales pueden resistirse a una verdadera transformación institucional desde el proceso de formulación de la reforma, máxime si esta es producto de una negociación directa con al sindicato oficial. Para evitar lo anterior, en la RE se buscó no negociar con los sectores sindicales (Jones, 2014).

Existe una postura que describe a la reforma como “de arriba para abajo” (top-down), con la intención de reformar en poco tiempo aspectos clave del arreglo institucional del SEN (Ornelas, 2014). Pero según otras visiones, la reforma siguió una lógica incremental marcada por el dilema de incentivar al magisterio para que se involucre en la modernización educativa y a la vez afectar los intereses del SNTE” (Jones, 2014: 17).

En el ámbito académico se percibió un cierto optimismo en torno al éxito de la reforma, precisamente por el hecho de no haber negociado con el SNTE. Esto la diferenció de reformas anteriores, marcadas por el fracaso derivado de una estrategia basada en negociar o crear acuerdos y alianzas con el SNTE. Por ello se esperaba que la RE favoreciera los cambios en la calidad al recuperar la rectoría del SEN, poner en práctica el SPD y neutralizar el poder de veto del sindicato (Ornelas, 2014; Del Castillo, 2013; Jones, 2014).

Lo anterior implicaba que, para algunos autores, en las reformas se apueste por un adecuado y fuerte diseño institucional, que se puede alcanzar si se aplican a cabalidad (Ornelas, 2014). De esta manera, si los problemas asociados a la implementación de la reforma disminuyen con un mejor diseño institucional, la viabilidad es un problema de

correcto diseño (Arnaut, 2014) y ejecución de las reformas. Esta visión privilegia a dimensión técnica y concreta de las reformas educativas, soslayando la importancia de la dimensión política y abstracta.

En contraparte, existen visiones que consideran que el propio diseño institucional de la reforma puede ser problemático. Este aspecto estuvo en la base de los fracasos de otras reformas: la grave deficiencia técnica de la ACE, la corrupción en sus procesos de implementación y su uso al servicio de intereses políticos fueron la causa de su fracaso (Ramírez, 2013). Lo grave es que la RE se encaminó en la misma dirección. La reforma, y su diseño institucional, generaron desconfianza (Arnaut, 2014; Bensusán y Tapia, 2014) derivado del centralismo de la evaluación como medio para determinar el ingreso, promoción y, sobre todo, permanencia del personal docente.

En una visión intermedia, la interacción del arreglo institucional con el contexto institucional y cultural, es lo que se considera el mayor obstáculo, por las tensiones que puede generar. Algunos autores reconocen la importancia del diseño institucional, pero también la disputa política en torno a éste al momento de su implementación (Ornelas, 2014). Un motivo de inconformidad, y fuente de conflicto, es que la reforma educativa se basa en lineamientos de organismos internacionales (particularmente la OCDE), ajenas a la lógica y la realidad local (Hernández, 2013).

En conclusión, el diseño de la reforma podría no producir los resultados esperados “en un sistema en el que por décadas han funcionado mecanismos corruptos de calificación, que suelen exentar del cumplimiento de las normas y canalizar privilegios a los leales a la organización sindical y a las autoridades de cada nivel de mando y formas corporativas” (Ramírez, 2013: 137). En un entorno institucional de este tipo, el cambio organizacional en el sindicato magisterial sería débil, la dimensión técnica se politizaría rápidamente y la reforma se encontraría a la deriva.

Obstáculos para el cambio institucional

Para lograr un cambio institucional efectivo por medio de la RE, es necesario complementar la reforma institucional con la reforma de la cultura, con el fin de cambiar patrones culturales (Arnaut, 2014). Las reformas institucionales pueden iniciar dicho cambio, pero es un proceso que no se logra en un corto plazo ni libre de conflictos. Un

factor de resistencia, que inhibe el cambio cultural en lo local, son las secciones del sindicato, es necesario analizar qué actitud adoptan respecto a la RE. Es posible que algunas secciones sean más receptivas a los cambios que propone la reforma, en ellas podría factible el cambio cultural. En este estudio se analizan secciones que tienen condiciones para dicho cambio.

Otra visión es que el cambio institucional que promovió la RE fue típicamente incremental y sendero-dependiente, por lo que tarde o temprano sería consistente con la matriz institucional existente antes de la reforma (Jones, 2014). La visión sendero-dependiente implica que los costos de salir o abandonar la trayectoria decisional se incrementa de manera evidente, por lo que las nuevas instituciones son costosas (Jones, 2014: 13). Esto significa que el cambio institucional, en caso de darse, será muy lento, principalmente en secciones, y facciones, sindicales que no son receptivas a los planteamientos de la reforma.

Una preocupación adicional fue mantener la gobernabilidad del SEN. Que la reforma deslindara lo laboral de lo profesional redujo el papel del sindicato e implicó el riesgo de que la cuestión docente se politice (Aguerrondo, 2014) y que la debilidad de los sindicatos genere vacíos de poder, lo que significa un desafío para la gobernabilidad del SEN (Bensusán y Tapia, 2014). Surgió la pregunta de si la manera de recuperar la rectoría desembocaría en lo que se conoce como nueva gobernanza, que implica la convergencia de distintos actores bajo un liderazgo que impulse políticas públicas, con el propósito de generar cambios estratégicos sin riesgos de ingobernabilidad (Bensusán y Tapia, 2014; Del Castillo, 2013, Santizo, 2012). El problema, según Graciela Bensusán y Luis Arturo Tapia (2014), es que no queda claro si los sindicatos forzarán cambios en su liderazgo, estructura y dinámica interna, si compensarán con otras ventajas su déficit de democracia o si se debilitará a tal punto que fuerce una democratización desde abajo. Responder a esto implica un análisis desde lo local, ya que, en este contexto, los gobiernos estatales tienen que negociar con sus secciones (Bensusán y Tapia, 2014).

La reforma no supuso una desaparición del sindicalismo magisterial (Alcalde, 2014). En este escenario, algunos autores no planteaban una posible evolución del sindicalismo magisterial (Alcalde, 2014), en lugar de ello se vaticinaba una contradicción con las reformas y un obstáculo para las éstas. Por lo anterior, una opinión es que las reformas

a la educación se resuelven en la arena política y mediante juegos de poder muchas veces conflictivos, donde el Estado y sus instituciones, así como los protagonistas políticos, desempeñan un papel de primera importancia. (Ornelas, 2014). En este contexto el sindicato magisterial seguirá jugando un papel de primer orden en ese proceso de cambio conflictivo. Por ello es pertinente evaluar los efectos de la RE en el papel del sindicato como factor de gobernabilidad del SEN y como posible factor de gobernanza para un cambio institucional armónico y efectivo.

Otro aspecto relacionado con los obstáculos para el cambio institucional es la poca contundencia o debilidad de los actores encargados de poner en práctica las reformas. Según Ornelas (2014), basado en Ginsburg y Coper, la falta de correspondencia entre la retórica y la acción es resultado de la política de un grupo de élite que no establece un compromiso claro con el cambio (Ornelas, 2014). Por ello la pregunta que el autor plantea es ¿Serán suficientes las mudanzas en la Constitución y la promulgación de nuevas leyes para garantizar el cambio en la educación? De no ser así, ¿qué requisitos debe cumplir el gobierno federal para incrementar las posibilidades de éxito de las reformas? (Ornelas, 2014). Una respuesta que el autor plantea es que la fuerza del Estado no reside en contar con buenas leyes, sino en su capacidad para gobernar (Ornelas, 2014).

Sin embargo, el éxito de la reforma no es solo un tema de capacidad y voluntad de gobierno. Su fortaleza institucional también depende del proceso de formulación e implementación adecuado para dotarla de legitimidad y disminuir la necesidad de imposición. Por esta razón, el proceso de formulación de la reforma es algo central a tomar en cuenta para evaluar sus posibilidades de implementación. La reforma se llevó a cabo rápidamente, con un proceso caracterizado por la falta de acuerdos y consensos, y en el que no se privilegió la negociación con los actores encargados de llevar a cabo la reforma: los maestros, por lo que carece del consenso de los actores centrales (Alcalde, 2014). Esto generó dudas acerca de las posibilidades de éxito de la reforma en la etapa de implementación y provocó reacciones de rechazo en el magisterio que fueron capitalizadas por actores sindicales, lo que devino una resistencia al cambio institucional en el SEN y organizacional en el SNTE.

Por último, un problema en RE fue como hacer compatible lo laboral y lo profesional, en beneficio de un cambio sustantivo en la calidad (Del Castillo, 2014). La naturaleza

centralista y punitiva de la reforma podía devenir en un escenario en el que no se produzcan espacios de profesionalización docente (Arnaut, 2014). La falta de evidencia de los efectos positivos en la mejora de la formación docente y de la calidad educativa por medio de la reforma, alimentan los discursos contestatarios de los actores sindicales hacia la ésta.

4. Convergencias, fortalezas, debilidades y tensiones de los análisis

En los trabajos consultados se puede observar consensos y convergencias, que nos permiten formular conclusiones generales. Es importante conocer este debate para ubicar en éste el presente estudio.

El contexto nacional e internacional se caracteriza por cambios profundos, que demandan al sistema educativo transformaciones fundamentales para hacer frente a los nuevos desafíos. Sin embargo, las transformaciones que se intentaron con la reforma respondieron más a las presiones internacionales. Esta se basó en modelos formulados por organismos supranacionales, soslayando necesidades locales. El principal tema que se atendió, del contexto local, fue el relativo a los desafíos políticos que presenta el SEN para la reforma, pero se dejaron de lado temas importantes como una estructura de gestión verdaderamente centrada en la escuela, completar la descentralización del sistema educativo, atender de fondo el problema de la desigualdad y el rezago educativo.

Si se compara el deber ser y el ser de la RE se concluye que esta no fue integral, pues quedaron fuera la mayoría de las propuestas que se hicieron en la materia. La reforma fue laboral-administrativa, en el centro se estableció un modelo de SPD, con nuevas reglas encaminadas a modificar la relación laboral de los docentes y personal directivo en los temas de ingreso, promoción y permanencia, con la evaluación como piedra angular del proceso.

La RE tuvo un fuerte componente político. Fue visible la intención del Estado de recuperar la rectoría de la educación en México. Derivado de las características y la historia del contexto en que fue aplicada, todo el proceso estuvo caracterizado por una disputa política, incluso en los aspectos técnicos de la reforma. La reforma también fue reduccionista, simplificó el complejo proceso de enseñanza-aprendizaje al responsabilizar a un solo actor principal: el docente, sin considerar íntegramente todos

los factores asociados al mismo. Amén de que centró en los procesos de evaluación, y los efectos de ésta en la condición laboral del docente, la posibilidad de mejorar la calidad de la educación.

El proceso de reforma fue ajeno a la gobernanza, no se consultó ni involucró a los actores principales, se evitó negociar con ellos y construir consensos, por lo que la reforma estuvo limitada en su legitimidad y surgieron resistencias en torno a ésta. En un contexto complejo, caracterizado por la debilidad institucional, las posibilidades de implementación de la reforma, y de lograr un cambio organizacional, fue incierto.

La fortaleza de los estudios estriba en que analizan el proceso de reforma, sus principales características, los obstáculos, desafíos y escenarios. Sin embargo, la mayoría de los análisis se centran en el proceso de reforma, en las relaciones políticas en los actores involucrados y las posibilidades de éxito o fracaso. Son minoritarios los análisis que se ocuparon de la importancia de los aspectos institucionales y de las consecuencias de la diferencia entre lo que propone la reforma y el contexto institucional en que fue aplicada, para entender desde esta base el conflicto político que se derivó con la reforma. La reforma presentó características institucionales y políticas que es necesario analizar con detenimiento, para entender su efecto potencial en el sindicato magisterial. Su viabilidad, y la de otras reformas que se intenten en el futuro, depende de cómo sea adoptada por los actores y organizaciones magisteriales.

Los estudios que abordaron la discrepancia institucional señalaron que un desafío importante, era hacer converger el contexto institucional formal con las prácticas informales existentes en el contexto de implementación. Sin embargo, no se abordó el tema empíricamente, dentro de un contexto local, para evaluar y entender en este nivel la dependencia del rumbo institucional y el conflicto político. Esto hacía pertinente necesario llevar a cabo un estudio de caso que permita entender los efectos de la reforma en el contexto institucional, para evaluar la fortaleza o debilidad que puede lograr.

Con los análisis abordados se puede conjeturar que la reforma fue débil institucionalmente. Era probable que no se diera una correspondencia entre la norma y la práctica, y que se generaran prácticas informales adaptativas caracterizadas por un comportamiento aleatorio: habría aspectos, en algunos momentos, que se respeten de la reforma y otros que se ignoren. A partir de los análisis se puede considerar que dicha

debilidad tal vez se debió a los siguientes factores: un proceso de reforma ajeno a la gobernanza; imposición de arriba para abajo de un arreglo institucional formal ajena al contexto institucional en que fue aplicada; e intentar establecer un proceso técnico simplificador, sin considerar las reacciones políticas que implica.

La posible debilidad institucional de la RE tendría como consecuencia un efecto limitado en el cambio organizacional del sindicato magisterial. La organización pudo desarrollar prácticas adaptativas para adecuarse a los cambios que supone la reforma sin la necesidad de implementar mudanzas en su estructura y procesos organizacionales.

Un asunto a tomar en cuenta es la temporalidad de los cambios institucionales. El horizonte temporal de una reforma educativa es central para sus posibilidades de implementación. En los estudios existen visiones temporales divergentes. Para algunos analistas la reforma podía tener efectos en el corto plazo, otros consideran que las reformas educativas requieren horizontes de largo plazo, distintos a los tiempos políticos. En este último caso, el sindicato tendría incentivos para esperar una coyuntura política que le permita recuperar las prerrogativas que la reforma suprime, lo que inhibiría un cambio organizacional efectivo.

En el tema de los incentivos económicos existe una tensión mayor. Para algunos analistas los incentivos pueden generar resultados positivos, para otros, los incentivos económicos implican riesgos, pueden tener efectos perversos y no generar cambios constructivos. Como se verá más adelante, la RE pretendió introducir cambios de comportamiento por medio de reglas que incentivan una forma de actuar. Si los incentivos no son lo suficientemente efectivos, las reformas educativas pueden fallar en ese cometido. Esto tendría efectos en el cambio organizacional del sindicato, al no existir los incentivos necesarios para éste.

Con respecto a la evaluación también se observan diferencias notables. Algunos autores consideran que la evaluación es un mecanismo adecuado para mejorar la calidad de la educación, siempre y cuando sea contextual y compleja. Para otros, implica un riesgo de control y de corrupción, amén de que no ha demostrado tener resultados contundentes, por lo que debe acompañarse por otras políticas.

La evaluación es un tema central en su aspecto técnico y político. Si no se comprueba una relación evaluación-calidad, aumenta la posibilidad de sostener un discurso sindical contrario a la RE. Si además la evaluación no se implementa con los controles necesarios, esta puede incluso volverse un factor de control por parte de las autoridades, con el riesgo de que esa función recaiga nuevamente en el sindicato, lo que socavaría la posibilidad de recuperar la rectoría de la educación por parte del Estado y reproduciría un modelo de representación sindical corporativo, inhibiendo el cambio organizacional en el SNTE. Como se verá, la evaluación fue un espacio de acción sindical, al ofrecer un servicio de capacitación para esta.

En cuanto a la lógica de la reforma, hay quienes consideran que los cambios rápidos y profundos, con una lógica de arriba para abajo, pueden ser efectivos y deseables, en tanto que otros analistas consideran que los cambios deben ser de abajo para arriba, de largo plazo e incrementales. El debate entre la pertinencia de una y otra lógica es importante, ya que incide en el modelo de representación sindical. Como se verá después, una lógica ascendente podría incentivar un modelo de representación sindical sustantivo y participativo, con efectos en la función y modo de operar del sindicato.

Para algunos analistas, los cambios en el arreglo institucional puede ser un factor decisivo, para otros, los cambios institucionales deben acompañarse de mudanzas en la cultura, para aspirar a que sean efectivos. La relación entre cultura e instituciones es compleja, desde la teoría institucional se considera que la relación es recíproca: los cambios institucionales efectivos pueden incidir en la cultura, pero las inercias culturales pueden socavar los procesos de cambio. No se trata de caer en una discusión bizantina sobre cual factor es más importante, lo pertinente es analizar la relación entre las estructuras institucionales y los marcos culturales, por medio del neoinstitucionalismo sociológico, y las percepciones de los actores sobre la RE, para evaluar las posibilidades de cambio organizacional.

De acuerdo con lo anterior, algunos investigadores apuestan a la contundencia del Estado, y la fortaleza del diseño institucional de la reforma, para lograr su implementación. En tanto que otros consideran que un proceso basado en la gobernanza es la única vía para garantizar el éxito de la reforma. Privilegiar una u otra visión incide en la forma de participación gremial y sindical del magisterio, con consecuencias directas

en el modelo de representación sindical y las posibilidades de cambio organizacional. Una lógica centrada en la gobernanza puede propiciar un modelo de representación sindical sustantivo y participativo.

En cuanto al papel del sindicato existen opiniones que divergen en el grado de injerencia. Unos arguyen que el Estado le ha cedido autoridad al sindicato para conformar un cogobierno, otros argumentan que hay una colonización del sistema educativo. La distinción es importante, sobre todo para plantear un escenario de solución. En el primer caso, diera la impresión de que el gobierno voluntariamente o en acuerdo con el sindicato, le cedió autoridad a este último y puede quitarla en cuanto quiera de manera relativamente sencilla. En el segundo caso, la autoridad fue conquistada por el sindicato, por lo que recuperar la rectoría del sistema educativo implica un complejo conflicto político. Si recuperar la rectoría de la educación se reduce a quitar la autoridad sindical, el cambio organizacional puede ser más rápido y efectivo. Por el contrario, si de lo que se trata es de descolonizar el SEN, el cambio será más conflictivo y no llegar a buen puerto.

En cuanto a los efectos de la reforma en la imbricación SEP-sindicalismo magisterial (sea de cogobierno o colonización), existen visiones encontradas. Para algunos analistas la RE podía debilitar al sindicato, otros consideran que éste tendría aun un papel importante que jugar, sobre todo en los contextos locales. Las posibilidades de implementación de la RE y, por ende, del cambio organizacional en el sindicato, dependían en gran parte del papel que el sindicato podía jugar en esa coyuntura. Una mayor injerencia podía provocar que el espíritu de la reforma se comprometiera y el sindicato reproduzca sus prácticas tradicionales de naturaleza corporativa, inhibiendo la implementación y el cambio organizacional en el sindicato.

En opinión de los estudiosos en la materia, la RE tuvo intenciones que van más allá del sistema educativo. Sin embargo, al respecto hay posiciones encontradas. Desde un punto de vista, la reforma fue parte de un proceso para restablecer el poder presidencial, lo que explica la ausencia de muchos actores en su planeación e implementación. Desde otro punto de vista, la reforma fue parte de un proceso para alcanzar un mayor grado de gobernanza en el país, al tomar en cuenta a distintos actores en la planeación y ejecución de políticas públicas. Este aspecto es importante, si la lógica de la RE tienda a reproducir

las formas verticales de control político, en lugar de incentivar una gobernanza de SEN, el sindicato tendría un contexto propicio para mantener sus prácticas tradicionales, lo que disminuye su posibilidad de cambio organizacional.

Por último, hay trabajos que se caracterizan por su optimismo o por rescatar posibles efectos positivos de la reforma (Ornelas, 2013, 2014; Arnaut, 2014, Jones, 2014) y trabajos con una postura pesimista (Rockwell, 2013; Hernández, 2013). Esto es importante en los procesos de cambio institucional. Las visiones optimistas dan cuenta de las fortalezas de la reforma y las opiniones de ese tipo pueden influir en el ánimo público y aumentar las posibilidades de implementación y cambio. Los aspectos pesimistas se deben tomar en cuenta como limitaciones del nuevo arreglo institucional y su trascendencia disminuye una actitud propicia para aceptarlos. Entre otras cosas, los argumentos pesimistas pueden alimentar un discurso sindical contrario a la RE.

El presente estudio no pretende tomar un partido dentro de una u otra posición dicotómica. Se pretende formar parte del debate con el análisis de las posibilidades de cambio organizacional del sindicato, dentro el contexto institucional de la RE, y la posibilidad de modificar la representación gremial, la estructura y los procesos en la organización sindical, dada la importancia de esta en el sector educativo. Se pretende entrar en el debate para contribuir con información empírica que permita dirimir algunas dicotomías y coadyuvar a encontrar consensos útiles, que abonen al entendimiento de la relación entre las políticas educativas y el sindicato desde su dimensión institucional. De acuerdo a este planteamiento, el objeto central del presente estudio es el sindicato magisterial en el contexto de los cambios institucionales derivados de la RE de 2012-2013. Por ello resulta pertinente comentar los trabajos que abordan el tema sindical como objeto central de investigación.

II. El sindicato magisterial como objeto de estudio

Si bien existe un gran número de trabajos que hablan del sindicato magisterial, o lo mencionan, son realmente pocos los que lo abordan como objeto de estudio central y menos aun los que analizan su lógica, dinámica interna o estructura. Dentro de este campo limitado, son contados los trabajos que analizan al sindicato docente desde una perspectiva institucional u organizacional.

La escasez de trabajos sobre el sindicato como objeto de estudio central, quizá se deba a que se le concibe como un problema dentro del sistema educativo, aunque indudablemente se reconoce su influencia. La escasez también responde a una falta de legitimidad sobre el tema (Loyo y Muñoz, 2003) y a que el asunto está en la intersección entre educación, política y sindicalismo, cada uno con sus objetos centrales (Loyo 2011). Por estas razones, cuando el sindicato es objeto de estudio normalmente es con un abordaje histórico (para reconstruir su historia o como parte de la historia del sector educativo o el magisterio), o para analizar las relaciones del sindicato con otros ámbitos.

Pese a la noción periférica y dependiente de este objeto de estudio, cada vez son más los trabajos que lo abordan como tema central (Loyo y Muñoz, 2003), debido a la comprensión del papel primordial que juegan las organizaciones gremiales en las políticas educativas y el funcionamiento del sector. Estos estudios surgen por la emergencia de los movimientos sindicales y por las reformas educativas y su relación con el sindicato. Los trabajos se centran en el poder; los actores sociales y políticos; las burocracias estatales y sindicales; la caracterización del SNTE como un aparato corporativo; su papel como articulador de políticas; y su capacidad de adaptación aprovechando los vacíos de las reformas (Loyo y Muñoz, 2003). A grandes rasgos, dos grandes temas son la adaptación del sindicato a su entorno y su papel en la política educativa.

El presente estudio pretende insertarse en el diálogo y debate sobre el sindicato magisterial, particularmente en su relación con las políticas y reformas educativas, y continuar los estudios que toman a la organización gremial como objeto de estudio central. Particularmente se centra en el análisis de la transformación en su estructura, procesos, función y funcionamiento, producto de los cambios en el contexto institucional. El estudio se emprende con el entendido de que el sindicato es un actor relevante en el sector educativo, lo que queda de manifiesto claramente con el recuento de la literatura sobre el tema que se hace a continuación.

1. Adaptación sindical

Desde una visión cercana al cambio institucional u organizacional, pero normalmente sin un abordaje explícito desde estas teorías, se hace énfasis, en muchos trabajos, en la capacidad de adaptación del sindicalismo magisterial a los cambios del entorno, sin

explicar muchas veces la mecánica de dicha adaptación (Muñoz, 2001; Arnaut, 2004; Llyod, 2011; Bensusán y Tapia, 2011). En este grupo se encuentran trabajos que analizaron los cambios en el sindicato magisterial en particular, y del corporativismo mexicano en general, tras la alternancia política.

Desde una perspectiva institucional, Muñoz (2001) argumenta que el sindicato mantuvo su estructura corporativa, de control y gobernabilidad en momentos de transición política, como la sucedida en el año 2000 con la alternancia de partido en el gobierno federal. La adaptación se logró por medio de la afiliación obligatoria, el tamaño de ésta, el control de recursos políticos y administrativos, su carácter oligárquico (con dirigentes de largo tiempo, como grupo cerrado), y su papel de grupo de interés capaz de presionar a las autoridades. Esta estructura corporativa se mantiene por medio de instituciones formales e informales como las comisiones mixtas, los colegiados de asuntos laborales, la titularidad de la relación laboral, la creación de delegado sindical, los cambios a los estatutos, un discurso modernizador, el control de recursos, el ser un factor para ganar elecciones, la necesidad de control gremial y el mantener prácticas autoritarias (Muñoz, 2001). Este estudio es importante porque se centra en el análisis del arreglo institucional del sindicato, y su estrategia práctica y discursiva, para explicar su capacidad de adaptación.

Otros estudios abordan la adaptación del sindicato por medio del análisis de las relaciones políticas (Arnaud, 2004; Llyod, 2011; Bensusán y Tapia, 2011). Estos trabajos centran la mirada en el papel, capacidades y relaciones de los dirigentes para construir acuerdos y equilibrios internos (Arnaud 2004). También analizan el papel del sindicato como herramienta de Estado. Este papel, junto a leyes laborales restrictivas (centradas en el control corporativo), acuerdos políticos y una facción movilizadora (la CNTE), le permiten transitar de un contexto político a otro sin debilitar, incluso fortalecer, su estructura corporativa y su influencia en el SEN, al aprovechar la fortaleza de su organización y la debilidad de la democracia (Llyod, 2011). Otros estudian la capacidad de adaptación del sindicato por medio de su estructura de poder que, en conflicto con el Estado, dentro de un contexto de debilidad de este último, y por medio de una

representación sustantiva del magisterio, le permite mantener el statu quo (Bensusán y Tapia, 2011).²³

Los estudios que ubican en el centro las relaciones políticas son importantes, porque hacen alusión a un contexto institucional como su telón de fondo o resultado. En este estudio se pretende invertir esa mirada: poner en el centro a las instituciones, sin hacer a un lado las relaciones políticas. Se considera la relación de las instituciones con el contexto político y simbólico para entender las posibilidades de cambio organizacional del sindicato, dentro de un contexto de cambios institucionales en el SEN. Por lo que el análisis de las relaciones políticas es importante.

2. Sindicato y políticas educativas

Dentro de la corriente de estudios que analizan los efectos de los cambios en el contexto sobre el sindicato magisterial, están los que analizan las posiciones y acciones sindicales frente a políticas educativas o el fenómeno de la calidad de la educación y, a la inversa, la forma en que las políticas les afecta. En este rubro están los trabajos sobre la oposición del sindicato a las políticas y reformas modernizadoras. Muchos de estos trabajos analizan la participación de los sindicatos magisteriales en la definición e instrumentación de políticas educativas y los factores que facilitan o dificultan la concertación (Murillo, 2001).

Estos trabajos son importantes, y cercanos al presente estudio, porque dan cuenta de la capacidad de adaptación del sindicato magisterial y la reproducción de su estructura corporativa, pese a cambios en el contexto que podrían generar condiciones para debilitar al sindicato o cimbrar dicha estructura. Es pertinente continuar esta línea de investigación a la luz de los nuevos cambios en el contexto, tendientes a debilitar al sindicato, y hacerlos desde una perspectiva político-institucional y organizacional, para dar cuenta de las estructuras que mantienen o modifican el papel y la lógica del sindicato. La relación entre los cambios en el contexto y la función y funcionamiento del sindicato es un tema central en esta investigación, por lo que el análisis de estos casos da luz sobre la lógica

²³ La representación sustantiva deriva de que el sindicato negociaba recursos o prerrogativas para el gremio magisterial y el sector educativo. Este tema se discute en los capítulos finales de la tesis.

de la organización magisterial, que suele reproducirse adaptando su discurso y estructuras a las nuevas circunstancias, pero para mantener su lógica.

En un primer grupo se puede mencionar los trabajos que analizan las respuestas sindicales a las políticas de descentralización educativa o la influencia de éstas en la dinámica intrasindical y en las posiciones del SNTE frente a estas. El efecto recíproco de dichas políticas, entendido como el aumento de las diferencias al interior del sindicato, como efecto de las reformas, y su modernización como forma de renovación estratégica, es un tema de análisis que se relaciona con el presente estudio, ya que también se aborda la diferenciación de posturas como resultado de la RE y la necesidad de modernización del sindicato para adaptarse (Murillo, 2001; Carmona, 1996 y 1997).²⁴ Los trabajos ponen en evidencia la relación entre políticas educativas y el surgimiento de diferencias y tensiones al interior del sindicato. Es interesante y pertinente continuar con el análisis de esta relación en la coyuntura de la RE, para entender como las políticas educativas tienen un efecto en la organización sindical, que puede determinar su continuidad y estabilidad, pero también el éxito o fracaso de las políticas.

La falta de un cambio profundo en el sistema educativo, y en el sindicato, no solo se debe a la capacidad de veto de la organización sindical, también a las deficientes políticas y reformas educativas. En los estudios se señala la capacidad de veto del sindicato, pero también el *gatopardismo* de políticas que buscaban la gobernabilidad y descentralizar los conflictos, como un factor de fracaso de las reformas y políticas educativas, y los efectos de éstas sobre el sindicato que, tras una debilitación inicial, obligaron a su reorganización.²⁵

Un tema adicional es la relación entre reformas y la historia del sindicato. En ellos se le concibe como actor en el proceso de diseño o implementación, producto de acuerdos o presiones, aprovechando su poder, pero sin dar cuenta detallada de los cambios en estructuras y procesos organizacionales. Hay trabajos que analizan la evolución del papel del sindicato en el ámbito educativo, donde se hace énfasis en su papel de control corporativo, muchas veces fortalecido por el pragmatismo y vacíos de las políticas y

²⁴ Un trabajo significativo es el de Carmona (1996, 1997), en que se analiza la oposición de la CNTE al proceso de descentralización en el D.F. La oposición surgió del CEN del SNTE y de la sección IX de la CNTE, por no consultar a las bases sindicales y ser una estrategia para desarticular al gremio magisterial.

²⁵ Miranda (1992), Arnaut (1992), Guevara (1992), Guadarrama (1997).

reformas o como resultado de las disidencias, que llevan a reforzar los controles y hacer del SNTE el interlocutor privilegiado para negociar con el Estado y controlar las disidencias (IEESA, 2012). Esta mirada histórica se retoma en el presente estudio, ya que es importante analizar si la RE implicó un proceso de continuidad histórica respecto al papel del sindicato en el SEN y en reformas anteriores, con el fin de contrastar el posible cambio organizacional en un contexto temporal más amplio.

Arnaut (1992, 1994) realiza una historia del SNTE y sus cambios significativos en distintas coyunturas históricas. Analiza principalmente los cambios en el sindicato en el contexto de reformas educativas. En estas coyunturas el SNTE ha construido mejores mecanismos de representación, con énfasis en mejorar la representación proporcional y fortalecer las instancias de representación seccional, amén de mejorar la democracia interna. Estos estudios son significativos porque dan cuenta del proceso histórico de conformación del sindicato, aquí se retoman para hacer una reconstrucción del origen y evolución de las instituciones básicas (corporativismo, centralismo, patrimonialismo) que caracterizan el SEN y el SNTE. Estos estudios también muestran los avances institucionales en el sindicato en el contexto de las reformas educativas. Es pertinente seguir esa línea de análisis en la coyuntura de la RE.

Los temas y propuestas que se comentan en esta sección son importantes para el presente estudio, ya que se abordan las posibilidades de cambio en la forma de representación sindical y el sindicalismo magisterial en el contexto de la RE. Dado que la reforma está planteada en términos meritocráticos, centrados en incentivos laborales, con la intención de desplazar al sindicato magisterial de la carrera docente, en este trabajo se atiende la propuesta de analizar el papel del sindicato en este contexto, observando la diferencia entre las corrientes sindicales y analizar los posibles cambios en las formas de representación sindical.

3. Importancia del sindicato en el SEN

Existe un debate sobre el papel y la importancia del sindicato en el sistema educativo y la calidad de la educación, con posiciones sobre su influencia positiva, negativa o neutra. En este estudio se parte de la idea de que el sindicato es un actor relevante en el sistema educativo y puede incidir en el éxito o fracaso de una RE y por esa razón es necesario entender la relación entre el sindicato y las políticas educativas.

Muchos estudios prefieren ignorar al sindicato o lo consideran un obstáculo en la consecución de adecuadas políticas educativas, pese a la función del magisterio en las políticas.²⁶ Otros pugnan por incorporar a los sindicatos a las reformas y mencionan los beneficios del sindicalismo si se logra su modernización y democratización.²⁷ Dentro de este tema, hay estudios que muestran las condiciones que afectan la capacidad de los sindicatos docentes para articular demandas educativas representativas del sector, y hacer oír su voz en la discusión.²⁸ También hay trabajos que analizan la relación de dirigentes y bases, la normalidad de la representación y su efecto en la instrumentación de políticas, relaciones internas del sindicato y su efecto en la definición de políticas.

Una vertiente importante es el estudio de los efectos del sindicato sobre las reformas educativas.²⁹ Reconocen el papel crucial de los sindicatos en las políticas educativas. Analizan las lógicas de acción de los sindicatos docentes en América Latina y sus implicaciones en las RE. Concretamente analiza las tensiones que surgen entre las reformas y los sindicatos. En apariencia, los intereses contradictorios y las tensiones no permiten un acuerdo entre lo que proponen las reformas y políticas educativas y los intereses de los sindicatos, pero en algunos casos el acuerdo puede ser factible. Esto es importante porque los sindicatos no están en vías de desaparecer y son un factor crucial al éxito de las reformas. Lo que lleva a la necesidad de estudiar a fondo la relación entre el SNTE y las políticas educativas, con una mirada distinta: plantear la posibilidad de un cambio organizacional que conduzca a un papel más constructivo del sindicato en el sector educativo.

El papel de los sindicatos magisteriales es contradictorio, debido a que están en permanente tensión entre una lógica gremial y profesional: defensa de derechos laborales e incidencia en el desarrollo de los sistemas educativos. Buscan su supervivencia y ser interlocutores en las reformas. Tienen saberes, conocimientos, y experiencia sobre trabajo docente y sus múltiples intereses abren posibilidades de negociación. En esta línea de concebir al sindicato como una organización compleja, que se mueve entre lo gremial o profesional, está el trabajo de Góngora y Leyva (2007), que

²⁶ Corrales (1998), Rodríguez (1991), Carvajal (1998) Puryear (1997), BID (1986), citados en Murillo (2001).

²⁷ Carvajal 1998 Filmus y Tiramonti 1995, citados en Murillo (2001)

²⁸ Rodríguez (1997), Casanova (1998), Arnaud (1992, 1993), Street (1998 a, b, 1997, 1996, 1994, 1992, 1983), Loyo (1997), Hernández (1986), citados en Murillo (2001).

²⁹ Loyo (2011), Murillo (2001), De Ibarrola y Loyo (2001).

hace énfasis en la función corporativa del sindicato, pero con cierta diversidad interna: una vocación en defender derechos laborales y dirigir la política educativa. Este rasgo diverso del sindicato se intenta comprender en el presente estudio con el análisis del papel del sindicato en la RE y de la dinámica institucional y organizacional del sindicato y su contexto.

Existen trabajos que plantean el papel de los sindicatos magisteriales en el sistema educativo. Bensusán y Tapia (2013), Loyo (2001) y Tapia (2017) abordan una línea de argumentación a favor de la idea de que los sindicatos pueden tener un papel positivo en el desempeño del magisterio, ya que sus intereses y las necesidades de los alumnos se entrelazan. El argumento de los autores sobre la importancia y complejidad de los sindicatos magisteriales es interesante, porque hace énfasis en la imposibilidad de soslayar su papel y en la posibilidad de lograr acuerdos con estos para la consecución de políticas educativas.

Bensusán y Tapia (2011, 2013) analizan el papel del SNTE en la política educativa. Consideran que a éste le interesa incidir por medio del monopolio de la representación, pero cuestionan la responsabilidad central del SNTE y los maestros en la calidad educativa, ya que pensar en el SNTE como factor negativo implica reducirlo a la materia laboral. Según los autores, para este asunto hay dos vertientes: los que presuponen el vínculo entre sindicato magisterial y calidad educativa y la que lo niega apelando a otros factores. En la primera vertiente hay quienes conciben un papel negativo y quienes observan rasgos positivos. En todo caso el sindicato es un actor relevante y su papel depende de las características de las organizaciones, del sistema educativo y del contexto en que operan.³⁰

Bensusán y Tapia (2013), cuestionan que la protección laboral reduzca necesariamente el esfuerzo de los maestros e incida en la calidad. Para otros autores (Murillo, 1997; De Ibarrola y Loyo 2001) las condiciones de la docencia tienen efectos en la calidad de la educación. De Ibarrola y Loyo (2001) analizan, de manera general, la estructura de

³⁰ En relación al cuestionamiento del papel del sindicato en el desempeño docente y la propuesta de realizar una investigación sobre el tema, Tapia (2017) analiza la relación entre sindicato y desempeño docente por medio de un modelo estadístico. Sus resultados indican que los profesores sindicalizados tienen un menor desempeño que los no sindicalizados, por lo que propone hacer cambios en las formas de representación y promoción de los intereses magisteriales y renovar el sindicalismo docente.

sindicatos de maestros de diez países de Latinoamérica. Consideran que estos inciden en el sistema educativo, las políticas y reformas en el sector.

Para entender esta relación, Bensusán y Tapia (2013) plantean la necesidad de una investigación más profunda sobre el tema, pero de antemano los autores consideran, con base en la investigación sobre logro educativo (Blanco, 2011), que factores contextuales, como familiares o individuales, inciden en el resultado del proceso de aprendizaje, por lo que la calidad de la educación es resultado de factores complejos y diversos. Bensusán y Tapia (2013) plantean analizar la posible diferencia entre facciones institucionales y disidentes en relación entre sus intereses y los del alumnado. En el presente trabajo también se estudia la variación del cambio organizacional entre facciones sindicales, en el contexto de la RE, para entender el papel que pueden adoptar en el sistema educativo.

Bensusán y Tapia (2013) consideran que el SNTE es un caso singular, mantiene disciplina al Estado, pero aprovecha su poder con beligerancia en temas educativo y laborales, ya que tiene una faceta monopólica para negociar salarios y condiciones de trabajo. La singularidad del SNTE estriba en la representación sindical carece de una representación democrática, pero en los últimos lustros desarrolló una representación sustantiva al negociar beneficios para el magisterio, amén de que utilizó su poder para influir de manera decisiva en las políticas del sector (compensa la falta de representatividad formal y democrática con representatividad sustantiva). El SNTE defiende prerrogativas laborales que pueden influir positivamente en el desempeño docente y buscar mayores recursos para la educación. Quitarle ese papel no asegura que haya mejor desempeño y que se mantenga la gobernabilidad del sistema educativo. Además, para llegar al aula hay que pasar por los maestros, sobre los que el sindicato tiene influencia, esto genera el incentivo para mantener una alianza con el SNTE.

Estos estudios dan cuenta del hecho de que el sindicato adopta estructuras y prácticas del entorno político-institucional, pero las reelabora en su interior para conformar sus propios mecanismos institucionales. Los resultados de estos estudios son relevantes en esta investigación, porque dan cuenta de las particularidades del sindicato magisterial. También ponen el énfasis en la importancia que del sindicato puede tener en el gremio magisterial y en la posibilidad de que coadyuve a un mejor desempeño si consolida una representación sustantiva, con un componente democrático. Esta concepción de la

importancia y singularidad del sindicato magisterial implica un énfasis en el estudio del sindicato y analizar su influencia en el ámbito educativo en el contexto de la RE. Pero demanda ampliar el abanico de herramientas de análisis para entender su singularidad desde su estructura y dinámica institucional y organizacional.

Con base en estos autores, aquí se argumenta que una reforma meritocrática, centrada en incentivos económicos laborales, con mejores mecanismos de selección y formación y con la posibilidad de perder la plaza, no necesariamente conlleva una mejora en la calidad de la educación. Por el contrario, ante una reforma de esta naturaleza el SNTE tendría un papel protagónico como ejecutor y como un actor tendiente a mantener el statu quo y la gobernabilidad, al tener funciones directivas o de veto sobre la reforma.

4. Relación del sindicato con el gobierno y el sector educativo

Además de los estudios que analizan el papel del sindicato en las políticas y reformas educativas, y la influencia de éstas en aquél, otro grupo de trabajos son los estudios que abordan la relación o conflictos del sindicato con el Estado y el gobierno, con los agremiados o con otros sectores.³¹ Muchos de estos estudios se centran en las relaciones políticas y de poder y suelen concebir al sindicato como grupo de presión o actor con poder de veto. También se aborda el sindicalismo como parte de movimientos sociales y políticos más grandes.

Estos estudios son relevantes, se centran en el análisis de las relaciones políticas que configuran el sector educativo, con las instituciones como telón de fondo o como consecuencia de dichas relaciones. En este trabajo se toma en cuenta esta mirada, pero colocando en el centro a las estructuras institucionales, histórica y coyunturalmente conformadas. Se pone énfasis en el análisis del efecto de las instituciones en la configuración de las relaciones políticas.

Santibáñez (2008) analiza la influencia del SNTE en el sector educativo. Lo concibe como “gatekeeper” o intermediario en los procesos de legislación en materia educativa. Según su argumento, la organización cuenta con un poder de veto en la SEP y con el control de la estructura magisterial, por su participación en comisiones mixtas y por la presencia de

³¹ Santibáñez (2008); Góngora y Leyva (2007); Street (1993); Espinoza (1999),

mandos medios. Con una agenda gremial y laboral, el sindicato participa en la planeación educativa desde varios frentes para atender sus intereses. En esta lógica, las reformas educativas, incluso progresistas, que promueve o propone el sindicato, solo responden a sus intereses gremiales y no a la calidad de la educación, por lo que la autora considera que se debe apartar al sindicato de la política educativa.

La concepción del sindicato como grupo de poder o actor con poder de veto, implica analizar su importancia en el sector y la necesidad de entender cómo se construye y mantiene ese papel. Este análisis se aborda desde una lógica interna y externa, relacionando la dinámica organizacional y el contexto institucional por medio del análisis de la estructura y procesos y de la función y funcionamiento del sindicato. Esta concepción puede relativizar la posibilidad de que el sindicato tenga una influencia positiva en el sector educativo, pero aquí se argumenta que, con incentivos adecuados, puede ser útil a los intereses de las bases sindicales.

Street (1993) aborda la relación institucional SEP-SNTE en el contexto del ANMEB (Acuerdo). La autora considera que con el Acuerdo se debilitaba el pacto corporativo y se abrían espacios extraburocráticos para lograr un consenso educativo. Para la autora, las relaciones corporativas son de equilibrio inestable: el corporativismo controla y limita a la disidencia, pero hay tensiones intrínsecas debido a que las demandas del gobierno y sindicato a veces se contraponen. Se puede considerar que su análisis toma en cuenta los efectos del contexto en el sindicato magisterial. Este análisis es importante para el presente estudio, ya que aquí también se analizan las tensiones institucionales que surgen en el contexto de la RE.

En los estudios sobre la relación gobierno-sindicato destaca el predominio de demandas de condiciones de empleo y presupuestales, sobre las vinculadas con políticas educativas específicas. Esto implica que el sindicato se mueve más en una lógica gremial que profesional. Este comportamiento es intensificado por el deterioro de las condiciones de empleo y los cambios en los procesos de promoción, por lo que el contexto juega un papel importante en la actuación del sindicato. Algunos trabajos hablan de las limitaciones que impone el Estado a la organización gremial.³²

³² Pepin (1990); Bulhoes (1992); Núñez (1982 a, b, 1986, 1990, a, b); Loyo (1979); Street (1998 a); Casanova (1998); Coral (1980); Gordillo (1992, 1995); Arnaut (1993); Torres y Shugurensky (1998); citados en Murillo (2001).

Estos trabajos ponen de manifiesto que es importante entender los efectos del contexto en el desempeño sindical, debido a que en muchos estudios se les considera los responsables centrales, por comisión, del bajo nivel de calidad educativa y las deficiencias del sector educativo, lo que contrasta con las opiniones de muchos sectores magisteriales que consideran al sindicato un producto del entorno. El contexto político institucional influye en el modelo de representación gremial y en la posibilidad de alinear los intereses gremiales y profesionales.

5. Relaciones y dinámica interna del sindicato magisterial

Otro grupo de trabajos se centra en la dinámica propia de los sindicatos o sus conflictos intrasindicales (muchos de ellos son de corte etnográfico y se abordan desde el imaginario de los actores).³³ Estos estudios dan cuenta de las dinámicas sindicales, por ejemplo, cuando inciden en la correlación de fuerzas o procesos electorales, con énfasis en las dirigencias sindicales, estrategias, tácticas, conflicto y negociación (Loyo, 2011). También analizan la emergencia de proyectos sindicales alternativos y grupos disidentes, principalmente como efecto de políticas de descentralización y desconcentración. Algunos de estos análisis son a nivel local o regional.³⁴ Estos trabajos son importantes por abordar el estudio de las relaciones políticas, al interior del sindicato, pero en esta investigación se subordinan las relaciones políticas a los arreglos institucionales.

Los estudios sobre las relaciones internas en el sindicato se centran en la emergencia de corrientes sindicales y la lucha por la democracia de la organización. Principalmente abordan la relación, de lucha y conflicto, entre la facción democrática e institucional (Street 1997, Arnaut, 1992), y sobre la relación entre el sindicato y la disidencia como efecto de las políticas de descentralización educativa y conflictos locales.³⁵ En estos estudios es evidente la necesidad de estudiar la dinámica interna, no solo política, también institucional. Dar cuenta de las opiniones y concepciones y su relación con los actores y las posiciones relevantes, esto se hace en el presente estudio.

³³ Arnaut (1992); Martín del Campo (1992); Sandoval (1997); Street (1997).

³⁴ Foewaker (1993), Arnaut (1992), Street (1983), Cook (1996), citados en Murillo (2001).

³⁵ Cook, (1996), Foewaker (1993), Arnaut (1992), Salinas e Imaz (1984), Rincón (1996), Hernández (1982), citados en Murillo (2001).

6. Reforma educativa de 2012-2013 y sindicato magisterial

En relación directa con la temática de la presente investigación, está el grupo de trabajos que analizan el futuro del sindicato tras la RE (muchas veces con un análisis teórico e interpretativo, no empírico o positivo). En este último punto hay estudios que analizan el estado del SNTE tras la reforma de 2012-2013, principalmente en sus posibilidades de control y poder, pero no en sus estructuras y procesos.

El presente trabajo se inserta en el debate entre quienes argumentan que hay una pérdida del control corporativo y quienes aseguran que lo mantiene. Esto se debe aclarar de mejor manera por medio del análisis organizacional del sindicato en el contexto de la RE, con un estudio de su función y funcionamiento, estructura y procesos, pero también con el análisis empírico del papel del sindicato en el sistema educativo en el contexto de la reforma. En el presente trabajo se analiza y cuestiona esta supuesta pérdida de poder, con énfasis en los efectos que ello tiene en la estructura, función y funcionamiento del sindicato. También se aborda el tipo de representación que devino en la coyuntura de la RE, para insertarse en el debate sobre si se generó una representación sustantiva o únicamente una representación simbólica.

Un análisis interesante sobre el futuro del sindicato en el contexto de la reforma educativa 2012-2013 es el de Auli (2015). El autor sostiene que con la reforma el sindicato ya no tiene valor para el Estado, buscó aniquilar su poder y recuperar totalmente la rectoría de la educación, por lo que solo tendría una representatividad simbólica, debido a que el sindicato es creación del gobierno y este le retira el poder por medio de reformas institucionales. En la misma sintonía, Tapia (2015), considera que el fondo de la RE es la individualización de la carrera docente, para sustituir una relación corporativa-clientelar en una relación vis a vis entre los docentes individuales y el Estado, por medio de cambios institucionales en la trayectoria docente y la generación de incertidumbre. Son importantes estos puntos de vista para considerarlos en la presente investigación y constatar, empíricamente, la influencia del sindicato magisterial en el contexto de la RE, pero aquí se relativiza la pérdida de valor del sindicato para el Estado y el gremio docente y la idea de que se le pueda retirar el poder. La relación entre el sindicato y el Estado es compleja, se basa en acuerdos y tensiones y un cambio en esa relación será producto de cambios institucionales y conflictos políticos.

En contraparte al argumento de Auli, García (2017) considera que tras la RE de 2012-2013 gran parte del poder sindical se mantiene y tiene el potencial de revertir los aspectos profesionalizantes de la reforma. Esto se logra con prácticas informales, principalmente acuerdos entre secciones sindicales y gobiernos estatales para la regularización de docentes y nombramientos provisionales. Estos acuerdos disminuyeron las plazas a concurso, lo que, sumado a la resistencia a la evaluación, impidió que esta se hiciera plenamente. El poder sindical también se mantuvo por la ocupación de puestos administrativos por parte del sindicato en el ámbito estatal y la movilización del sindicato disidente, que llevaron a la negociación con la Secretaría de Gobernación, se anuló el no reconocimiento legal de esta facción y se mantiene mesas de diálogo. La consecuencia de esta resistencia fue reposicionar nuevamente al SNTE como interlocutor privilegiado de la SEP, y convertirlo en sindicato de servicios para gestionar prestaciones y ofertar una capacitación para el examen de evaluación, lo que incide en el intento de debilitar al sindicato. A esto se sumó al panorama electoral de 2018, que tenía el potencial de debilitar la RE y fortalecer la posición sindical.

En este trabajo se analiza el papel del sindicato en el sector educativo en el contexto de la RE, para evaluar el modelo de representatividad y la influencia que puede tener en el sector. Como hipótesis se anticipa que, si bien el sindicato se debilitó con la RE, como lo establecen los autores mencionados, sigue siendo (y puede ser) un actor central en el sector. Lo que cambia es la dinámica organizacional a su interior.

7. Estudios sobre el sindicato magisterial desde la perspectiva organizacional e institucional

Los estudios sobre los cambios organizacionales dentro del SNTE analizan, primordialmente, los efectos de las reformas del Estado y los avances de la democracia en la estructura interna del sindicato, principalmente a la luz de la emergencia del neoliberalismo y el proyecto tecnocrático. La mayoría se centra en la estructura de poder, capacidad de negociación y los mecanismos de control.³⁶ En este estudio se retoman

³⁶ Arnaut (1992); Loyo (1992), Benavides y Velasco (1992); Muñoz (1996); Loyo y Muñoz (2003); Muñoz (2001); Fernández (2010).

estas perspectivas, pero se pone el énfasis en los factores institucionales que configuran las relaciones políticas.

El estudio más cercano a lo institucional y organizacional es el de Arnaut (1992). Orienta su trabajo a la capacidad de gestión y poder de negociación de las dirigencias sindicales. La pluralidad generó actores contrarios al corporativismo, pero también abrió espacios de vacío y debilidad que lo reconfiguran. Esto da cuenta de la complejidad de los cambios, todos los procesos de transformación abren posibilidades de acción imprevistas, por los vacíos que producen.

En el tema de las tensiones institucionales los trabajos de Loyo (1992) y Benavides y Velasco (1992) analizan la tensión entre la estructura corporativa del sindicato magisterial, versus el proyecto tecnocrático y el programa de modernización del país, donde la dirigencia sindical salió perdiendo. Esta derrota se pone en evidencia con el fin del liderato de Jonguitud y el ingreso de EEG. En este nuevo periodo hubo un proceso de adaptación y reconfiguración para adecuar la estructura sindical al nuevo escenario (Loyo y Muñoz, 2003). En el mismo sentido, el trabajo de Muñoz (1996) analiza los cambios institucionales para adecuar al SNTE a las nuevas circunstancias, por medio de modificaciones institucionales formales con reformas a los estatutos en 1992, mejorando los mecanismos de representación y con una política más pragmática y menos ideologizada, así como medios de control como el delegado sindical.³⁷

Muñoz (2001) también analiza las instituciones informales, no solo formales, dentro del sindicato, centradas en evitar que las reformas y políticas educativas mermen su influencia. Estos estudios son significativos, permiten comparar las estrategias de adaptación de aquel entonces con las actuales y entender los mecanismos del sindicato. Como se verá en el presente estudio, el sindicato mantiene estrategias ya practicadas en

³⁷Los cambios institucionales se combinaron con otras estrategias: cursos de capacitación, reconstruir la identidad sindical y corporativa, obtener mayores recursos, refrendar los vínculos entre el sindicato y gobierno, un discurso de corresponsabilidad sindicato gobierno en los asuntos educativos, alianzas con organizaciones internacionales y la creación de fundaciones e institutos, que refrendaron al SNTE como el principal interlocutor válido y representante de las relaciones laborales. Loredo (1997), Loyo (1997) citados en Loyo y Muñoz (2003). En esta línea argumentativa, algunos autores consideraron que el sindicato dejaba de ser corporativo, pero con una dirigencia autoritaria y sin ser afectado por la descentralización. Hernández (1992), Loyo (1997), Muñoz (1996).

otras coyunturas que buscan debilitarlo, por lo que podemos observar una forma de actuación con una dependencia del rumbo institucional.

Desde el individualismo metodológico, Fernández (2010, 2011) analiza el SNTE con perspectiva institucional y de elección racional. Su trabajo se centra en estudiar al sindicato como organización, vincula las reglas del juego establecidas en sus estatutos con el poder político de los dirigentes, e intenta comprender el diseño institucional que incentiva la búsqueda de poder. Según la autora, el diseño institucional de “grilla” mantiene e impulsa al grupo hegemónico, lo que se potencia con la discrecionalidad de la aplicación y respeto de las normas. Los dirigentes aprovechan la baja fiscalización de las normas, su interpretación política, su ambigüedad y la acción por interés o ventaja de los agremiados. Por medio de la teoría de elección racional, la autora analiza los incentivos y preferencias en la toma de decisiones y la trayectoria sindical, donde los intereses económicos priman sobre los morales y personales. Su estudio da luz sobre la caracterización del arreglo institucional formal e informal del sindicato magisterial y la relación de dicha estructura con la toma de decisiones a su interior.

Para Jones (2014), el cambio en el sector educativo no solo demanda la participación del sindicato y autoridades, también de la sociedad civil. Ello implica la participación del sindicato y, dentro de este, abrir espacios de participación, con un cambio de fondo en su lógica y representación. Este trabajo es significativo porque se sostiene la importancia de dicha transformación, principalmente por medio de cambios institucionales, y analiza su posibilidad en el contexto de la RE de 2012-2013.

Estos trabajos dan luz sobre la relación entre instituciones formales e informales, y como este entramado genera incentivos para el comportamiento de los miembros del sindicato, pero no abordan los procesos de cambio institucional y organizacional que se analizan en el presente estudio. Es necesario abordar el estudio de la dinámica interna del sindicato y sus estrategias frente a contextos adversos, ya que estos estudios organizacionales no exploran a profundidad la vida interna del sindicato, la gestión, la relación dirigencia-base y el funcionamiento real de sus órganos de gobierno (Loyo y Muñoz, 2003).

8. Ubicación del presente trabajo en el debate académico

La presente investigación pretende insertarse en el diálogo y debate sobre el sindicato magisterial, particularmente en su relación con las políticas y reformas educativas, y continuar los análisis que toman a la organización gremial como objeto de estudio central, particularmente la transformación en su estructura, procesos, función y funcionamiento producto de los cambios en el contexto institucional. El estudio se emprende con el entendido de que el sindicato es un actor relevante en el sector educativo, lo que queda de manifiesto claramente con el recuento de la literatura sobre el tema. Resulta pertinente el análisis de la convergencia que se pudo dar entre la RE y el sindicato, para evaluar su viabilidad. En este trabajo se analizan no solo los cambios en la estructura y funcionamiento de la organización, también la posibilidad de transformar las formas de representación y de construir un espacio de participación, que permita hacer del sindicato un actor constructivo en el sector educativo.

Muchos de los estudios reseñados se centran en el análisis del papel del sindicato en las políticas educativas, son menos los que analizan el efecto de las políticas educativas en el sindicato. Dentro de estos estudios, normalmente se considera al sindicato como un actor importante en el sistema educativo, con un papel generalmente problemático, por obstaculizar su modernización. En esta tesis no se hace un juicio a priori del papel del sindicato en la RE, se adopta una posición neutral para analizar la relación mutua entre la reforma y el sindicato, con un marcado énfasis en el efecto de la reforma sobre la organización gremial.

Gran parte de los trabajos hablan desde la voz del especialista. Una parte importante son estudios teóricos o de gabinete. Esta investigación pretende recoger las opiniones y concepciones de los actores, por medio de un trabajo de campo, privilegiar su voz y construir el contexto del fenómeno a partir de ellos. Los estudios empíricos son importantes porque aumentan la comprensión de fenómeno, evitan los sesgos académicos y disminuyen la distancia que suele tener el investigador con el fenómeno estudiado.

Muchos trabajos sobre el sindicato abordan el análisis de las relaciones políticas en su interior, o del sindicato con el contexto. Otros abordan los aspectos culturales que lo constituyen o circundan. Algunos más abordan la historia del sindicato. Son menos los

que muestran la importancia de las instituciones, la dinámica organizacional y las tensiones institucionales. En este trabajo no se soslaya la importancia de los aspectos políticos, históricos o culturales del fenómeno sindical, pero se enfatiza el aspecto institucional. Se concibe al sindicato como una organización que se desempeña en un contexto institucional y responde a sus cambios, dependiendo de la fortaleza institucional que tenga. La historia sirve para entender el proceso de evolución de las instituciones que caracterizan el SEN.

Las instituciones son espacios históricamente conformados, que están en constante tensión y disputa. Su aceptación o rechazo depende de cómo son interpretadas. Las distintas concepciones de un arreglo institucional, y los intereses, en juego generan conflictos en torno a éste. El éxito de una reforma educativa, y su efecto en el sindicato, depende de cómo se resuelvan estas tensiones. Por esta razón, es importante conocer los estudios que abordan el fenómeno desde el aspecto político, histórico o cultural, pero estos aspectos se subordinan al factor institucional, en el sentido de que inciden en la fortaleza institucional de la RE y en los efectos de ésta sobre el sindicato magisterial.

La cultura, las relaciones políticas y el arreglo institucional, generan inercias históricamente conformadas, y una dependencia del rumbo difícil de modificar. Sin embargo, se parte de la idea de que los cambios institucionales, si son fuertes y se institucionalizan, pueden tener un efecto en la dinámica organizacional del sindicato. En este trabajo se analiza la concepción, por parte de algunos actores, del contexto político-institucional derivado de la RE y su efecto en el sindicato magisterial. Por último, en este estudio se analiza no solo los cambios en la estructura y funcionamiento de la organización, también la posibilidad de transformar las formas de representación y de construir un espacio de participación, que permita hacer del sindicato un actor constructivo en el sector educativo.

Luego de conocer el debate en torno a la organización sindical, es pertinente conocer un poco de su pasado, para entender cómo se fueron construyendo las instituciones que caracterizan a la organización sindical. En el siguiente capítulo se hace un recuento breve de la historia del SNTE y se explica el contexto y los antecedentes históricos, a nivel regional y nacional de la RE, para comprender las condiciones y circunstancias que la originaron.

4. REFORMAS EDUCATIVAS Y SINDICATO MAGISTERAL: UNA HISTORIA LIGADA A SU CONTEXTO

En el desarrollo de las estructuras institucionales, la historia juega un papel central. El devenir histórico configura las instituciones de base, que entran en tensión en momentos coyunturales. El SEN se caracteriza por un marcado centralismo, y el sindicato magisterial, como otros sindicatos en México, se caracteriza por un marcado corporativismo y patrimonialismo desde su conformación, que en el caso del SNTE ha sobrevivido, incluso se ha reforzado, en diferentes etapas históricas. Estas instituciones básicas entran en juego en la coyuntura de la RE de 2012 y definen en gran medida sus posibilidades de éxito. Es importante mencionar los hitos históricos que conformaron las instituciones básicas del sindicato para entender el proceso de conformación.

I. La emergencia y consolidación del SNTE como instancia de dominación corporativa

1. Hitos históricos que originaron las instituciones básicas del SEN y el SNTE

Centralismo burocrático-sindical

Las reformas educativas en México se han caracterizado por tener un importante contenido político y una lógica basada en el control gremial. Esto responde, en gran medida, a los procesos históricos que han machacado al magisterio, y al papel que este gremio y su sindicato han jugado en el contexto nacional. El maestro es el agente del Estado con mayor presencia en todos los rincones del país. En muchas comunidades es la única presencia del gobierno. Su trabajo era predominantemente político y social: incorporar a las comunidades a la vida nacional, mejorar su higiene, su organización e infraestructura, de manera secundaria tenían un papel educativo (Arnaut, 1996).³⁸

A principios del siglo XX la profesión docente era independiente, ninguna instancia se encargaba de controlarla o administrarla. Posteriormente pasó a ser un acuerdo privado entre particulares: empleador y empleado, para luego ser administrada por corporaciones civiles. Esto cambió radicalmente en el transcurso del siglo. En la primera mitad del

³⁸ Desde la óptica del gobierno se pretende que el maestro defienda los intereses gubernamentales, sirva de vínculo con la población, difunda la ideología dominante y, en un caso extremo, sea un agente de control y vigilancia.

mismo se produjo un largo proceso de estatización y centralización del sistema educativo y, en consecuencia, de la profesión magisterial.³⁹

Cronológicamente, el sistema comenzó a ser administrado por los municipios, luego por las entidades federativas y más tarde, paso a ser administrada por el gobierno federal. La política de unidad nacional, que implicaba en los hechos posponer demandas obreras para atraer inversión, tuvo como resultado un aumento en la concentración de poder en una estructura piramidal y, ya para los años 40 del S. XX, la federación administraba más de la mitad del sistema educativo y la burocracia de la SEP era el actor central en la conducción del sistema, ya que los maestros no contaban con un sindicato nacional. En este proceso, las escuelas normales surgen centralizadas, pues el normalismo y la centralización de la educación en los estados son procesos paralelos. El resultado fue un enorme aparato burocrático que, a mediados de los cuarenta, se convertía en el actor preponderante en el ámbito educativo.

Este proceso de centralización también es visible en el ámbito sindical. Desde mediados de la segunda década del siglo veinte existían diversas agrupaciones sindicales. Algunas de estas organizaciones fueron combativas y protagonizaron huelgas y paros magisteriales. Dos organizaciones creadas en el Distrito Federal buscaban tener una influencia nacional: la Liga Nacional de Maestros, creada en 1920 y la Federación Nacional de Maestros, creada en 1926, con apoyo de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), pese a su intención, su influencia nacional era endeble (Arnaut, 1996).

En 1942 existían cuatro sindicatos educativos principales: el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (SUNTE), el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación (SMMTE) y el Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la

³⁹ A principios del siglo XX el sistema educativo era manejado a través de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA), pero esta solo operaba en el Distrito Federal y Territorios Federales, y cada región se encargaba de manejar su sistema educativo. En 1917 se suprime la SIPBA y en 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública con carácter nacional. El SEN fue un aparato tendiente a la centralización desde la fundación de la SEP, cuya burocracia y estructura creció hasta alcanzar un enorme tamaño. Más adelante, la reforma constitucional de 1934 otorgó al Congreso Federal el poder de legislar para unificar y coordinar la educación en todo el país y autorizó al Poder Ejecutivo Federal a centralizar la política.

Educación (SNATE). Para manejar el complejo sistema educativo, derivado del enorme crecimiento de la SEP, el presidente Manuel Ávila Camacho crea el SNTE en 1943, con la fusión forzada de estas organizaciones, obligándolas a resolver sus diferencias en el seno de la nueva organización (Sandoval, 1997). Estos sindicatos iniciaron un proceso de unión con la intervención directa del presidente Manuel Ávila Camacho. La presencia de altos funcionarios en los actos de la fundación del sindicato, pone en evidencia la relación de cooperación entre el gobierno y el SNTE desde sus orígenes.

La creación del SNTE forma parte de ese proceso de centralización, ya que se trata de una organización impulsada desde el gobierno para mantener una dominación corporativa y patrimonialista del sistema. La finalidad era conformar un pacto corporativo entre el gobierno y los trabajadores de la educación, para manejar el complejo sistema educativo. Su creación fue “un pacto de conveniencias entre dos grupos de burocracias, [...] para robustecer relaciones de dominación que tenían mucho de patrimonialista” (Ornelas, 2008: 57 y 59). Por ello, desde sus inicios el SNTE se subordina a las políticas estatales en materia educativa y laboral (Sandoval, 1997). Con la creación del SNTE surge una estructura paralela de control y administración de la SEP, con una compleja relación político-laboral entre sindicato y autoridades educativas, centrada en diversos temas. La creación de esta estructura pone de manifiesto la intención de crear una instancia de control gremial por medio del sindicato.

En 1943 también se expide un reglamento de escalafón. Este reglamento establece las competencias y las áreas de influencia del sindicato y la SEP. Con la creación del SNTE, el magisterio se vuelve una profesión de Estado y sindical, al servicio predominantemente del gobierno federal y permeado por el sindicalismo magisterial. Esto generó una profesión no totalmente centrada en la educación, ya que desde el periodo cardenista el magisterio se aboca a tareas sociales y políticas que desplazan lo profesional y subordinan al gremio a criterios político-sindicales (Arnaut, 1996). En 1944 se regularizó el funcionamiento de la Comisión Nacional de Escalafón y se producen demandas por aumentos salariales en Coahuila, Durango, Chihuahua, Veracruz, Hidalgo, Sinaloa, Chiapas y Tamaulipas.

El sindicato ya influía en el reclutamiento, cambios de adscripción y movilidad escalafonaria, y quería influir en la formación de maestros. En consecuencia, la

educación primaria pasó a ser entonces un asunto de la SEP y el sindicato y así se constituyó un aparato burocrático-sindical con alto grado de autonomía frente a actores externos. Esto se acentuó con la expedición del nuevo reglamento de escalafón en 1947, que ratifica como máxima autoridad a la Comisión Nacional Mixta de Escalafón (CNME), integrada por dos representantes de SEP, dos del SNTE y un árbitro nombrado de común acuerdo (Arnaut, 1996). Por medio de esta comisión, el gobierno y el sindicato construyeron mecanismos para ejercer gran parte del poder corporativo, centrado en el control gremial.

Los periodos de caciquismo sindical quizá se inauguran con el liderazgo de Jesús Robles Martínez. Este empieza en 1949 y se alargaría hasta el 22 de septiembre de 1972. Ejerció su liderazgo por medio de la Fracción Nacional Revolucionaria y el Frente Nacional de Unidad Revolucionaria de los Trabajadores de la Educación. Su periodo se caracterizó por una mayor subordinación del sindicato a la política estatal a cambio de que sus líderes pudieran ocupar puestos políticos o en la estructura administrativa de la SEP (Sandoval, 1997: 158).

En el periodo de gestión o influencia de Jesús Robles Martínez emergen las principales características del SNTE: “acuerdos y negociaciones secretas con las autoridades en lugar de gestión abierta de las demandas del gremio, uso de la representación sindical como trampolín político, relación verticalista entre dirigentes y dirigidos, anulación de cualquier tipo de disidencia por todos los medios, ideologización de las prácticas sindicales a través de una fraseología nacionalista y centralización extrema de las decisiones” (Sandoval, 1997: 159). Estas características son la impronta del ejercicio sindical autoritario y vertical que, en términos generales, permanecen hasta la actualidad.

Cabe mencionar que esto es parte de un contexto político-sindical más amplio. Como parte de su política de combate a la izquierda, Miguel Alemán remueve a Vicente Lombardo como líder de la CTM y en su lugar designa a Fidel Velázquez, quién a cambio de disciplina sindical y de no hacer huelgas, negocia que los líderes sindicales puedan ser diputados, senadores e incluso gobernadores. Con ello se afianza una política de premio o castigo: a los líderes sindicales subordinados a las políticas del gobierno se les premia con una carrera política o en la administración, a los disidentes se les reprime (Medin, 1990).

El docente como trabajador del Estado con derechos adquiridos

Hacia finales de los años cuarenta la profesión docente depende casi por completo del gobierno federal y de una organización sindical casi única. El sindicato desplaza las asociaciones pedagógicas y gana presencia como organización laboral política y profesional. La profesión docente se vuelve una profesión dominada por una organización nacional, monopolizando la expresión de la voluntad y la representación de los intereses de los maestros (Arnaut, 1996: 204-207). Esta centralización de la autoridad es importante, ya que explica el hecho de que muchas reformas educativas fueron impulsadas por medio de una sociedad entre gobierno y sindicato, sin tomar en cuenta a las bases magisteriales, por lo que generalmente se volvían un tema de negociación político-sindical entre ambas instancias, delegando lo educativo a segundo plano.

Dos de las principales demandas magisteriales son la definitividad e inmovilidad laboral por medio de la basificación, sobre todo en maestros no titulados, y la homologación salarial. La inmovilidad se impone por medio de la defensa sindical, pero es alentada por el gobierno por la necesidad de dar continuidad de los servicios educativos, pues el gobierno no podía deshacerse de más de la mitad de los maestros que carecían de título (Arnaut, 1996).

Los jóvenes entraban a las escuelas normales principalmente con un interés laboral por encima del profesional y sin una verdadera vocación magisterial. Esto llevó a generar una cultura laboral del maestro como trabajador y a centrar sus intereses en los asuntos laborales por encima de los temas educativos, principalmente a la defensa de sus derechos adquiridos, con énfasis en la estabilidad laboral y la mejora salarial.⁴⁰ Para subsanarlo, en el sexenio de Ruiz Cortines se propone un régimen salarial racional, concursos de oposición y obligar a egresados de normales prestar derechos en zonas

⁴⁰ En 1963 se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que reglamenta el apartado "B" del artículo 123 constitucional, en sustitución del Estatuto Jurídico de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1941. Esta ley protege a los trabajadores de base con el derecho a la inmovilidad. En el mismo año se concede una igualación de sueldos a los maestros de los estados, con respecto a los maestros del Distrito Federal y el primero de mayo de 1964 se aprueba un aumento salarial del 30 por ciento. Con estas acciones se formalizan legalmente tres de las demandas históricas del magisterio: la inmovilidad en el trabajo y la homologación y aumento salarial.

rurales. Lo anterior con el fin de hacer frente a la crisis de formación y condiciones de trabajo, como la caída del salario real y el embotellamiento escalafonario.

La faceta *movimentista*

A la par al proceso de centralización y de conformación de una estructura corporativa, en alianza o colaboración con el gobierno, que configuró las características más conspicuas del sindicato magisterial, se fue gestando otra faceta caracterizada por el movimiento social. A lo largo del proceso de centralización, el magisterio mostró su descontento y surgieron resistencias locales. El magisterio también se movilizaba por el control de la profesión, por mejorar sus condiciones de trabajo, por un mayor reconocimiento profesional, entre otros temas. Esto generó que la política de centralización se desarrollara desde la capital del país y desde las élites políticas, lo que devendría en una forma de legislar sumamente cupular y centralista, propio de las reformas educativas hasta la actualidad.

Históricamente, muchos sectores magisteriales se han caracterizado por una constante movilización, sobre todo en las primeras décadas del siglo XX, donde la movilización magisterial fue intensa. Los maestros egresados de normales rurales y aquellos que se desempeñan en el entorno rural, han mantenido históricamente una vocación *movimentista*, por el contenido político de su formación, sus condiciones de trabajo desfavorables respecto a los urbanos y por los constantes conflictos con los poderes establecidos en su comunidad, pero también se han verificado movilizaciones de maestros urbanos.

En los últimos lustros se consolidó la facción *movimentista* del sindicato. En 1978 se crea la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) por decreto presidencial. Su creación es considerada un logro del sindicato, ya que éste planteó la necesidad de fundar una universidad para la formación magisterial. La UPN pretendía ser una universidad de elite para la formación de maestros, pero desde su origen surge con una disputa por el control de puestos directivos, reclutamiento de maestros y alumnos (bachillerato general o pedagógico como requisito de ingreso) y currículo (Arnaut, 1996).

En 1980 el conflicto deviene en la reacción de un nuevo actor: un conjunto de maestros y alumnos que se opone al grupo hegemónico. Desde 1979 surgen y se articulan

movimientos magisteriales por la situación económica y la indiferencia de dirigentes seccionales, llegaron a paralizar las actividades educativas y desconocer a líderes seccionales. Estos movimientos se agrupan en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y Organizaciones Democráticas del SNTE (CNTE), la cual creció rápidamente hasta tener representaciones en casi todo el país y a dominar las secciones VII de Chiapas y XXII en Oaxaca. Para su organización crearon formas de organización no sancionadas en los estatutos como Concejos Centrales de Lucha, Comités de Lucha y Coordinadoras regionales para permitir la participación de los sindicalizados sin restricción (Sandoval, 1997). El surgimiento de la CNTE fue encabezado por Teodoro Palomino, Jesús Martín del Campo y José Luis López.⁴¹

En junio de 1983 el SNTE aprueba un plan de acción para presionar al gobierno, el cual incluye la posibilidad de emplazamientos a huelga. El 17 de junio se llevan a cabo en todo el país concentraciones de apoyo al CEN y se emplaza a huelga para el 20 de agosto, misma que no llegó a estallar porque el sindicato acepta las ofertas del gobierno. Sin embargo, todo el periodo de 1982-1988 estuvo caracterizado por conflictos entre el SNTE y la SEP por el tema de la descentralización y la revolución educativa. La UPN sigue en disputa y en su interior surge un nuevo actor: académicos y administrativos permeados por la CNTE al margen de SEP y SNTE. A esto se unió la disputa entre vanguardistas y no vanguardistas.

En 1987 se reúne la asamblea nacional de escuelas normales, convocada por la CNTE, para responder a lo que consideran como políticas antinormalistas del gobierno de Miguel de la Madrid, derivado de la desconcentración de la ENSM (Arnaut, 1996). Para ese momento, Jonguitud se había distanciado del gobierno por las disputas políticas, la convulsión dentro del gremio y su cercanía con Cuauhtémoc Cárdenas, pero también se consideraba un estorbo para las reformas educativas y la modernización sindical. En 1989 la CNTE realiza plantones y paros en los estados de Chiapas, Oaxaca, Michoacán

⁴¹ La ENSM era el bastión disidente en el D.F. En 1980 hay un intento fallido de desconcentración de la ENSM y el control pasa a los maestros y alumnos de verano. Fue en 1983 cuando se logra una desconcentración de la escuela hacia diferentes zonas del D.F. y hacia otros estados, para terminar con un bastión de la disidencia. El SNTE participa en el proceso de decisión y ejecución y se eligen ciudades que son bastiones de VRM para la instalación de las nuevas escuelas. El resultado permitió a la SEP designar e intervenir en la designación de autoridades en la ENSM (Arnaut, 1996).

y el D.F. El 23 de abril de 1989 Carlos Jonguitud presenta su “renuncia”, luego de salir de una reunión con el presidente Carlos Salinas.

Esta faceta de movimiento social del sindicato hizo imperativo, para el gobierno, construir mecanismos de control, con una lógica que prevalece hasta nuestros días. También configuró la existencia de facciones que se mueven en lógicas distintas: una más cercana a la posición gubernamental, otra de naturaleza contestataria. Estas facciones han estado en disputa y han tenido reacciones distintas a las políticas educativas.

Contención, colaboración, colonización

Luego de un fuerte proceso de centralización y concentración, comienzan algunas políticas de desconcentración y emergen grupos opositores en el seno de la organización sindical. La capital deja de ser la referencia salarial debido a la nivelación y concesiones del gobierno federal y el de los estados. Se establecen normales regionales y se desconcentra el IFCM con una mayor injerencia del sindicato en éste (Arnaut, 1996: 117). En 1953 el secretario de educación José Ángel Cisneros denuncia una intromisión sindical en asuntos de competencia exclusiva de la autoridad educativa en el marco de la negociación salarial.

De 1955 a 1958 se vive una relativa vida y autonomía sindical. El SNTE apoya emplazamientos a huelga de 17 estados para obtener aumentos salariales y prestaciones. La mayoría de los emplazamientos se dieron en secciones sindicales locales y su principal demanda era la nivelación estatal con respecto a la federal. En 1956 surge un conflicto, encabezado por el profesor Othón Salazar Ramírez, en la sección IX del D.F., por divergencias políticas y por una demanda de aumento salarial del 30 por ciento, en rechazo de la oferta gubernamental del 10 por ciento. El movimiento crea un Comité de Lucha Pro Pliego Petitorio, el cual evoluciona a Movimiento Magisterial, del que surgió, en 1957, el Movimiento Revolucionario del Magisterio y eligen su propia representación sindical.

El CEN del SNTE descalifica duramente al movimiento magisterial y la mayoría de las secciones del país se mantiene al margen del conflicto de la sección IX debido a su debilidad orgánica, ya que de la dirección nacional del sindicato dependía su salario y definitividad en el empleo, amén de ser los maestros estatales los más beneficiados de

la gestión sindical de aumentos salariales y capacitación. Esto permite sobrevivir a la estructura del SNTE (Arnaut, 1996) y a generar un precedente de represión y desarticulación de la disidencia magisterial, con un proceso de control y despolitización, que será importante hasta la actualidad. Como resultado, gran parte del magisterio que se encuentra bajo el control institucional del sindicato se mantiene inactivo ante coyunturas que afectan sus intereses.

Bajo el liderazgo de Robles Martínez se demandó un aumento salarial, pero la respuesta del gobierno no fue satisfactoria. En varias entidades, principalmente Veracruz, Baja California, Chihuahua y Coahuila, se registraron paros y huelgas y, frente a esto, el CEN del SNTE advirtió que los conflictos magisteriales en los estados eran producto del desajuste económico. El tema de las huelgas y paros se abordó en el V Consejo Nacional Ordinario, en el cual se declaró que en las secciones se planteaban los problemas sin bases legales, por lo que se giró una circular a las secciones en las que se “recomendaba” un estricto apego a los estatutos sindicales (principalmente el artículo 10 y el 57, este último luego sería el 86) y el estatuto jurídico (Ley General del Trabajo), para no plantear problemas “ilegales”. La reglamentación interna obliga a las bases a respetar los acuerdos tomados en las asambleas (artículo 10), y establece que las huelgas deberán sometidas al estudio del CEN después de ser votadas en el congreso seccional (artículo 86). Con base en estos lineamientos normativos se desconocieron los paros y huelgas estatales y se condenó toda agitación política futura, lo que explica la desmovilización que ha caracterizado a las bases institucionales del sindicato.

En 1972 surge un movimiento denominado Movimiento 22 de Septiembre que amagaba, en declaración del secretario general Carlos Olmos Sánchez, con hacer huelgas en el contexto de la negociación salarial y la lucha de un salario de 105 pesos hora-semanales. Sin embargo, el 26 y 27 de septiembre se lleva a cabo el consejo Nacional extraordinario en el que se suspendió a Carlos Olmos Sánchez y se designa a Eloy Benavides Salinas como secretario general del CEN. El 4 de noviembre el CEN manifiesta que esta instancia era la única legalmente autorizada para presentar demandas generales del magisterio y llevar a cabo la estrategia de movilización, con lo que las posibles movilizaciones se extinguen. Los conflictos políticos dentro de las normales llevan al gobierno a darle al SNTE una mayor intervención en detrimento de la

presencia e influencia gubernamental.⁴² Este proceso acrecienta el poder sindical y la verticalidad centrada en el control, ya que las movilizaciones solo podrían ocurrir si se daba la orden desde la cúpula sindical, con lo que se refuerza la mencionada desmovilización de la base gremial.⁴³ El nuevo contexto también amplía las atribuciones al sindicato.

En el X Congreso Nacional Ordinario se designa a Carlos Jonguitud Barrios como secretario general del CEN del SNTE y se recomienda que difundan los principios y objetivos del Movimiento Reivindicador de 22 de Septiembre de 1972, amén de organizar un Frente Nacional Unificador que devendría en la creación de una estructura paralela al sindicato, denominada Vanguardia Revolucionaria del Magisterio (VRM o Vanguardia), para unificar al sindicato. La máxima que guiaba a VRM era el activismo político para fortalecer la posición política del sindicato para lograr sus objetivos. El régimen reconoce a VRM y le otorga posiciones políticas a nivel nacional y local de la SEP, sobre todo en las áreas de control de personal docente. Para tener un control y vigilancia total del sistema educativo, en cada escuela se nombra un representante de Vanguardia en paralelo al representante delegacional.⁴⁴ Con esta estructura paralela se refuerza, como nunca hasta entonces, la lógica corporativista y de control el sindicato magisterial.

Con el tiempo, además de la imposibilidad de la autoridad de otorgar más concesiones al sindicato, el gobierno quiere recuperar la autoridad del personal que está en manos del sindicato, pues ya había perdido el control político, administrativo y técnico de los maestros. El SNTE posee un poder enorme por el gran número de agremiados y por las posiciones en la estructura política y administrativa del sistema educativo, con los que

⁴² El sindicato y los normalistas rechazan la presencia de maestros que no son egresados de las normales, por considerarlo una invasión, pero en realidad lo hacen porque el SNTE y la SEP buscan mantener un control sobre el sistema de normales.

⁴³ Por la parte oficial, en abril de 1973 se inicia un proceso de desconcentración administrativa, se crean nueve Unidades de Servicios Descentralizados, con 30 subunidades de servicios. El 14 de diciembre de 1973 se publica el nuevo reglamento de escalafón, que derogó el vigente en 1947, y se publica el 29 de noviembre la Ley Federal de Educación para sustituir la Ley Orgánica de Educación Pública de 1942. Por último, en 1974 se establece la licenciatura para los profesores de preescolar y primaria, con un esquema sumamente centralizado, subordinada al SNTE y a la autoridad, en tanto que el IFCM es descentralizado (Arnaut, 1996).

⁴⁴ Con esta estructura paralela al sindicato el SNTE se moderniza en su discurso y su práctica política: se crean escuelas de cuadros sindicales, se coopta a líderes que están en contacto con la base para fungir como elementos de control y vigilancia, la corrupción se disemina por la mayor parte del sindicato y se consiguen ventajas laborales como dobles plazas, comisiones y permisos para los miembros de Vanguardia (Sandoval, 1997). A la postre, VRM se convierte en una estructura con un papel centrado en acrecentar el control y vigilancia del gremio magisterial.

puede influir en las políticas en la materia. Por ello, el nuevo grupo hegemónico asume una posición más independiente y beligerante en negociaciones con SEP y gobiernos estatales (Arnaut, 1996).

Recuperar el control por la vía de la descentralización y la profesionalización

Al reducirse la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas del magisterio, se plantea una movilidad por medio de la profesionalización en lugar de aumentos generales de salario, esta estrategia generaría un sistema meritocrático y sería menos onerosa económicamente para el gobierno. Se autoriza la creación de dobles plazas; se crean, modifican y desaparecen nuevas categorías en el escalafón, amén de que aumentan las compensaciones salariales a directores y supervisores. En paralelo, el sindicato adquiere una mayor influencia en el escalafón y surge una defensa radical del normalismo (Arnaut, 1996). La búsqueda de la profesionalización y mejora magisterial por medio de sistemas meritocráticos se van constituyendo como estrategias reformistas, con ello se evita una costosa mejora general de las condiciones y una reforma integral del sistema, al centrar la responsabilidad de la calidad y desempeño educativo únicamente en el maestro, aspecto que caracterizará a las reformas educativas.

En 1968 Díaz Ordaz plantea la necesidad de una reforma educativa. En 1970 el secretario de educación pública propone una descentralización progresiva del sistema para hacerlo más ágil.⁴⁵ Este intento de reforma generó una fuerte resistencia sindical. Como respuesta, la SEP decide que no habrá reforma si no se suma el sindicato, con lo que deja el precedente de requerir la anuencia sindical para llevar a cabo reformas educativas y, en lo consecutivo, el control de la SEP sobre el personal docente se debilita en beneficio del sindicato, ya que SNTE no dejaba operar los ascensos (Arnaut, 1996: 123).

Esto marcará en gran medida los procesos de reforma educativa, ya que generalmente se buscaba la alianza sindical para llevarlas a cabo. En paralelo, disminuía la capacidad de la SEP para satisfacer las demandas del sindicato.⁴⁶ A la par, éste se involucra en una

⁴⁵ También propone crear un organismo permanente de planeamiento integral educativo, con carácter consultivo; hacer de los supervisores personal de confianza y originarios de su circunscripción; revisar el escalafón para mejorar su cumplimiento y privilegiar el mérito (Arnaut, 1996).

⁴⁶ Debido a la crisis fiscal, el tamaño del sistema y un alto grado de homogeneidad que reduce el margen para otorgar concesiones, acrecentado por una mayor capacidad de presión del sindicato.

mayor cantidad de asuntos ajenos a su competencia.⁴⁷ En este contexto se genera el doble papel que ha jugado el sindicato en sector educativo: profesional (con injerencia en temas educativos) y político-sindical. El sindicato obtenía importantes concesiones y fue reforzando su influencia, por lo que, con el tiempo, gran parte del contenido de las reformas se centrará en recuperar la rectoría del sistema educativo.

En paralelo a la profesionalización, otra política del gobierno fue dejar en libertad de acción a los gobiernos de los estados en su sistema de formación y capacitación magisterial y a instituciones autónomas o privadas, las cuales tienen una gran expansión. Poco a poco surge un doble problema de gobernabilidad: hay una evidente debilidad del control de autoridades sobre maestros, pero también el sindicato comienza a perder control sobre algunos grupos regionales y profesionales.⁴⁸ Frente a esto, el SNTE inicia una política tendiente a consolidar su influencia sobre la SEP.

En 1978 el gobierno comienza un proceso de desconcentración administrativa con la creación de delegaciones en cada entidad, en las que establece a empleados de confianza como titulares y representantes del secretario de educación, con el fin de debilitar la influencia del sindicato y tener mayor control sobre los sistemas escolares federales en los estados. En un segundo plano, la desconcentración busca elevar la calidad de la enseñanza primaria, para ello se crea el Consejo Nacional de Enseñanza Normal, cuyo objetivo es incorporar distintos actores interesados en el ámbito educativo.

La consolidación del poder sindical

El conflicto magisterial que marco el sexenio 1988-1994 termina con el desplazamiento del grupo que fue hegemónico durante 15 años. Los maestros normalistas, base del sindicato, redujeron su membresía en éste, y a VMR se le veía como un grupo que apoyó una política de contención salarial (Arnaut, 1996). Las acciones de la CNTE mermaron la

⁴⁷ Verbigracia, resolver el achatamiento de la pirámide era para el SNTE un asunto político y profesional (Arnaut, 1996).

⁴⁸ El antagonismo entre VRM y el secretario de educación es la continuación del choque entre el personal más permanente de origen normalista y el personal gubernamental de elección temporal y de origen ajeno al normalismo (Arnaut, 1996). El distanciamiento entre la SEP y Vanguardia también respondía a las limitaciones que se le puso al sindicato en la planeación educativa (Sandoval, 1997).

hegemonía de vanguardia y facilitaron la llegada de EEG, pero los miembros de esta facción del sindicato nunca la aceptaron, por lo que se mantuvo el descontento.

EEG toma posesión como secretaria general del SNTE el 24 de abril de 1989, para terminar el periodo 1989-1992, en un consejo extraordinario presidido por Luis Moreno Bustamante donde se aceptó la licencia de Araujo del Ángel. La lideresa fue designada por el presidente Carlos Salinas de Gortari, el secretario de gobernación Fernando Gutiérrez Barrios y del trabajo Arsenio Farrell Cubillas a propuesta de Manuel Camacho Solís (Robles, 2013). Su primer período duró dos años más que lo establecido en los estatutos y se le conoció como Nuevo Proyecto Sindical.

En su primer discurso consideró al pluralismo dentro del sindicato como algo no deseable por el peligro de fragmentación sindical, por lo que llamó a la preservación de la unidad del sindicato, amenazada también por los procesos de descentralización.⁴⁹ Esto inaugura una lucha para mantener y consolidar la unidad del sindicato y mantener su poder en el SEN. También abre una etapa de disputa constante con la facción democrática del sindicato magisterial y se acentúa la separación entre facciones. La intención de la facción institucional es lograr el control y disciplina del sindicato magisterial.

En este periodo se enfrentó al secretario de educación Manuel Barlett Díaz durante la negociación de la descentralización educativa. Su argumento era que en el periodo 1989-1993 el SNTE estuvo en riesgo de desmembrarse si llevaba a cabo la descentralización administrativa como estaba planteada, pues los maestros tendrían que tratar con el gobierno de su estado y crear organizaciones sindicales estatales. El Secretario respondió que la Federación es solo un modelo de organización, pero que el sindicato decidió permanecer unitario y así lo respetaría. Esto refleja lo que será el fuerte estilo de negociación de la nueva lideresa, marcado por la búsqueda de una mayor influencia del sindicato en el sistema educativo y político.⁵⁰ También marca el estilo de la lideresa de exigir prerrogativas para el sindicato y el gremio.

⁴⁹ Pese a ello, llegó con la CNTE a los siguientes acuerdos: en la sección IX del D.F. Se desconoció el Comité Ejecutivo Seccional encabezado por Serafín Ramírez y se instaló una Comisión Ejecutiva con presidencia y mayoría disidente; en la sección 10 se desconoció a Elías Rodríguez y la Comisión Ejecutiva es integrada por miembros de la CNTE y el SNTE, en la sección 11 se amplían las carteras y la mayoría se entregan a miembros del Bloque de Delegaciones Democráticas, por último, se reconoce el gobierno sindical de la CNTE en Oaxaca y Chiapas.

⁵⁰ Bajo el liderazgo de EEG el sindicato comienza a realizar periódicamente congresos nacionales extraordinarios, ya que por medio de estos la lideresa puede tener una mayor y constante control sobre la organización sindical. En el

EEG creó la fundación SNTE para acercarse a intelectuales y académicos demócratas y perteneció al grupo San Ángel ligados a Vicente Fox. El apoyo al proyecto de Fox la convirtió en una aliada de primer orden y logró negociar aumentos salariales, recursos para fideicomisos de viviendas, licencias con derecho a sueldo y aumento de plazas de trabajo. Durante el panismo se convirtió en la líder fáctica del sistema educativo, todos los secretarios de educación, excepto Josefina Vázquez Mota, la obedecían o la hicieron su aliada. De esta forma se manifiesta la estrategia de ofrecer apoyo electoral a cambio de posiciones y concesiones políticas, lo que aumenta la influencia sindical y marcara el sentido político-sindical de la última reforma educativa.⁵¹

En 2005, aun como secretaria general del PRI, EEG impulsa el Partido Nueva Alianza (PANAL) con la estructura del SNTE. En 2006, horas antes de la elección presidencial llega a un acuerdo político con Felipe Calderón para favorecerlo. En este acuerdo negoció cargos en el gobierno federal como la dirección del ISSSTE, la lotería nacional y la Subsecretaría de Educación Básica. En 2006 es expulsada del PRI por operar a favor del Felipe Calderón y atacar la campaña de Roberto Madrazo. En 2007 la nombran presidenta vitalicia del SNTE por medio de un consejo nacional extraordinario reunido en Rosarito Baja California, en una elección de sede de última hora y un filtro para que llegaran delegados allegados a ella. Con ello el poder de la lideresa es total y su influencia política más allá del sistema educativo es evidente. Se consolida así la etapa del neocorporativismo sindical: mayor autonomía e influencia del sindicato frente al gobierno, lograda por medio del uso de su poder político.

Segundo Congreso Nacional Extraordinario realizado en febrero de 1992 se reestructura el CEN y se amplía su periodo, quedando EEG como Secretaria General. En febrero de 1995 se realiza el tercer Congreso Nacional Extraordinario en el que se designa a Humberto Dávila Esquivel secretario general. Desde 1995 a 2004 EEG no es la secretaria general de CEN, pero sus órdenes son cumplidas dentro del sindicato. En 2004 crea el cargo de presidente del SNTE que le es conferido de inmediato. Por otro lado, se verifican desafíos a su autoridad, en julio de 1998 EEG enfrenta un nuevo conflicto con la CNTE en la sección IX del D.F. en el marco del XIV Consejo Seccional Ordinario de la sección para renovar la dirigencia. El CEN del SNTE denuncia supuestas irregularidades en el proceso de elección y desconoce al Comité Ejecutivo Seccional, en su lugar conforma un Consejo Democrático Plural de Unidad Magisterial de la Sección 9 integrado por delegados del Consejo Seccional Extraordinario. Desde entonces la vida sindical de la sección se vio interrumpida, pues no se llevan a cabo los consejos seccionales para renovar autoridades.

⁵¹ Durante los años de la alternancia política, surgida tras las elecciones del año 2000, continuaron muchos lastres en el ámbito educativo: poca participación plural, casi todas las decisiones en materia educativa eran tomadas por la SEP y el SNTE; prevalecía la influencia del SNTE por ser el único interlocutor entre maestros y la SEP, lo que implicaba un co-gobierno SEP-SNTE del sistema educativo (con poder de veto sindical en las iniciativas educativas) en los tres niveles de gobierno; y continuaban las relaciones estrechas entre el gobierno en turno y la organización sindical (Santibáñez, 2008). La democratización política no debilitó el poder del SNTE, por el contrario, fortaleció el control vertical y autoritario de la cúpula sobre sus agremiados y su influencia en el sector educativo (Muñoz, 2008).

Previo a la reforma educativa EEG intenta modernizar el sindicato. Reduce de 12 a 8 las carteras directivas y crea una secretaria de transparencia y rendición de cuentas. En octubre de 2012 el SNTE aprobó una reforma a sus estatutos para crear el Consejo General Sindical para el Fortalecimiento de la Educación Pública. Este se pensó como órgano supremo de dirección, que se renueva cada seis años, integrado por tres personas y encabezado por un presidente electo democráticamente, con renovación sexenal.⁵² Sin embargo, estos cambios se realizan dentro de una lógica corporativa, vigente y vigorosa, y no devienen en auténticos procesos de democratización. EEG es reelecta por un periodo de seis años como candidata única.⁵³

El mayor mérito del liderazgo de EEG fue intentar construir una representación sindical sustantiva.⁵⁴ Pero esto se hizo sin dismantelar el control corporativo. Además, en su periodo se pone en evidencia, con pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, la baja calidad de educación que reciben los estudiantes mexicanos de educación básica respecto a otros países, principalmente los de la OCDE. Esto debilita su imagen de lideresa modernizadora y se señala al sindicato como un obstáculo a la verdadera modernización del sector educativo. Con ello se funda un nuevo periodo de reforma, esta vez con una lógica distinta a las anteriores: sin un acuerdo o alianza con el SNTE.

En la siguiente tabla se resume, cronológicamente, los principales hitos históricos que originaron las instituciones básicas del SEN y el SNTE:

⁵² Entre las facultades del Consejo General Sindical esta generar mejores condiciones laborales para los agremiados, generar un sistema de transparencia del magisterio, ordenar auditorias, otorgar el presupuesto y convocar a congresos.

⁵³ En el ámbito político, EEG fue diputada, senadora, secretaria general del PRI y presidenta de la Junta de Coordinación política de la cámara de diputados, desde donde apoyó diversas políticas de Vicente Fox. En su carrera es visible la tendencia de los líderes sindicales de ocupar cargos políticos o en la dirección del sistema educativo. A través de estas posiciones el sindicato en general, y la lideresa en particular, buscan influir en las decisiones educativas e incluso extraeducativas, por lo que se conforma un poder factico y un actor con poder de veto sumamente poderoso. Como coordinadora de los diputados del PRI apoyó el aumento del Impuesto al Valor Agregado y las reformas estructurales en materia energética, laboral, fiscal y de seguridad social, pero se opuso sistemáticamente a las reformas educativas.

⁵⁴ Según sus propias palabras, desde su posición intentó llenar los vacíos que ha dejado el gobierno federal en la educación, siguiendo la tendencia de justificar la intervención del sindicato en la estructura de la SEP debido a las omisiones de la secretaria.

Hitos históricos que originaron las instituciones básicas del SEN y el SNTE	
Acontecimiento	Consecuencia/Institución
1940: federación administra la mitad del SEN y la burocracia de la SEP es el actor central.	Centralismo burocrático.
1943: fundación del SNTE, se expide reglamento de escalafón.	Profesión docente depende casi por completo del gobierno federal y de una organización sindical casi única.
1949: inicia periodo de Jesús Robles Martínez (se alargaría hasta 1972).	Principales características del SNTE: caciquismo sindical, subordinación del sindicato a la política estatal a cambio de puestos políticos o en la estructura de la SEP. Se condenó paros, huelgas y toda agitación política futura.
1968: Díaz Ordaz plantea la necesidad de una reforma educativa. 1970: descentralización.	Este intento de reforma generó una fuerte resistencia sindical. La SEP decide que no habrá reforma si no se suma el sindicato. Reformas por acuerdo SEP-SNTE.
1972: inicia periodo de Carlos Jonguitud	Surge la estructura de control denominada VRM. Se acrecienta el corporativismo.
1978: desconcentración administrativa con la creación de delegaciones en cada entidad.	Comienzan reformas tendientes a contener políticamente al sindicato.
1979: movimientos magisteriales.	Surge la CNTE.
1983: SNTE aprueba plan de acción para presionar al gobierno, posibilidad de emplazar a huelga.	Conflictos entre el SNTE y la SEP por el tema de la descentralización y la revolución educativa.
1988-1994: conflicto magisterial	Se desplaza el grupo que fue hegemónico por 15 años.
1989 EEG toma posesión como secretaria general del SNTE	Inicia nuevo proyecto sindical: discurso modernizador con prácticas retrogradadas.
1991: EEG crea la Fundación para la Cultura del Maestro, A.C.	EEG se acerca a intelectuales y académicos y perteneció al grupo San Ángel ligados a Vicente Fox. Inicia periodo donde afianza al SNTE como actor político en el contexto de la alternancia.
2005: EEG crea el PANAL.	Neocorporativismo: EEG apoyó la candidatura de Felipe Calderón a cambio de prebendas y canonjías políticas.

Fuente: elaboración propia.

La inercia institucional como legado histórico

Con este recuento histórico se pone de manifiesto la formación del SNTE como un sindicato con una marcada estructura corporativa, que lograba reproducirse y reforzarse en diferentes coyunturas históricas. Se puede identificar una dependencia del rumbo

institucional: desde su origen, el sindicato surge con instituciones de base (corporativismo y patrimonialismo) que se fueron reproduciendo y fortaleciendo. Esta impronta institucional marca la relación del SNTE con otros actores del SEN hasta la actualidad.⁵⁵

A lo largo de su historia el sindicato logró una enorme influencia, lo que implicó que se le señalara como un obstáculo importante para la modernización del sector educativo. De esto deriva la necesidad de reformar el SEN y de modificar el papel del sindicato dentro de éste. En este trabajo se sostiene que el éxito de la RE implica modificar la forma de operación del sindicato y su modelo de representación. Esto nos lleva al problema del cambio organizacional en el contexto de la reforma. Aspecto problemático debido a la inercia institucional y al papel del sindicato como grupo de interés que defiende sus prerrogativas. Por ello, además de analizar cómo se conformó la estructura corporativa del SNTE, es necesario entender la lógica del sindicato como grupo de interés.

2. Un sindicato que funciona como grupo de interés

Para comprender las continuidades en el proceso histórico de las reformas educativas, marcadas por la búsqueda del control político-gremial por parte de las autoridades, es preciso entender la conformación del sindicato como grupo de interés. Esto se dio en un largo proceso de centralización y corporativización del sistema educativo.

El sindicato nació como una organización política alejada, incluso contrapuesta, a lo educativo y a las organizaciones pedagógicas, en sintonía con la política oficial que menospreciaba las actividades escolares y pedagógicas en nombre de fines extra educativos (Arnaut, 1996). Puede entenderse entonces que el sindicato surge en sintonía con un contexto caracterizado por el énfasis político, no por el educativo. El magisterio tiene varias demandas históricas que sirven como bandera de lucha gremial.⁵⁶ El sindicato ha hecho suyas estas demandas para obtener apoyo, legitimidad, una mayor intervención en asuntos técnicos, administrativos y políticos de la educación.

⁵⁵ En estos procesos el sindicato conformó una representación sustantiva pero no avanzó en la conformación de una estructura democrática.

⁵⁶ Hegemonía y autonomía de la profesión docente, homologación salarial, inmovilidad laboral, participación en la administración del sistema educativo y en la definición de la política educativa y una profesionalización basada en la formación y credencialización, pero no en la evaluación externa.

El proceso de centralización del sistema educativo es resultado de un trabajo conjunto entre las autoridades educativas y el sindicato magisterial. Por parte de las autoridades, se buscaba manejar, administrar y controlar el enorme y complejo sistema educativo. Por parte del sindicato, se buscaba aumentar su membresía e influencia en la estructura del sistema. Por parte de los maestros, se buscaba mejorar las condiciones de trabajo y tener una homologación y nivelación de salarios.

Estos motivos políticos, sindicales, laborales y gremiales son ajenos a la educación y al discurso de la calidad, incluso en muchos casos la centralización fue contraproducente para mejorar el nivel de enseñanza. El gobierno buscaba tener un control del SEN por medio del sindicato, con esa premisa mantenía al grupo dirigente y le otorgaba beneficios. Cuando la cúpula del sindicato no aseguraba la gobernabilidad, cuando su ambición de prebendas y canonjías se salía de control o cuando resultaban ser un obstáculo para cambios en el sistema, el grupo dirigente era removido por el gobierno. En este contexto vertical y corporativo, el sindicato no desarrolló una estructura sindical democrática, ni una verdadera vida sindical.

En el proceso de centralización el sindicato obtuvo ventajas significativas, adquiere una gran influencia y atribuciones producto de la presencia de sus miembros en la estructura educativa. Se llega a un punto en que el poder del SNTE se confunde con el de la burocracia de la SEP, debido a un alto grado de “imbricación” entre los puestos de confianza y los cargos sindicales (Muñoz, 2008). Un resultado de lo anterior es la implantación de criterios político-sindicales para conducir el trabajo docente. Pero esas ventajas las obtiene alentado activa o pasivamente por la propia autoridad, a la que servía como estructura paralela de control político y gremial.

El SNTE fue ajustando sus objetivos, estructura y procedimientos a las exigencias del régimen priísta, basados en un control gremial y corporativo y en métodos corruptos. Con la complicidad de las autoridades educativas intercambiaba sus servicios por cuotas de poder que fueron mermando las atribuciones de la SEP e incrementando el poder sindical (Latapí, 2004). En correspondencia a la lealtad política del SNTE, el gobierno le permitió tener injerencia en la burocracia educativa. Con el tiempo, la burocracia sindical fue ganando poder dentro de la estructura oficial (Ornelas, 2008: 60).

Como grupo de interés, el SNTE cogobierna el sistema con el fin de maximizar sus ingresos e influencia. Podía influir por varios caminos: a) comisiones mixtas que rigen programas, b) control sobre la estructura y presencia en mandos medios y altos y c) presencia en los órganos de gobierno y/o comités técnicos de diversos programas y organismos (Santibáñez, 2008). En suma, el poder del SNTE era una realidad política que no se podía ignorar. La relación entre la SEP y el sindicato estaba presente en casi todos los asuntos, pues es la principal fuerza política con la que hay que tratar y ninguna política tendría éxito si no se obtiene su anuencia (Latapí, 2004: 327).

La actuación del SNTE deviene en una oposición casi permanente a las reformas educativas, ya que la lógica de estas suele ser ajena, incluso contraria, a las demandas históricas del magisterio. Por ello, la formación y mejoramiento profesional fueron pasando de la agenda profesional a la laboral, económica y administrativa de la relación SEP-SNTE, en detrimento de la búsqueda de la calidad. Los sistemas de escalafón y evaluación pasaron de ser sistemas de reconocimiento y estímulo profesional a ser parte del sistema de premios y castigos administrativo/sindical (Arnaut, 1996:216). En este contexto, reformas educativas como la desconcentración de 1978, el ANMEB, la ACE y la reforma de 2012-2013, se centran en debilitar política y administrativamente al SNTE para generar mejores bases de conducción del sistema educativo. No es de sorprender entonces, en sintonía con este contexto, que las reformas educativas surgieran siempre con una impronta político-sindical, dejando en segundo plano la mejora de la calidad.

II. Los cambios en el contexto mundial y nacional y la problemática de la educación en México

En los últimos años son evidentes los cambios que ha experimentado México y el mundo: un acelerado desarrollo tecnológico, profundos cambios en la estructura económica global, importantes avances políticos y sociales en el contexto nacional, amén del avance de los sistemas educativos de otros países. Para un conjunto de analistas (Miranda, 2012; Tamez y Martínez, Tirado, 2012; 2012; Zepeda, 2012; Paoli, 2013), las reformas de 2012-2013 en materia educativa responden a estos cambios significativos en el contexto nacional e internacional.

Ante los cambios globales, una línea de análisis considera que las circunstancias del entorno mundial, más que las particularidades de cada país (desigualdad, corrupción,

impunidad o corporativismo), constituyen las condiciones que envuelven a la escuela y crean un contexto que no se puede desconocer en el análisis del futuro de la educación, en tanto que determina lo que es factible y legítimamente exigible (Tirado, 2012). El mundo de hoy está inmerso en la denominada sociedad de la información. En este escenario, los países que logren el más alto nivel de producción del conocimiento serán los que consoliden las mejores posiciones y serán dominantes, para ello es necesario desarrollar el trinomio educación-ciencia-tecnología (Tirado, 2012).

La profundidad de los cambios en el contexto global, la forma en que afecta la realidad nacional y la necesidad de adaptación hacia éstos, parece confirmar la tesis de que las circunstancias del entorno mundial, más que las particularidades de cada país, constituyen el contexto del sistema educativo (Tirado, 2012). Sin embargo, desde otra línea de análisis, que pone énfasis en la relevancia de los cambios en el contexto local y sus efectos en el SEN (Miranda, 2012; Tamez y Martínez, 2013), se identifican cambios importantes en el contexto nacional que deben tomarse en cuenta para entender el desfase que presenta la educación en México y las dificultades de realización de las reformas emanadas del contexto internacional.

En México, los patrones culturales están en constante transformación, en parte debido al crecimiento de las clases medias (o la adopción de dichos patrones por otros estratos sociales). Aumenta de manera creciente la importancia y reconocimiento de grupos anteriormente desfavorecidos, como las mujeres o grupos étnicos marginados, lo que significa el reconocimiento de una sociedad plural y multiétnica y la necesidad de políticas educativas enfocadas en estos temas (Tamez y Martínez, 2012).

Por otro lado, la escuela ya no necesariamente es el ámbito más importante de educación y socialización por excelencia. Los conocimientos y la estructura extraescolar adquieren una importancia creciente y desafían la hegemonía escolar. Los alumnos adquieren una actitud más activa frente a la transmisión de conocimientos, amén de que el papel socializador de la escuela, y otros ámbitos de la sociedad, entran en crisis en su capacidad de transmitir normas y valores (Tamez y Martínez, 2012).

El contexto nacional también se ve afectado por importantes cambios políticos. En las últimas décadas México ha experimentado la alternancia política y un proceso de transición a la democracia, aun inconcluso. Estos cambios implican un desafío y una

oportunidad de transformación para un sistema educativo anquilosado que debe afrontarlos de manera más activa. La alternancia política y la descentralización educativa abren la posibilidad de cambios institucionales que pueden establecer nuevos equilibrios entre los diferentes actores que integran el SEN (Zepeda, 2012).

El contexto nacional e internacional demanda cambios en el sistema educativo. Para los analistas, las transformaciones internacionales implican que los países que progresan mejor y de manera más rápida son los que tengan una educación de calidad, en sintonía con los avances globales, la sociedad de la información y la formación ciudadana, por medio de buenos maestros, bien formados y con capacidad docente (Paoli, 2013). En tanto que las transformaciones nacionales demandan un nuevo tipo de educación, más igualitaria, multicultural y centrada en la educación para la democracia.

El diagnóstico general es que el nivel de desempeño del SEN es deficiente y está rezagado en la posibilidad de cumplir su papel de generador del capital humano, necesario para aprovechar las oportunidades de la globalización, y equilibrar la oferta y demanda de competencias por medio de trabajadores bien formados (Braslavsky y Cosse, 2006), por lo que es incapaz de jugar el papel que le demanda el contexto global y nacional. Lo anterior queda de manifiesto en el insuficiente rendimiento escolar y bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes, principalmente en los que pertenecen a sectores desfavorecidos, lo que impide que puedan desempeñarse satisfactoriamente en la sociedad contemporánea (Muñoz, 2012). Debido a este rezago, los sistemas educativos requirieron procesos de reforma continua e incremental para su refundación y renovación institucional a través de nuevos mecanismos de regulación y una nueva configuración, por medio de nuevas leyes y currículas (Braslavsky y Cosse, 2006).

III. Intentos de reforma educativa en el contexto regional

Los sistemas educativos experimentaron un marcado crecimiento luego de la segunda guerra mundial, lo que aumentó la cobertura y redujo sensiblemente el analfabetismo, pero se descuidó la calidad, eficiencia y equidad del sistema. Derivado de esta problemática, el ámbito educativo de América Latina (A.L.) ha estado sujeto a constantes procesos de cambio y transformación, muchas veces errático y discontinuo, con diversos resultados (Braslavsky y Cosse, 2006). Con base en el trabajo de Kaufman y Nelson (2005), y el de otros autores, es posible ilustrar el contexto y hacer un recuento de los

procesos de reformas en A.L. en la década de 1990. En esa década se pone atención en los principales temas y rezagos educativos por parte de analistas, académicos y organismos internacionales, con base en convicciones económicas orientadas al mercado y centradas en la creación de capital humano, reforzadas por la brecha de desarrollo y crecimiento económico entre el sudeste asiático y A.L.

Entre los problemas señalados por los especialistas, cobra relevancia el concerniente a las deficiencias organizacionales y financieras de los sistemas educativos: su excesiva centralización, su rigidez organizacional y su politización. Temas como el financiamiento, provisión del material de enseñanza y los currículos se encontraban sumamente centralizados y la contratación y asignación de maestros y directores controlada por los políticos y líderes sindicales. Existía poca rendición de cuentas, poco espacio para la innovación y experimentación y una ausencia de incentivos para mejorar el desempeño docente (Kaufman y Nelson, 2005: 6).

En la Conferencia Mundial de Educación, financiada por la UNESCO (Tailandia, 1990), y en conferencias regionales, se resalta la relación entre educación y desarrollo. A partir de ese momento el tema del financiamiento educativo se vuelve un tema prioritario para organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los reformadores buscaban un cambio en los currículos y métodos pedagógicos, pero aparejado con aumentos en el financiamiento y cambios en la organización encaminados a fortalecer los incentivos para el desempeño y rendición de cuentas del personal docente. Dos ideas se volvieron centrales:

- La importancia de la educación para el desarrollo (respaldada por el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales). Con una convicción en la importancia de invertir en el capital humano para la modernización, reducción de la pobreza y la competitividad económica de los países. La motivación no era realizar un ajuste fiscal en el tema educativo, pues el financiamiento en la materia aumentó.
- La importancia de la educación para la democratización de los países.

Las medidas no significaron cambios en la organización del sector y no desafiaron los intereses de los grupos en el poder: no hubo reestructuración financiera, no se tocaron líneas de autoridad ni se afectaron derechos adquiridos. Estas medidas se tomaban por decisiones ministeriales que no requerían cambios en la legislación. Esto es visible en el caso mexicano, ya que con las reformas en el sector no se tocaban los derechos del magisterio.

Las reformas implementadas podrían tener efectos marginales en la calidad y ganancias políticas para sus promotores, pero eran vulnerables a cambios en el contexto político si no se reforzaban con cambios en el sistema. Por ello, algunos países emprendieron reformas en aspectos centrales, con una agenda enfocada en la descentralización del sistema educativo (Argentina, Colombia, México y Venezuela), sin avances en otros temas como la privatización de la educación o la aplicación de pruebas estandarizadas.

La agenda centrada en el proceso de descentralización atrajo múltiples actores: organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, tecnócratas, activistas locales, líderes políticos nacionales y grupos interesados en profundizar la democracia. Sin embargo, el papel de los empresarios o de la sociedad civil fue bastante marginal y, por la naturaleza y profundidad de la descentralización, el poder legislativo no tuvo un papel central. En el caso mexicano, estas condiciones estaban presentes en la negociación del ANMEB.

Los objetivos se centraban en lograr un gobierno más responsable y cercano para mejorar el servicio educativo de manera eficiente y eficaz, mejorar la información disponible y ajustar los servicios a las condiciones locales. Como objetivo político se buscaba debilitar a grupos en la dirigencia sindical. Las reformas se inscribían en proyectos más amplios: en el caso de México el objetivo superior era reducir la influencia de sindicatos corporativos al interior del partido en el gobierno (PRI), modernizar el Estado y reafirmar el poder presidencial. En México, la negociación del proceso de descentralización se dio entre representantes sindicales y representantes del presidente y los gobernadores fueron marginados y obligados a aceptar las transferencias de los sistemas educativos estatales.

El diseño e implementación de políticas concretas fueron moldeadas por factores específicos como las alianzas políticas, el poder de los sindicatos, y otros grupos de

interés, y el contexto institucional de negociación entre políticos nacionales y locales. Cabe mencionar que las políticas educativas no eran un tema prioritario, por lo que avanzaban en la medida de que estuvieran ligadas a actores poderosos. Cuando no existía un apoyo decisivo el avance fue de tipo incremental y sufrió la oposición de grupos de interés, principalmente organizaciones de maestros que, aunque debilitadas, aún seguían siendo poderosas.

Como resultado, muchos aspectos centrales del sistema educativo no cambiaron, y la descentralización no resolvió los problemas políticos, solo los transfirió a los niveles subnacionales. El proceso quedó inconcluso, ya que no se descentralizaron los principales aspectos del sistema educativo y los servicios educativos del Distrito Federal (D.F.) permanecieron bajo la administración del gobierno federal. Existían pocos incentivos para tocar estos temas, pues ponían en riesgo los intereses de base de los grupos esenciales para el funcionamiento del sistema. Estos procesos ponen en evidencia una dependencia del rumbo institucional: las reformas eran acuerdos cupulares, perseguían fines políticos y atendían marginalmente el problema de la calidad de la educación.

Para Gloria Del Castillo (2012), las reformas de la década de 1990 fueron estratégicas, ya que impulsaron cambios estructurales y guardan relación con el mejoramiento de la calidad. Pero su efectividad e impacto fue marginal, debido a que no alcanzaron a generar innovaciones para mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje. La falta de resultados también se debió a que las reformas se encontraban (y se encuentran) atrapadas en la gestión del sistema educativo que oscila entre una gobernabilidad en busca del control y la estabilidad, y el impulso incipiente de una gestión que busca una nueva gobernanza del sistema, pero con prevalencia de la lógica de la gobernabilidad, lo que genera mejores indicadores de cobertura, pero no de calidad.

En este trabajo se considera importante este último argumento. Algunos analistas consideran a la RE de 2012 como un avance para alcanzar la gobernanza del sistema (Del Castillo, 2012, 2013 y 2014; Miranda, 2012 y 2014; Andere, 2012). Pero aquí se argumenta, más adelante, que esta reforma también se centra en la gobernabilidad. Al no hacer partícipe al maestro del proceso de diseño e implementación de la reforma, disminuye la posibilidad de alcanzar mejores resultados en la calidad educativa.

IV. Tres intentos de reforma educativa en México

Una breve descripción y análisis de las dos principales reformas que antecedieron a la reforma educativa de 2012-2013, permite evidenciar una continuidad en los intentos reformadores, centrados en el objetivo político-sindical de disminuir la influencia del sindicato en el sistema educativo y, en un segundo plano, generar un mecanismo meritocrático para el magisterio. El fin manifiesto es mejorar el desempeño docente, ya que este se considera el responsable del proceso educativo. Con el análisis es posible evidenciar la dependencia del rumbo institucional y, por este motivo, el fracaso que supuso, en dos reformas consecutivas, el intento de acotar las funciones del sindicato y generar un sistema meritocrático.

1. El Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB)

Las organizaciones suelen cambiar para adaptarse a los desafíos que les presentan las transformaciones del entorno (Vergara, 2010). El avance de la democracia electoral, del equilibrio de poderes, la transparencia y rendición de cuentas, amén del cambio en el modelo económico de México en los años noventa y un consenso internacional a favor de la descentralización educativa, caracterizaron el contexto en que se desarrollaría el ANMEB (Acuerdo). En ese contexto, el gobierno se vio en la necesidad de impulsar una descentralización del sistema educativo, para hacerle frente a un entorno cambiante que suponía nuevos juegos de poder (Ornelas, 2008: 56 y 250).

El antecedente inmediato de la ANMEB fue un plan de descentralización de Miguel de la Madrid, cuya intención era transferir la educación básica a los gobiernos estatales. Como reacción al plan, el SNTE consolida su unidad gremial, evita su fragmentación y logra que los dos Secretarios de educación del presidente de la Madrid le cedieran terreno. Este plan de descentralización tuvo avances pero quedó inconcluso, pues el gobierno no buscaba en realidad repartir poder o autoridad entre los estados (Latapí, 2004: 21-22).

En lo económico-profesional, el gobierno propone el salario profesional (tratamiento especial en materia de sueldos con un mínimo de cuatro salarios mínimos) y la Carrera Magisterial (CM), incorporados en el ANMEB, con el fin de reorganizar el sistema educativo, reformular los contenidos y materiales educativos y la revaloración social de la función magisterial (Arnaut, 1996). Del Acuerdo surge una descentralización parcial,

se transfiere a los estados los servicios de educación básica y los sistemas de formación, pero el gobierno federal mantiene la prerrogativa de dictar los lineamientos. El ANMEB se firmó el 18 de mayo de 1992 con la participación de la SEP, gobernadores de los estados y el SNTE. La llegada de EEG a la secretaría general del SNTE, implicó cambios en las tácticas negociadoras. Aprovechando el apoyo recibido por el gobierno, la lideresa adoptó un discurso democrático, moderno y conciliador que tuvo efectos en el devenir del Acuerdo: Salinas abandonó la descentralización radical y se decantó por una descentralización pactada, que no afectó la estructura del SNTE (Latapí, 2004: 72).

El ANMEB fue producto de un acuerdo cupular entre la SEP y el SNTE, este último lo aceptó porque atendía el reclamo de crear la Carrera Magisterial con su participación y porque recogía sus propuestas en materia educativa, pero denunció el riesgo de dispersión de la educación y sus contenidos, comprometiendo la unidad nacional. La implementación del ANMEB dependió de los intereses y capacidades de los gobiernos estatales y del apoyo, seguimiento y monitoreo y soporte financiero del gobierno central. En este proceso, temas importantes como la evaluación, la autonomía de gestión escolar y la participación social y comunitaria, tuvieron poco apoyo o incluso una fuerte oposición del sindicato y las burocracias educativas y poco apoyo social y empresarial. La democratización tuvo un papel muy limitado en este proceso.

Esta reconfiguración tuvo efectos en el sindicato magisterial. El sindicato se mantuvo unitario, pero las secciones aumentaron su importancia gracias a la doble negociación entre el sindicato y los gobiernos federal y estatal. Los líderes seccionales se vuelven un interlocutor privilegiado de los gobiernos estatales y aumentan su influencia política a nivel local. Por medio de las secciones el sindicato negocia beneficios y prerrogativas para el sistema estatal.

Carrera Magisterial

La CM se propone desde abril de 1989 y es retomada en el ANMEB, con el fin de impulsar el arraigo y motivación docente, estimular la calidad de la educación y crear un medio de mejoramiento profesional, material y condición social del maestro. Se diseñó como un sistema escalafonario paralelo al vigente desde 1947, con una autoridad basada en una comisión mixta SEP-SNTE y una comisión paritaria en cada estado, integrada por la autoridad educativa y la representación del SNTE. En cada escuela se conforma un

órgano escolar de evaluación integrado por el consejo técnico de la escuela un representante del SNTE (Arnaut, 1996). Es decir que, desde el inicio, la CM tiene un control gubernamental, pero con una fuerte influencia sindical.

Cada año las autoridades estatales y SNTE determinarían el número de nuevas plazas según el presupuesto disponible, por lo año con año había una negociación en la comisión SEP-SNTE. Esto generó un difícil proceso de concertación entre ambas partes, con un equilibrio de fuerzas inestable y negociable de modo casi permanente, amén de que la CM no contaba con bases jurídicas, solo con compromiso de establecerla. Por esta razón, la agenda de negociación pasó de la modernización educativa y la profesionalización, a la de negociación laboral y económica entre SEP y SNTE (Arnaut, 1996: 190-191). Este contexto mantuvo altamente politizado el tema laboral y relegó el tema educativo.

El SNTE contaba con una amplia participación en la CM, mayor que en el antiguo escalafón, pues la comisión del escalafón era tripartita (SEP, SNTE y un representante de común acuerdo), en tanto que la comisión para el manejo de la CM era bipartita. El sindicato podía influir en la organización y definición de los lineamientos, también tenía una influencia en los procesos de evaluación para ingreso y promoción y en los procedimientos concretos de la evaluación del desempeño profesional, que representa un 35 por ciento del puntaje total. Por ello, la CM recibió apoyo casi completo del SNTE y un rechazo total por parte de la disidencia sindical de la secciones IX, X de D.F. y XXII de Oaxaca. (Arnaut, 1997: 204-207). La evaluación y de la conformación de un sistema meritocrático se convirtió en un tema sumamente politizado, que marcaría la relación entre las facciones del sindicato y de este con el gobierno.

Efectos del ANMEB

Con el acuerdo se lograron cambios en la Constitución, pero el resultado fue un fortalecimiento de la burocracia federal y sindical, amén de la continuidad de prácticas y rutinas contrarias al óptimo desempeño docente (Latapí, 2004). Debido a los cambios en el entorno, y a que se agotó el modelo centralista, el acuerdo buscaba introducir métodos modernos de administración, sin dismantelar el centralismo, ni transferir autoridad ni poder, por esta razón, contrario al discurso oficial con el ANMEB se mantuvo el sistema centralizado. El gobierno logró aumentar la legitimidad sin perder el control del sistema:

no se transfirió poder a los estados en los aspectos profundos, se concentró el poder, se dispersó la autoridad y se evitó la participación de la sociedad (Ornelas, 2008: 82). Como resultado, el SNTE no solo logró mantener su carácter nacional y estructura vertical, también revitalizó los métodos de control sobre el magisterio (Ornelas, 2008: 74 y 90).

2.- La Alianza para la Calidad de la Educación (ACE)

Desde el año 2000, el programa para la evaluación internacional de estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) de la OCDE, evalúa en México el nivel de conocimientos adquiridos y competencias esenciales para participar plenamente en la vida moderna. Por medio del programa se mide la capacidad de lectura, habilidades matemáticas y ciencias, ya que esas competencias son consideradas indicadores de un potencial bienestar económico y social en lugar del número de años de asistencia a la escuela. En 2005 el INEE diseña y aplica la prueba EXCALE (Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo) y en 2006 la SEP implementa la prueba ENLACE. Las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales evidenciaron la baja calidad de la educación que se imparte en el SEN y la necesidad de realizar una reforma educativa de gran calado.

A partir de lo anterior, a finales de la primera década del S. XXI se emprende en México un segundo intento de reforma pactada: la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE o Alianza) con cinco ejes rectores: moderniza los centros escolares, la calidad y mejor desempeño docente, combatir el abandono escolar, el desarrollo de las capacidades de los educandos y, el más significativo, consolidar la evaluación como mecanismo para mejorar la calidad de la educación. La Alianza se firma el 8 de agosto de 2002 y pretendía ser una política educativa de Estado que trascienda las políticas de gobierno.

La novedad en la ACE radica en los participantes.⁵⁷ A diferencia del acuerdo, en la Alianza es visible la presencia de una diversidad de actores. Entre ellos se encontraban empresarios y miembros de la sociedad civil. Sin embargo, en continuidad con la reforma anterior, el centro de la ACE es la alianza entre el gobierno federal y el SNTE. En el marco

⁵⁷ Signaron el documento los tres Poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, diferentes fundaciones y asociaciones, agrupaciones empresariales y el SNTE firmaron el Compromiso Social por la Calidad de la Educación.

de la ACE, puesta en marcha el 15 de mayo de 2008, la Secretaria de educación del presidente Felipe Calderón, Josefina Vázquez Mota, buscaba generar ciertos cambios en las prácticas y rutinas, como establecer el ingreso y promoción de los docentes por la vía del concurso y examen de evaluación. Según el informe del secretario de educación Alonso Lujambio el 75 por ciento de los que aplicaron la prueba no obtuvo un resultado insatisfactorio. Esto se extrapola al conjunto de la comunidad docente como muestra del nivel de rezago en la preparación magisterial. Ante esto el SNTE manifiesta que se trató de un concurso de selección de ingreso aplicado a un grupo de aspirantes, no de una evaluación general de los docentes, por lo que no se podían generalizar los resultados.

El 25 de mayo de 2011 se reforma la CM y la comisión SEP-SNTE emiten los nuevos lineamientos que entraron en vigor en el ciclo 2011-2012. Entre las novedades se encontraba la creación de los Consejos Escolares de Participación Social, el concurso de plazas docente y la entrega de estímulos a los maestros según el resultado obtenido por sus alumnos en la prueba ENLACE. Esta última disposición generó una enorme simulación e irregularidades en la aplicación de la prueba, que se denunciaba su manipulación por parte de los maestros para obtener el citado estímulo. El SNTE era señalado como parte de dicha simulación para mantener sus intereses.

Si bien se había establecido un acuerdo de evaluación docente, este no se llevó a cabo. Una férrea oposición sindical, tanto institucional como democrática, obligaron al gobierno a establecer una evaluación voluntaria, apelando a la responsabilidad individual del magisterio. La inercia institucional, la colonización de la SEP, la falta de apoyo del presidente y el empeño de EEG en minar su crédito, inclinaron la balanza del poder en contra. Varios factores actuaron en contra del intento de implementar la evaluación: la estructura pesada de la SEP, con inercias burocráticas de largo tiempo y la existencia de fuerzas colonizadoras, apegadas a las directrices sindicales. Como resultado, el presidente decidió recular y aceptar el discurso del SNTE (Ornelas, 2012: 279-281).

El presidente Felipe Calderón logró introducir el concurso como criterio de ingreso al magisterio, pero en los hechos, la firma de la ACE significó el monopolio del SNTE y la SEP sobre las decisiones políticas. Como resultado, aumentó la influencia del SNTE en el sistema educativo y el Estado perdió facultades y legitimidad necesarias para su control

y administración. En este contexto, el proceso de evaluación no se llevó a cabo y la ACE no se consolidó por completo (Ornelas, 2012: 225-226 y 245).

Uno de los problemas de la ACE fue su diseño institucional: las normas fueron laxas, los organismos creados fueron débiles y el examen no se institucionalizó. Los estados eran los responsables de administrar el concurso y de otorgar las plazas, pero sin instrumentos para resolver los conflictos potenciales, por lo que los gobernadores prefirieron conservar las prácticas y las reglas existentes. Aunado a ello, existieron múltiples irregularidades en la ejecución de la reforma. Como resultado, la ACE no modificó prácticas, rutinas, hábitos, ni comportamientos (instituciones informales), por lo que se inhibió el cambio institucional (Ornelas, 2012: 75-77).

Esta breve descripción de las dos reformas previas a las de 2012-2013, permite observar la persistencia institucional derivada de la dependencia del rumbo. La historia del SEN ha configurado la política y, ésta última, configura a las instituciones que lo regulan. El corporativismo ha devenido en reformas pactadas que no desmantelan la estructura centralista y corporativista del SEN, lo que en la práctica significa que el sistema está controlado por el SNTE, con sus efectos sobre las prácticas de los maestros. El acuerdo político entre el gobierno y el sindicato configuraron el devenir reformista, pero la inercia institucional jugó un papel importante.

Con estos ejemplos de reforma también se pone en evidencia la naturaleza político-institucional de las reformas educativas en México. El objetivo principal de las reformas se encaminó a debilitar o acotar el papel del sindicato y asegurar la gobernabilidad del SEN, con una lógica de control. En el proceso no se privilegió buscar una gobernanza del sistema y la calidad educativa quedó en segundo plano.

El ANMEB y la ACE fueron intentos fallidos de separar lo laboral de lo profesional (Pardo, 2014:19-21), de acotar las funciones y prerrogativas del sindicato y de generar un sistema meritocrático para el desempeño profesional del magisterial. Por lo anterior, se necesitaba de un cambio que solo podía lograrse si se llevaba a cabo una verdadera separación del ámbito laboral y profesional. Esto implicaba hacer una reforma sin la injerencia sindical, para generar incentivos institucionales efectivos, con el fin de mejorar el desempeño de maestros, directores y supervisores, y de lograr una adecuada

profesionalización de su actividad. Con estos argumentos se emprendió un nuevo proceso reformador del sistema educativo.

3.- Reforma Educativa de 2012-2013

Contexto político de la reforma

La reforma de 2012-2013 tuvo como fin manifiesto mejorar la calidad de la educación, al articular el ingreso, promoción y permanencia de los docentes a los resultados obtenidos en evaluaciones de oposición y desempeño. La idea fue modificar el viejo sistema de incentivos que no repercutían en el óptimo desempeño magisterial. Este objetivo, y la necesidad de recuperar la rectoría del sistema educativo, llevaron al gobierno a realizar la reforma sin una alianza con el sindicato magisterial y centrarse en el apoyo que consiguió a través de una alianza con los principales partidos políticos denominado el Pacto por México (PPM).⁵⁸

Desde la ACE se proponen esquemas de incentivos para mejorar el desempeño de los maestros: otorgar la plaza por concursos y evaluar el desempeño docente. Sin embargo, es a partir de la reforma de 2012-2013 que se condiciona la permanencia a los resultados de la evaluación de desempeño. Esto suscitó un conflicto entre las autoridades y la exsecretaria general del SNTE (EEG), quien amenazó con vetar la reforma, movilizándolo al gremio magisterial en su contra y marcando distancia con el presidente Enrique Peña Nieto (EPN). La respuesta de las autoridades fue la detención de la lideresa el 26 de febrero de 2013 por agentes de la PGR en el aeropuerto de Toluca, acusada de delincuencia organizada, operación con recursos de procedencia ilícita y por desviar 2,600 millones de pesos de recursos de los agremiados del sindicato.⁵⁹ Su detención lleva a la inmovilidad de la organización sindical, y a un contexto adverso para la

⁵⁸ Posiblemente surgido por una relativa posición de desventaja de las tres principales fuerzas políticas: el PRI no logra la mayoría absoluta en el congreso, el PAN pierde la presidencia de la república y el PRD vuelve a perder las elecciones con un porcentaje menor al obtenido en las elecciones del 2006, en este último caso se sumaba el riesgo de la salida del partido de su candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, quien manifestaba el interés de fundar un nuevo partido político, con lo que se debilitaría aún más la posición del PRD.

⁵⁹ EEG se dirigía desde Estados Unidos a la ciudad de Guadalajara para presidir la XXXVI Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional. Tras su detención, Juan Díaz de la Torre viaja a la Ciudad de México para entrevistarse con el secretario de gobernación Miguel Ángel Osorio Chong, quien le transmitió el mensaje del presidente sobre su elección a condición de “no meterse con el caso de EEG y alcanzar soluciones en materia de la negociación salarial y de la reforma educativa” (Poy, Partida y Ferrer, 2013). Díaz de la Torre regresa a Guadalajara donde es “electo” presidente del Consejo General Sindical para el Fortalecimiento de la Educación Pública con 268 votos a favor (Poy, Partida y Ferrer, 2013).

organización por el papel que juega Emilio Chuayffet como secretario de educación pública desde el inicio del sexenio, quien es reconocido por su mano dura en la negociación política.⁶⁰

Derivado de estos acontecimientos, la reforma educativa se lleva a cabo por un proceso cupular sin la intervención del sindicato o la base magisterial. Su diseño se plantea a nivel constitucional, con el objetivo de crear un Servicio Profesional Docente (SPD) que elimine las prerrogativas del sindicato en materia de Ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia docente. El resultado fue una reforma esencialmente laboral-administrativa en su diseño (establece cambios en la regulación laboral del magisterio así como reglas y órganos de administración) y político-financiera en su intención (recuperar la rectoría de la educación, imponer al sindicato la transparencia y rendición de cuentas, acotar su función, para debilitar a la organización como actor de veto que busca beneficios de grupo, y ordenar el gasto).⁶¹

La reforma educativa fue aprobada en diciembre de 2012 por el Congreso de la Unión y a inicios de 2013 (en un lapso no mayor a dos meses) lo hicieron 20 congresos estatales. Consistió en modificaciones a los artículos 3 y 73 de la Constitución y la promulgación de leyes reglamentarias que fijan los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente. Por medio de las reformas a los artículos constitucionales y las leyes que se promulgaron, se intenta elevar el mérito a principio básico de la educación mexicana y modificar el comportamiento de los maestros por medio de la evaluación como puto central.

La lógica laboral-administrativa de la reforma, la intención manifiesta de recuperar la rectoría de la educación, los intereses que se tocan y la ausencia, en un primer momento, de un modelo educativo, generó un entorno de politización. Lo anterior se sumó a la falta de participación docente en el diseño y posterior implementación de la reforma. Este

⁶⁰ Posteriormente la reforma será implementada con obstinada determinación por Aurelio Nuño, quien se juega la candidatura para la presidencia con el triunfo de esta empresa.

⁶¹ La reforma introduce marginalmente otros aspectos: atención a deficiencias nutricionales, aumentar la cobertura en escuelas de tiempo completo, dotación de equipos de cómputo a niños de 5º y 6º año (Bensusán y Tapia, 2013), aumentar la autonomía en gestión escolar y la participación social y un modelo educativo que los maestros consideran poco novedoso.

aspecto, y el hecho de que tocó varias de las demandas históricas de los maestros, le granjeó el rechazo de un importante sector del magisterio y la CNTE inició una serie de movilizaciones contra la reforma educativa que continúan hasta la fecha. Este contexto se maximizó por el hecho de que los sistemas educativos son un entorno políticamente complejo, que tienden por sí solos a la politización, ya que el Estado es prácticamente el único empleador de los maestros y los intereses que se tocan en las reformas son sumamente delicados (Murillo, 2001: 131).

Aprobar las reformas es solo la primera parte del proceso, su implementación implica una dificultad mayor. El proceso de implementación de la reforma generó opositores y movilización, con los dos sectores del sindicalismo magisterial disputándose la agenda político-laboral, en un contexto en que se empieza a perfilar la carrera presidencial y los partidos de oposición aprovechan la coyuntura para buscar apoyos electorales. Esto implicó que los asuntos educativos rápidamente devinieran en asuntos políticos. Los cambios institucionales que surgen en entornos políticamente complejos pueden generar una debilidad institucional, ya que las instituciones son puestas en cuestión y se convierten en espacios de tensión y disputa.

Actores en el proceso de reforma

En los procesos de reforma participan múltiples actores con intereses diversos. Algunos fueron importantes en un primer momento y luego perdieron protagonismo, mientras otros fueron emergiendo. A continuación, se hace un recuento de los actores más importantes y de sus intereses.

Un actor de primera línea son los especialistas del sector, pertenecientes a organizaciones nacionales e internacionales, o representantes de funcionarios públicos. Su interés primordial es mejorar la calidad de la educación, aunque para ello han construido una gran variedad de propuestas, muchas veces divergentes. Dependiendo de su posición, algunos especialistas logran llevar temas a la agenda. La distancia de estos actores con el sistema educativo y lo variado de sus propuestas, puede aumentar las tensiones en torno a la RE y algunos sectores del magisterio pueden no percibir legítimos sus planteamientos.

El esquema de negociación e implementación del ANMEB y la ACE tuvieron como consecuencia que el sindicato se fortaleciera, adquiriera competencias más allá del ámbito laboral y se inmiscuyera en asuntos educativos. En paralelo, las pruebas nacionales e internacionales evidenciaban la baja calidad de la educación que se imparte en el SEN. En este contexto, los organismos internacionales asumen un activo papel promotor de las reformas educativas, principalmente el BM y la OCDE, con un acento en mejorar la calidad y en evaluar el desempeño de los docentes y los sistemas educativos. Las organizaciones internacionales se han convertido en un actor central.

Las organizaciones ayudaron a dirigir la atención a temas educativos y prestaron respaldo financiero y asistencia técnica. Pero su carácter marcadamente económico y financiero, en el caso de algunas de ellas, y su distancia con el sector educativo doméstico, devinieron en cuestionamientos de legitimidad y en movimientos de rechazo por parte de sectores del sindicato, fortaleciendo su discurso y la defensa de su papel en el sector educativo. Entre las principales organizaciones están el BM, la UNESCO, la CEPAL y la OCDE.

El BM propone una agenda educativa basada en la eficiencia, la equidad y la calidad y una estrategia basada en el fortalecimiento del sistema educativo. En sintonía con dicha estrategia, el BM condiciona el financiamiento a la mejora en el desempeño de los sistemas educativos (financiamiento basado en resultados), para ello propone un sofisticado sistema de evaluación e información por medio de indicadores de desempeño, indicadores de resultados e indicadores de impacto. Un punto central es que el BM busca implementar cambios institucionales y organizacionales en los sistemas educativos: mejorar la capacidad de gobierno y gestión de los sistemas educativos en cada país, mejorar las normas de calidad y equidad y medir el desempeño de los sistemas educativos en función de los objetivos nacionales. Lo anterior se hace por medio de la generación e intercambio de conocimientos, la asistencia técnica y financiera y las asociaciones estratégicas.

Los planteamientos del BM entran en tensión con el discurso y la práctica del sindicato magisterial. El discurso nacionalista de estas organizaciones rechaza la injerencia externa, amén de que censuran el marcado perfil económico de la noción de calidad educativa del BM. Desde la óptica del sindicato, principalmente de la facción democrática,

estas propuestas incentivan la privatización del sector y la impartición de una educación centrada en la generación de capital humano para el mercado. Pero las tensiones no son solo de discurso. Las propuestas del BM centradas en una mejor gestión del sistema educativo (eficiencia y eficacia) y en la transparencia y rendición de cuentas, afecta intereses concretos del sindicato.

La OCDE también ha tomado un papel importante en los procesos de reforma educativa. Este organismo recomienda afrontar los nuevos desafíos que se presentan en la región a partir de la globalización, superar la trampa del ingreso medio y fortalecer la clase media, lo que implica la necesidad de llevar a cabo políticas basadas en el aumento de la calidad, la cobertura y el desempeño del sistema educativo, basado en criterio de eficiencia y equidad, con el fin de generar condiciones de igualdad de oportunidades para un crecimiento económico más justo (OCDE, 2014).

La OCDE fue una referencia importante para la RE. Este organismo instrumentó la prueba PISA. Consiste en una prueba estandarizada que se aplica en varios países a estudiantes de 15 años. Sus resultados sirven para confeccionar un informe trianual sobre el rendimiento de los estudiantes. Por medio de las pruebas estandarizadas se puede medir el desempeño de los sistemas educativos y llevar a cabo la estrategia de financiamiento basado en resultados del BM. Sin embargo, estas pruebas carecen de una adecuación local, lo que puede sesgar los resultados.

La OCDE emitió un documento, coordinado por Silvia Schmelkes, en el que plantea las estrategias para la acción en México. Estas estrategias están centradas principalmente en el actor magisterial. En el rubro de trayectoria profesional docente, el documento plantea consolidar una profesión de calidad: “la reforma más importante en política pública que puede México hacer para mejorar los resultados educativos de los jóvenes, es construir un sistema sólido que permita seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes para sus escuelas” (OCDE, 2010). En este documento se observa la influencia de estos organismos en la elaboración de la RE.

El documento plantea ocho recomendaciones para la buena enseñanza, con el fin de establecer una estrategia global para mejorar las condiciones de trabajo de los docentes y “para atraer, preparar y desarrollar una fuerza de enseñanza de mejor calidad” (OCDE, 2010). Las estrategias siguen paso a paso la trayectoria docente, que va de la formación

inicial hasta la obtención del estatus permanente como profesional docente.⁶² Estas propuestas entraron en tensión directa con los intereses sindicales, ya que pega en el centro de su estructura de poder: la influencia, incluso control, directa en la trayectoria laboral del magisterio. Esto propicio el rechazo sindical y convirtió la propuesta institucional en un espacio de tensión.

Un actor que entra a la escena en la RE es el sector empresarial. Este se convirtió en un promotor del modelo de reforma educativa de los organismos internacionales. En las reformas de la década de 1990 los empresarios tuvieron un papel limitado, pero su papel fue ganando importancia en los años siguientes, sobre todo ante el avance marginal de la sociedad civil como un actor en los procesos de reforma. Organizaciones empresariales como el Consejo Mexicano de Hombres de Negocio, el Consejo Coordinador Empresarial, la Confederación Patronal de la República Mexicana, y las empresas agrupadas en la organización mexicanos primero, liderada por Claudio Xavier González, han sido fuertes críticos del estado de la educación en México y de la responsabilidad que tienen algunos actores, como los sindicatos, en la problemática actual.

Este actor también alimentó el conflicto político en torno a la RE. La organización promueve el derecho por una educación de calidad, pero se le acusa, desde la óptica sindical, de querer privatizar el sector, imponer un criterio empresarial en la educación y de promover el modelo de reforma de los organismos internacionales. Los empresarios que se agruparon en torno a la organización Mexicanos Primero presionaron para impulsar la estrategia de la OCDE. Esto es visible en su documento “*Ahora es cuando. Metas 2012-2024*”, coordinado por David Calderón y elaborado por un consejo

⁶² Las ocho recomendaciones son:

1. Definir la enseñanza eficaz (definir estándares docentes)
2. Atraer mejores candidatos docentes (no exclusivamente de escuelas normales)
3. Fortalecer la formación inicial docente (estándares)
4. Mejorar la evaluación inicial docente (concurso nacional de asignación de plazas)
5. Abrir todas las plazas docentes a concurso
6. Crear periodos de inducción y prueba
7. Mejorar el desarrollo profesional
8. Evaluar para ayudar a mejorar: recompensar a los docentes excelentes o dar apoyo a los docentes de menor desempeño. Los docentes que presenten un bajo desempeño de forma permanente deben ser excluidos del sistema educativo (OCDE, 13-14).

académico integrado por especialistas como Federico Reyes Heróles, Lucrecia Santibáñez y Silvia Schmelkes.

En el documento se plantean cuatro caminos para la transformación:

- Recuperar la rectoría del Estado Mexicano en educación: Se exige que el Ejecutivo active sus atribuciones y recursos y acote la actuación del SNTE y la CNTE. Con esto se hace un llamado a evitar la intromisión del sindicato en la reforma educativa. La primera exigencia, a partir de diciembre de 2012, al nuevo gobierno es dialogar con el sindicato, pero no ceder a sus presiones. También se hace un llamado para reordenar la estructura de autoridad: extinguir en 2015 todas las comisiones mixtas, Secretarías de Educación-SNTE, que no aborden prestaciones específicas y darle al SNTE su lugar para acabar con el dominio de las estructuras sindicales sobre la selección, asignación, promoción, evaluación, pagos y estímulos a los maestros.
- Profesionalización docente: El documento pugna enfáticamente por el establecimiento de un auténtico servicio profesional de carrera docente, con esquemas de pago progresivos y un nuevo reglamento de condiciones de trabajo. Se conmina a integrar un sistema de certificación inicial y periódica para la licencia profesional y concluir la reforma de las Normales.
- Gasto transparente y eficiente: En lo financiero, solicitan llevar a cabo la publicación auditable de un Padrón Único de Maestros, que contenga los datos actualizados y confiables de identidad, preparación, situación laboral y desempeño de los maestros.
- Autonomía y participación en las escuelas: En el tema de gestión, se menciona que la unidad clave de servicios y administración debe ser la escuela; por lo que la meta en el plan 2012-2024 es consolidarla como auténtica comunidad educativa y configurarlas como comunidades de aprendizaje (Mexicanos Primero, 2012).

Es visible la correspondencia de muchas de las recomendaciones del grupo de empresarios que conforman Mexicanos Primero, con las recomendaciones de la OCDE y el Banco Mundial, comenzando por el hecho de que ambos documentos tuvieron la participación académica de Sylvia Schmelkes, quien posteriormente sería nombrada consejera presidenta del INEE. Por ello se menciona que la reforma se formula desde los

organismos internacionales y, por medio de la presión empresarial, se impone como política educativa. Este derrotero de la RE le granjeó el rechazo del sindicato, principalmente de la facción democrática.

Grupos de poder

Los sindicatos son grupos que normalmente tienen un amplio poder. El sindicato magisterial está estrechamente ligado al Estado, ya que éste es su principal empleador y fija las condiciones de empleo y enseñanza, esta doble relación facilita su politización, por lo que es un sector atractivo para los estudios políticos. Los conflictos generalmente involucran a la comunidad, lo que aumenta la visibilidad de sus demandas y genera la solidaridad de otros actores, pero los constantes paros pueden tener un efecto negativo en la calidad de la educación y afectar a sectores de la comunidad involucrados.

Los políticos son otro grupo de poder debido a las clientelas que supone la burocracia educativa y las ganancias políticas que resultan de ampliar el acceso a las escuelas, aunque otras políticas no son tan visibles y populares. Los legisladores y, sus partidos políticos, no fueron un actor visible en la década de 1990. Pero en el contexto de la RE de 2012-2013 adquirieron importancia, debido a su talante constitucional. Se llevó a cabo en el contexto del PPM, lo que implicó la participación de las principales fuerzas políticas, del congreso de la unión y de las legislaturas estatales para lograr un mayor alcance y legitimidad de la reforma.

Los gobiernos locales son otro grupo de poder. Estos se opusieron a la descentralización, por los desafíos que supone la administración y financiamiento de los sistemas estatales y el tener que negociar con los sindicatos. Aunque en el caso mexicano los gobernadores jugaron un papel marginal en las negociaciones de la descentralización. Su papel también fue marginal en el diseño de la RE, pero jugaron un papel importante en el proceso de implementación en el ámbito local, pues configuran el escenario político.

Esta diversidad de actores e intereses configuró el terreno político de la RE. Las instituciones que emanaron de la reforma se volvieron rápidamente un espacio de tensión y disputa con fuertes repercusiones en el cambio institucional del sistema educativo y el cambio organizacional en el sindicato. La lógica de la RE, los actores involucrados y sus propuestas, entraron rápidamente en tensión con el discurso y los intereses del sindicato

magisterial. Es importante evaluar los efectos de la RE en el sindicato magisterial como resultado de esta tensión para evaluar sus posibilidades de éxito.

Relevancia del problema del cambio organizacional en el sindicalismo magisterial en el contexto de la reforma educativa

Los resultados de las reformas educativas que se han implementado en el sistema educativo mexicano suelen ser marginales e incrementales y no tener un alto impacto en la mejora de la calidad de la educación. Esto debido a la complejidad del SEN, su configuración institucional y los procesos de implementación. Sin embargo, los organismos multilaterales han promovido reformas centradas en la eficacia y la eficiencia del sistema educativo, sin percibir el efecto negativo que sobre estos aspectos podría tener la falta de consenso y la complejidad de los sistemas educativos locales, con una diversidad de actores e intereses. Como resultado, las reformas educativas han recibido impulsos, pero también han causado diversas resistencias, como la oposición o pasividad del magisterio ante sus demandas, que dificultan la gobernanza y los procesos de implementación (Ascolani, 2008).

Los sindicatos juegan un papel de primera importancia como actores de veto en los procesos de implementación de una reforma educativa, ya que configuran el instrumento por medio de los cuales los docentes pueden ser opositores activos o pasivos la implementación de una reforma. La implementación depende de comportamientos cooperativos por parte de los agentes encargados de llevar a cabo lo que demanda una reforma: los docentes. Dicho comportamiento responde, en gran medida, a la naturaleza institucionalizada o movimentista de las organizaciones gremiales y sus estrategias de oposición: cuando son institucionalizadas suelen difundir comportamientos más cooperativos y buscar consensos y negociación, cuando son movimentistas buscan tener un comportamiento menos cooperativo y optar por una estrategia basada en el rechazo total a una reforma.

En la RE se aprovechó la coyuntura del PPM para aprobar una reforma profunda del sistema educativo. La reforma tocó intereses importantes y marginó al sindicato magisterial del proceso de diseño e implementación para disminuir su influencia en el sistema educativo. Lo anterior respondió a la idea, generalizada en México, de que los sindicatos son un obstáculo para la implementación de reformas educativas que buscan

mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, el sindicato magisterial es un actor con poder de veto que sigue presente, aunque se le intente marginar. El aspecto positivo o negativo de dicho papel dependerá del tipo de sindicato que se conforme a partir de las reformas institucionales, de la relación que construyan con el resto del sistema educativo, de los acuerdos o consensos que se logren con este actor y de construir una convergencia entre la lógica sindical y la lógica de la reforma.

Los resultados del presente estudio dan luz sobre estos temas, pero antes de pasar a su presentación y discusión, es necesario entender la estructura y lógica institucional de la RE. En el próximo capítulo se hace un análisis de la reforma educativa en su dimensión institucional, político-legislativa, judicial y mediática, para entender sus potencialidades, sus limitaciones, los efectos en el trabajo docente y la estructura sindical.

5. ESTRUCTURA Y LÓGICA INSTITUCIONAL DE LA RE

Conocer los efectos de la reforma educativa en el sindicato magisterial demanda analizar la estructura y lógica que se encuentra detrás de su diseño, que implica diversas dimensiones, entender el sistema de incentivos que surge con ésta y la reconfiguración del papel de los actores que participan en el sistema educativo, con significativas consecuencias en el sindicato. En este capítulo se hace un análisis de la reforma educativa en su dimensión institucional, político-legislativa, judicial y mediática, para entender sus potencialidades, limitaciones, efectos en el trabajo docente y la estructura sindical.

I. Dimensiones de la lógica de la reforma educativa

El proceso legislativo y de implementación de la reforma educativa fue complejo y estuvo caracterizado por diversas dimensiones. Se puede identificar una dimensión institucional, político-legislativa, judicial y mediática.⁶³ Estas configuran las fortalezas y debilidades de la RE que pueden poner límites al sindicato o, por el contrario, permitir que siga operando con su lógica tradicional. Las debilidades de la reforma son los intersticios por medio de los cuales el sindicato puede incidir y recuperar prerrogativas. El modo en que cada dimensión es llevada a cabo determina las posibilidades de implementación y, por tanto, de generar cambios en el contexto institucional en el que opera el sindicato magisterial, con posibles efectos en su desempeño, derivado del proceso de adaptación de la organización a las nuevas condiciones. A continuación se describen, a grandes rasgos, las dimensiones de la reforma y los efectos en su fortaleza o debilidad institucional.

1. Dimensión institucional:

El diseño de la RE se centra en el SPD que estableció un sistema de carrera meritocrático sustentado en reformas constitucionales (art. 3 y 73) y leyes generales. Esto generó una estabilidad institucional al más alto nivel, en contraste con el modelo de desarrollo docente anterior (CM), que se basaba en un compromiso entre las autoridades educativas y el sindicato, sin una base legal (Arnaut, 1996). El objetivo sería lograr una fortaleza institucional que facilitaría la implementación de la reforma, pero también generó

⁶³ Con base en: Casanova, Hugo (2018), "La política educativa gubernamental 2012-2018", en Patricia Ducoing (Coord.), Educación básica y RE, México, IISUE-UNAM.

una rigidez e incapacidad de adaptar aspectos problemáticos, lo que hizo conflictivo el proceso de implementación. Más adelante se hace un análisis detallado de la dimensión institucional.

2. Dimensión político-legislativa

En lo político, la reforma se logró por medio de un pacto entre los dirigentes de los tres principales partidos políticos (PRI, PAN, PRD) denominado Pacto por México, derivado de la debilidad relativa de cada partido tras las elecciones de 2012 y la necesidad de promulgar las reformas estructurales. El PPM permitió obtener las mayorías necesarias en el congreso para el proceso de legislación y diseñar la reforma sin necesidad de negociar con el sindicato magisterial, lo que permitió una reforma más profunda y con mayores posibilidades de implementación. Sin embargo, el resultado fue una reforma cupular, que se realizó sin una consulta real al gremio magisterial. El proceso político-legislativo de carácter cupular pudo debilitar la reforma y obstaculizar su implementación, dando margen al sindicato para erigirse como un representante histórico de los intereses magisteriales, esto fue visible en la facción democrática, pero también lo enarboló la facción institucional del sindicato.

3. Dimensión judicial

En el artículo primero de la reforma constitucional en derechos humanos (10 de junio de 2011), se establece que los derechos incluidos en tratados internacionales tienen la misma jerarquía que la constitución, con esa resolución se les otorga rango constitucional a los tratados sobre derechos humanos firmados por México.⁶⁴ Sin embargo, la SCJN resolvió, el 3 de septiembre de 2013, que se debe restringir la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por México, cuando sean contrarios a lo estipulado en la constitución. Con esta disposición se mantiene el derecho pro persona, pero este será aplicado con base en el criterio de los jueces para ponderar caso por caso,

⁶⁴ La importancia de dicha resolución radica en el hecho de que los derechos humanos suelen tener un tratamiento más amplio en los tratados internacionales que en la constitución. La reforma también establece que los jueces deben aplicar las leyes más favorables a los derechos humanos en cualquier tipo de juicio. Este criterio, denominado principio "pro persona", implica que en un juicio se debe acudir a la norma más amplia o interpretación más extensiva de la ley.

privilegiando la norma constitucional, por lo que el principio pro persona prevalecerá en aquellos casos en que la constitución lo permita.

En marzo de 2013, pocos días después de la promulgación en el DOF de las reformas a los artículos 3 y 73 de la Constitución (25 y 26 de febrero), los profesores de la sección 18 de la CNTE interpusieron un amparo para solicitar la suspensión definitiva de las evaluaciones contempladas en la Ley de educación del estado de Michoacán, y poder permanecer en sus cargos sin ser evaluados.⁶⁵

Surge entonces una pugna entre dos derechos: el derecho a la estabilidad en el empleo y el derecho de la infancia a una educación de calidad, la disyuntiva es sobre qué derecho debe prevalecer. La resolución del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito emitió la tesis XI.1º.A.T.22 L (10ª.) en la que establece que: “el interés de la sociedad a tener una educación de calidad está por encima del derecho de los trabajadores del sistema educativo básico público a gozar de la estabilidad en el empleo, pues están de por medio los derechos de la niñez que se pretende obtener por medio de la aplicación de las evaluaciones a dichos trabajadores”.⁶⁶

Este es un ejemplo del uso de la dimensión jurídica, por medio del derecho constitucional, para sacar adelante la reforma educativa y lograr su implementación. Ante las demandas de los opositores a la reforma, la respuesta judicial se suele sustentar en el carácter constitucional de la reforma para desestimar los argumentos de los demandantes. Este

⁶⁵ Los amparos también tenían la finalidad de modificar el artículo 3º constitucional y las leyes secundarias, amén de modificaciones a la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y la Ley General del Servicio Profesional Docente. Luego de que los tribunales colegiados locales dictaron sentencia en su contra, la CNTE llevo el caso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y plantearon llevar el caso a tribunales internacionales como la Comisión interamericana de derechos humanos.

⁶⁶ La argumentación del tribunal federal es la siguiente: la Constitución garantiza estabilidad en el trabajo evitando los despidos arbitrarios por parte del patrón (el Estado), la Constitución también reconoce el derecho a la educación de calidad, si los maestros no son evaluados se perjudica a los titulares del derecho a una educación de calidad. Esta resolución se hizo de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos, que establecen el interés superior de la infancia. Los derechos de la infancia también están consagrados en el artículo cuarto Constitucional, este artículo establece que el Estado debe velar por el interés superior del niño, garantizando de manera plena sus derechos, entre los cuales se encuentra el derecho a la educación. La resolución de la suprema corte pudo proceder sin dificultad precisamente porque se apela a derechos del niño, consagrados tanto en los tratados internacionales, como en la Constitución. La resolución tampoco restringe el derecho a la estabilidad en el empleo, únicamente lo reconfigura para evitar arbitrariedades. Por último, desde otro punto de vista, la pugna entre derechos podría no existir, pues el despido de maestros que resultaran mal evaluados no sería arbitrario, estaría justificado por medio de una causal de despido.

aspecto de la reforma contribuyó a la fortaleza y estabilidad institucional, pero abonó al conflicto político-judicial al mantener en una pugna entre dos derechos, en un contexto en que se restringió de la posibilidad de magisterio de llevar a tribunales aspectos de la reforma que consideren lesivos a sus intereses.

Una consecuencia de la imposibilidad de resolver en tribunales las inconformidades surgidas a partir de la RE, es que el tema se politiza aún más y alimenta el discurso y el movimiento opositor encabezado por la facción democrática del sindicato. La contienda política debilita institucionalmente a la RE y fortalece la posición sindical, lo que deviene en una menor probabilidad de generar cambios organizacionales en su interior.

4. Dimensión mediática

La estrategia mediática consistió en una campaña de desprestigio del gremio magisterial, en general, y de su sindicato en particular, por medio de spots televisivos y una agenda “informativa” en los medios masivos de comunicación. La campaña fue encabezada por Mexicanos Primero. Comienza con la difusión del documental “*De panzazo*”, en los cines de Organización Ramírez (Cinépolis), uno de los consorcios empresariales que conforman la organización Mexicanos Primero. La intención fue mostrar los malos resultados de los estudiantes mexicanos en las evaluaciones internacionales y responsabilizar a los maestros para conformar la idea de un magisterio incompetente, negado a la evaluación, atrasado en su formación y métodos de enseñanza. Por medio de la estrategia mediática se posicionó como urgente una agenda educativa, basada en la necesidad de generar un sistema de evaluación efectivo y una verdadera carrera magisterial meritocrática.

En la estrategia mediática se omitió la mención de los factores estructurales que contribuyen a la baja calidad de la educación.⁶⁷ Esta campaña generó un estigma social sobre el maestro, y contribuyó al desprestigio de la profesión, lo que tuvo como consecuencia el desarrollo de un sentimiento de abandono y agravio en el gremio magisterial, a quien se responsabiliza de la catástrofe educativa y se le condiciona su permanencia en el trabajo sin un apoyo real. Esto abonó al rechazo de la reforma por parte de los maestros y generó una bandera de lucha para los actores activos del

⁶⁷ La deficiente preparación que obtienen los maestros en las escuelas normales, públicas y privadas, la falta de inversión en el sistema educativo, las condiciones de las escuelas o las desigualdades socioeconómicas

sindicato magisterial, tendiente a recuperar el prestigio social del gremio. Con esta estrategia se logró un apoyo a la RE en la opinión pública y un rechazo al sindicato, pero la debilitó institucionalmente al interior del gremio.

Del análisis de la dimensión institucional, político-legislativa, judicial y mediática resultan las potencialidades y limitaciones de la reforma educativa. Se hizo un esfuerzo para lograr una mayor fortaleza y estabilidad institucional con su diseño, su base legal al más alto nivel y una campaña mediática para legitimarla ante la opinión pública, y se utilizó la dimensión judicial para imponer resoluciones favorables a la RE. Sin embargo, el proceso cupular de discusión y promulgación, ajeno al sindicato y la base magisterial, el desprestigio del magisterio y su sindicato para marginar a los potenciales opositores a la reforma, y la imposibilidad del magisterio de llevar a tribunales aspectos que resulten lesivos a sus intereses, son aspectos que generaron obstáculos para su implementación, derivados de su rigidez y una falta de legitimidad y apoyo. Sin embargo, la principal fortaleza de la reforma educativa radica en la lógica de su diseño, basada en generar incentivos por medio de situaciones de alto costo.

II. La lógica de la reforma educativa

La reforma educativa responde a una lógica económica. Establece incentivos y situaciones de alto costo, por medio de dispositivos legales, para incidir en el trabajo y el comportamiento del magisterio. Para entender esta lógica se aborda el análisis del trabajo del magisterio por medio de la teoría de juegos, la teoría de elección racional y el concepto de *homo oeconomicus*

1. Racionalidad política y emergencia del SNTE como grupo de interés

La Ciencia Política clásica concibe a los agentes políticos como promotores del bien común. Frente a esta visión, la Escuela de la Elección Pública y la Teoría de Elección Racional consideran que los agentes políticos están guiados por sus propios intereses y sus motivaciones son las mismas que las de un agente económico en el mercado: aumentar su beneficio personal. Los agentes políticos persiguen racionalmente sus objetivos, por esa razón, las burocracias buscan la mayor acumulación de recursos posible y su objetivo es su reproducción y crecimiento (Bour, 2010). Para Downs, cualquier trabajador tiene como fin obtener un beneficio personal y su función social es

un subproducto de su interés individual. Con base en ese argumento, los agentes políticos tienen como única meta aumentar su apoyo político y el beneficio que aportan es un subproducto de este objetivo principal (Downs, 2003).

La emergencia de grupos de interés es resultado de las acciones racionales de los agentes políticos dentro de un contexto de información incompleta. En esta situación, se requiere de intermediarios entre el gobierno y sociedad para poder actuar políticamente. Los intermediarios tienden a acumular recursos e información, y profesionalizarse en su manejo, para acrecentar su legitimidad y poder. Esto se refuerza por los ciclos electorales, que obliga a los agentes políticos gubernamentales a tener una visión a corto plazo. En este horizonte de acción los grupos de interés le son útiles al gobierno, aunque sean peligrosos en el largo plazo.

El SNTE fue creado por el gobierno para mediar entre el gremio magisterial y las autoridades federales, aunque bajo el control de estas últimas. Esa posición le da la oportunidad de recabar recursos, poder, información y lograr un mejor manejo de los procesos educativos en lo técnico y lo político. Con ello el sindicato puede controlar muchas instancias dentro de la SEP y lograr una amplia autonomía. Estas condiciones le permiten al SNTE aprovechar el proceso de debilitamiento de la hegemonía del régimen autoritario que le dio vida, acaecido en los últimos sexenios priistas, para consolidarse como grupo de interés con un uso racional, inteligente y efectivo de su papel de intermediador entre el gobierno y el gremio magisterial.

El gobierno tolera al SNTE porque le es necesario en la conducción y control del sistema educativo. Este comportamiento es racional, si consideramos que la burocracia de la SEP solo busca reproducirse, mantener su legitimidad y poder, amén de que el gobierno busca una legitimidad de corto plazo, dentro del horizonte temporal de los ciclos electorales. Por ello encuentra conveniente ceder espacios al sindicato para cogobernar de manera central el sistema, aunque con eso le brinde a este último un espacio idóneo para acrecentar su poder. La burocracia del gobierno federal recurre al sindicato para lograr mayor apoyo político dentro de un contexto de debilidad política.

En suma, el SNTE surge en el sistema autoritario y corporativo priista para fungir como mediador entre gobierno y sociedad. Con ese papel, aprovechó racionalmente el debilitamiento del partido hegemónico y la ausencia de una sociedad civil organizada

para lograr lo único que le interesa a una burocracia: reproducirse y aumentar sus recursos y poder. Pero también la burocracia gubernamental aprovecha racionalmente su relación con el SNTE para lograr, en el corto plazo, su propia reproducción a bajo costo. El SNTE funge como un actor intermediario entre el gobierno y el magisterio y su papel puede ser mayor cuando hay competitividad política en un entorno más democrático, ya que requieren de sus servicios para lograr los objetivos electorales de corto plazo. Esto podría explicar el aumento de influencia del sindicato tras la alternancia en el gobierno federal en el año 2000.

2. Racionalidad estratégica y el desempeño sub óptimo del magisterio

Para dar cuenta de la racionalidad de la RE, puede ser útil su análisis por medio de la Teoría de Juegos.⁶⁸ Según esta teoría, las acciones de los jugadores, basadas en una racionalidad estratégica (acciones que responden a las acciones del otro), pueden tener resultados cooperativos (denominados equilibrio eficiente) o resultados donde cada jugador adopta la estrategia que más conviene a sus intereses (estrategia dominante), pero que genera un resultado colectivo subóptimo.

Se podría concebir el buen desempeño de los maestros como una acción coherente con un equilibrio eficiente (cooperación). Pero, en lugar de esto, el comportamiento de los maestros se rige por su estrategia dominante: los jugadores hacen lo que más conviene de manera individual, pero con deficientes resultados colectivos. Para modificar esta situación, se debe lograr que las acciones no cooperativas sean costosas: tengan un costo mayor, desde la perspectiva individual, que las acciones cooperativas (Dixit y Nalebuff, 2010). De esta forma, para los maestros será conveniente y racional tener un mejor desempeño. La teoría de juegos se vale de matrices de pago para ilustrar la posibilidad de estos equilibrios:⁶⁹

⁶⁸ Esta teoría tiene cierta relación con la teoría neoinstitucional, pero un enfoque diferente. Para la teoría de juegos, los actores basan sus decisiones en una racionalidad estratégica: calculan el costo beneficio de una acción, en función de las acciones de los otros actores con los que interactúa, con el objetivo de maximizar su utilidad. Esta interacción se denomina juego y puede llevar a escenarios (juegos) cooperativos o no cooperativos. Para la teoría neoinstitucional, las decisiones son motivadas por los incentivos, positivos (premios) o negativos (castigos), que establecen las reglas. Un escenario (juego) no cooperativo puede convertirse en una situación cooperativa por medio de las reglas y sus consecuencias.

⁶⁹ En esta tabla, si los dos docentes cooperan tienen un pago de 8 (puesto arbitrariamente), es lo que queda de restar al beneficio el costo de la acción. Si ninguno de los dos coopera tienen un menor beneficio (2). Por tanto, el equilibrio óptimo es cooperar, porque es en el que se tiene un mayor beneficio. Pero este equilibrio es inestable, si un docente

Matriz de pagos que ilustra la interacción estratégica de dos docentes.

		Docente 2	
		Cooperar	No cooperar
Docente 1	Cooperar	8, 8	-1, 10
	No cooperar	10, -1	2, 2

Fuente: elaboración propia.

También puede suceder que el comportamiento este orientado por incentivos inadecuados, como los de tipo político-sindical u otros extraprofesionales. En este escenario, un maestro puede tener un desempeño considerado óptimo en lo político, pero no en lo profesional. Karla Fernández (2010) aborda el estudio de la racionalidad de los dirigentes de la sección 17 del SNTE. Según su análisis, los docentes tienen tres tipos incentivos para acceder a la carrera docente y buscar una promoción: incentivos económicos, entendidos como pagos condicionados al cumplimiento de metas; incentivos morales, entendidos como estímulos por acciones determinadas; por último, incentivos personales, entendidos como recompensas no económicas que funcionan como motivador. El origen social de los docentes, la dificultad de acceder a un cargo de dirección, la posibilidad de acceder a los cargos por una vía metaestatutaria (sin cumplir con las reglas) y construir una carrera en la que se aprecia más la lealtad, la antigüedad y la trayectoria político sindical, por encima del mérito, deviene en valorar los incentivos económicos sobre los morales y personales.⁷⁰

Los mecanismos de ingreso y promoción que operaban históricamente en el ámbito magisterial, generaban incentivos contrarios al mérito profesional y permitían transitar por la carrera docente con una racionalidad en la cual los beneficios, principalmente económicos, estaban muy por encima de los costos personales y sociales. Las herramientas y estrategias con que contaba el docente se basaban en acciones ajenas al desempeño óptimo en el aula, privilegiando la lealtad, la información, la pertenencia a

coopera y el otro no lo hace, globalmente pueden tener un beneficio menor que si los dos cooperaran, pero individualmente el que no cooperó obtendrá el mayor beneficio posible, pues de cualquier forma se vio beneficiado y no incurrió en ningún costo, en tanto que, el que si coopero asumió todo el costo de manera individual. Ante este panorama una estrategia dominante es no cooperar, ya que es la estrategia que tiene menor riesgo si dependemos de la acción del otro.

⁷⁰ El estudio de Fernández (2010) nos muestra que en los maestros prevalece una identidad como trabajador, y menos como profesional, desde el ingreso al servicio, ya que en general buscan tener un empleo y un ingreso.

grupos y el trabajo político sindical. La información y contactos se logran al transcurrir por los cargos sindicales, interactuar y socializarse en ellos, por lo que se da una gran importancia a la trayectoria sindical y se deja en segundo grado una mayor formación y preparación. En este tipo de trayectoria, la formación, el servicio a los agremiados y la atención a los estudiantes es secundario, máxime si se puede tener una carrera más allá de lo sindical. De esta manera se pueden obtener el ansiado ascenso económico por medios ajenos al mérito profesional y dejar en segundo lugar los incentivos morales y personales.

El cambio de comportamiento, de un equilibrio basado en una estrategia egoísta hacia uno que coincida con el equilibrio óptimo, no puede darse espontáneamente dentro del juego, este cambio debe inducirse con una modificación de las reglas del juego (cambios en el marco institucional). El cambio de comportamiento se lograría con cambios institucionales, por medio de reformas educativas que tengan como fin establecer incentivos adecuados, tendientes a mejorar el desempeño de los maestros. Las reformas educativas también pretenden reemplazar los incentivos políticos por incentivos profesionales, para que los maestros, aun siguiendo sus propios intereses, tengan un comportamiento óptimo en su actividad profesional.

El programa de incentivos denominado Carrera Magisterial tenía el objetivo de servir como mecanismo meritocrático de superación pero, como se mencionó, se basaba en un acuerdo entre las autoridades de la SEP y el sindicato, sin una base legal, y su lógica quedó, en muchos casos, subordinada al sindicato, ya que la vía sindical permitía lograr mayores niveles en la carrera magisterial (Arnaut, 1996). Derivado de esto, el docente le daba una gran importancia a la relación con su sindicato y a respetar sus reglas, ya que era crucial para su carrera. Para hacer frente a esto, la lógica de la RE supuso que, al generar una carrera meritocrática en el esquema del SPD, el sindicato perdería importancia como instancia de desarrollo y superación, amén de establecer incentivos para generar situaciones de alto costo que permitieran incidir en el desempeño y comportamiento del magisterio.

III. Diseño institucional de la RE

La RE tuvo una naturaleza administrativo-laboral, generó mecanismos de evaluación del desempeño docente y buscó hacer efectivo el ingreso por medio de concursos de

oposición. Si bien esta reforma es top-down (de arriba para abajo), la principal diferencia con las anteriores es que generó las condiciones para que, desde el gobierno, se pudiera conducir el trabajo de los maestros de manera más racional y eficiente. En lo técnico, la RE estableció mecanismos de ingreso, promoción y permanencia del magisterio por medio de concursos de oposición y ejercicios de evaluación, mientras en lo político se buscó que el Estado recupere la rectoría del sistema educativo. Para evaluar las posibilidades de éxito de la reforma y sus posibles efectos en el sindicato magisterial, se requiere un análisis profundo de su diseño institucional.

La RE fue aprobada en diciembre de 2012 por el Congreso de la Unión y a inicios de 2013 (en un lapso no mayor a dos meses) fue aprobada por 20 congresos estatales. La reforma tuvo un complejo diseño institucional que se fue conformando desde los primeros acuerdos que, en materia educativa, hicieron los partidos políticos que suscribieron el Pacto por México. En el siguiente cuadro se mencionan los elementos de la RE:

Elementos de las reformas de 2012-2013 en materia educativa
Reforma constitucional a los artículos 3 y 73 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
Promulgación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE).
Promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).
Reformas a la Ley General de Educación (LGE).
Creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación.
Creación del Sistema de Información y Gestión Educativa.

Fuente: Elaboración propia.

Con la reforma educativa surgió el Servicio Profesional Docente (SPD), reglamentado en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). Esta ley se centró en la evaluación individual de las capacidades necesarias para desempeñar funciones docentes.⁷¹ Otro punto importante que se adiciona al artículo tercero de la Constitución

⁷¹ Las reformas a los artículos 3 y 73 de la Constitución se basan en las premisas del Pacto por México. Resalta la adición a la fracción II del artículo 3: “Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos Constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley”.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, introducido en la fracción IX del artículo, es crear el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y otorgar autonomía plena al INEE para que pudiera cumplir a cabalidad sus funciones.⁷²

Por medio de estas reformas a los artículos constitucionales y las leyes que se promulgaron a partir de las reformas, se intentó elevar el mérito a principio básico de la educación mexicana y modificar el comportamiento de los maestros. Lo anterior se hizo por medio de la evaluación como punto central. Este aspecto atentó contra el funcionamiento e interés sindical, porque generó las condiciones para que operen los incentivos político-sindicales. Con ello el sindicato pierde influencia y prerrogativas en el sector educativo.

En lo técnico, la RE presenta un diseño institucional adecuado para sus fines inmediatos: generar un sistema de incentivos para introducir criterios meritocráticos en la carrera docente con la idea, muy discutible, de que con ello se pueden aumentar la calidad de la educación. En lo político se observó un intento de recuperar la gestión del sistema educativo por parte de las autoridades: incidir en la carrera docente, evaluar el sistema educativo, tener información y control del gasto. Este último punto generó un conflicto entre el gobierno y el sindicato magisterial, principalmente con la facción democrática, y configuró la tensión que se vivió a lo largo del proceso de implementación.

IV. Efectos de las reformas de 2012-2013 en la trayectoria docente

La RE fue un dispositivo jurídico-institucional. Generó reglas y normas con un componente técnico y uno político expresados en el SPD y reglamentados en la LGSPD. La dimensión técnica se basó en la búsqueda de la eficacia (mejorar el logro educativo) a través del diseño de un servicio profesional docente meritocrático. En lo político se intentó recuperar la rectoría del SEM por parte del Estado (Del Castillo, 2014:13-14).

Con la LGSPD se modificó los criterios en materia de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia, para generar un entorno en el que puedan operar los incentivos

⁷² El artículo 73, fracción XXV, faculta al Congreso para establecer el Servicio Profesional Docente. Además, en el artículo transitorio V, la Constitución manda que el Estado instituya el Sistema de Información y Gestión Educativa; el uso de la evaluación del desempeño docente en el marco del servicio profesional docente; fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, y ampliar el número de escuelas de tiempo completo.

económicos en la conducción del desempeño docente, además de que se pueden identificar a los elementos que no tengan el perfil docente en servicio y seleccionar a quienes si lo tengan. Por medio de los incentivos económicos se generó situaciones de alto costo, con considerables consecuencias económico-profesionales en caso de no cumplirse lo estipulado.

La LGSPD definió el modelo de escuela y el perfil del docente a partir de la evaluación del desempeño. La Ley le serviría a la SEP para la gobernación del sistema educativo y la distribución de la autoridad. Esta ley contenía tres elementos: primero, un criterio de permanencia sujeto a la evaluación del desempeño cada cuatro años. Segundo, un mecanismo de la práctica profesional mediante una evaluación interna. Tercero, una oferta de formación, actualización, desarrollo profesional y avance cultural (Santizo, 2014). Con la ley el gobierno intentó transformar las viejas reglas de ingreso y permanencia en el servicio docente; el principal cambio es que se individualizó la carrera docente y se reguló con criterios profesionales y con incentivos económicos (Bensusán y Tapia, 2014).

El núcleo de la RE fue un SPD cuyo diseño podía incidir en el desempeño magisterial y tener un impacto positivo en la gobernanza del SEN, ya que permitía a cada docente conducir su carrera profesional sin la injerencia sindical. Antes de la RE los incentivos, basados en criterios político sindicales, no eran congruentes con un equilibrio óptimo acorde al buen desempeño del profesor. Lo racional era trabajar políticamente, según los intereses del sindicato, pues por este medio se obtenían beneficios tangibles. El SPD pretendió sustituir la racionalidad económica que responde a criterios políticos, por una racionalidad económica que respondía a méritos profesionales, para hacer más costoso el comportamiento no cooperativo.

El SPD permitía la distinción de asuntos laborales y profesionales, para que en estos últimos funcionara el sistema meritocrático. Por ello, se podía hablar del fin de la era de los trabajadores de la educación y comienzo de la de los profesionales de la educación (Arnaut, 2014: 40-45). Esto debilitaba a un sindicato magisterial que fungía como intermediario entre el trabajador docente y el gobierno, y podía tener injerencia en su trayectoria laboral. Con la RE los maestros podían tener un desarrollo profesional por la vía extrasindical.

En suma, este diseño institucional tenía como trasfondo anular el monopolio del SNTE en relación al ingreso, promoción y permanencia de las plazas docentes. Alteró la relación laboral entre maestros, sindicato y Estado. Se centró en la evaluación individual de las capacidades necesarias para desempeñar funciones docentes. Esto tendría como posible efecto una reconfiguración del papel del sindicato en el sistema educativo y de su forma de operar. En el siguiente cuadro número se enlistan los principales efectos de las reformas de 2012-2013 en materia educativa en la gobernanza del SEN:

Efectos de la RE de 2012-2013 en la gobernanza del SEN
Le da al gobierno elementos para gobernar y administrar el SEM, por medio de criterios centrados en el mérito profesional.
Genera incentivos económico-profesionales para alinear los intereses individuales de los maestros con los objetivos de aumentar la calidad de la educación.
Genera un perfil de idoneidad para el trabajo docente y mecanismos para retirar del servicio a quienes no tengan el perfil.
Aumentar el costo de comportamientos no cooperativos, es decir, los caracterizados por un bajo desempeño o por un desempeño orientado por objetivos ajenos a la actividad profesional.
Se centra en el criterio del mérito y la evaluación,
Mejores desempeños individuales para garantizar mejores desempeños institucionales
Mejorar los logros individuales (desarrollo profesional).

Fuente: Elaboración propia.

V. Efectos del marco institucional en el trabajo docente

La RE tenía el potencial de generar cambios en tres dimensiones que conforman la profesión docente: la dimensión contractual, la dimensión organizacional y la dimensión simbólica.⁷³

1. Dimensión contractual:

Esta dimensión se refiere a la relación laboral del docente con las autoridades. Aquí se estableció la normatividad que regulaba el trabajo docente, principalmente la LGSPD. Desde su aprobación, el trabajo de los maestros dejó de ser regulado por un reglamento (RCGT) que implicaba un contrato colectivo mediado por el SNTE, en el que la SEP y el sindicato fijaban de común acuerdo los asuntos que debían ser gestionados (Artículo 3

⁷³ En un estudio sobre el modelo de carrera académica de la Universidad Autónoma Metropolitana (Gil, 2005), se elaboró un modelo de análisis que evalúa los cambios generados por éste en las dimensiones mencionadas. Por su utilidad, se utiliza dicho modelo para analizar los cambios que las reformas de 2012-2013 en materia educativa introducen en el medio magisterial y sus efectos en el trabajo docente.

del RCGT). Con la LGSPD la estabilidad en el trabajo deja de estar garantizada y la obtención de una plaza es por concurso y condicionada por el desempeño (Artículos 21 y 22 de la LGSPD). El sindicato queda marginado de la conducción de la carrera docente, esta se vuelve individual y es regulada por la autoridad educativa. En la siguiente tabla se muestran los efectos de las reformas en la dimensión contractual:

Dimensión contractual			
Rubro	Situación anterior	Reformas 2012-13	Efectos
Contrato.	Colectivo, mediado por del SNTE.	Individual.	Individualización de la relación laboral.
Regulación del trabajo.	RCGT de 1946.	LGSPD.	Se excluye al sindicato de tener injerencia.
Estabilidad en el trabajo.	Estabilidad garantizada.	Inestabilidad: permanencia condicionada a resultados.	Incertidumbre: se debe cumplir con las evaluaciones.
Salario	Salario base y Carrera Magisterial con fuerte influencia sindical.	Dependiente de un resultado óptimo en la evaluación.	El aumento de ingreso depende de la carrera individual, por lo que es innecesario el sindicato para incrementarlo.
Incorporación al servicio.	Mediada por el sindicato. Compra y herencia de plazas.	Por concurso de oposición.	El sindicato pierde el control de plazas y el perfil determina el ingreso.

Fuente: elaboración propia.

2. Dimensión organizacional

Esta dimensión se refiere las normas, conjunto de actividades y mecanismos que rigen el ingreso, promoción y permanencia de los maestros en el servicio público educativo que imparta el Estado. La RE reguló la carrera de los maestros de manera individual, sin la mediación del SNTE, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal con funciones de docencia, de dirección y supervisión en la educación básica y media superior.

En lo relativo al ingreso, se establecieron parámetros que privilegiaban el mérito por encima de criterios políticos. Estos criterios se convirtieron en el único instrumento para establecer el ingreso, eliminando los criterios político-sindicales, ya que el artículo 23 de la LGSPD estableció que las autoridades educativas asignaran plazas por orden de prelación. La permanencia también estuvo determinada por la evaluación.

Además de la LGSPD, que tiene por objeto establecer los perfiles, parámetros e indicadores del SPD, esta dimensión estuvo normada por la Ley del INEE. Dicho instituto se volvió central en la dimensión organizacional. Entre sus atribuciones estaba fungir como autoridad en materia de evaluación educativa a nivel nacional, diseñar e implementar y mantener actualizado un sistema de indicadores educativos y de información de resultados de las evaluaciones, establecer los niveles mínimos para el ejercicio de la docencia, autorizar los parámetros e indicadores para el ingreso, promoción y permanencia y autorizar las etapas, aspectos y métodos de evaluación obligatoria establecida en la LGSPD (Artículos 27 y 28 de la Ley del INEE). El INEE rompe el acuerdo histórico SEP-SNTE para dirigir el SEN y regular la carrera docente, con lo que se debilita la posición privilegiada del sindicato magisterial.

En la siguiente tabla se muestran los efectos de las reformas en la dimensión organizacional:

Dimensión organizacional			
Rubro	Situación anterior	Reformas 2012-13	Efectos
Instancia que organiza el trabajo docente.	Comisión SEP-SNTE.	INEE.	Se establece el INEE como instancia rectora.
Normatividad para la organización del trabajo.	Reglamento de las condiciones generales de trabajo de 1946.	Ley del INNE y LGSPD.	Se elimina un reglamento en los hechos controlado por el SNTE.
Ascensos.	Escalafón controlado por el SNTE. Designación directa de directores supervisores y jefes de sector.	Individual de acuerdo a desempeño. Selección por concurso.	Los ascensos responden al mérito y al perfil idóneo, no ha criterios político-sindicales.
Categorías.	Modelo de Carrera Magisterial.	Se debe establecer el nuevo modelo de carrera magisterial.	Se elimina una Carrera Magisterial viciada y sin efectos en el desempeño y la calidad.
Evaluación.	No existe.	Evaluación individual y periódica.	Se debe mejorar continuamente y demostrar que se trabaja.

Fuente: elaboración propia.

Los cambios en las dimensiones contractual y organizacional tenían el potencial de modificar conductas al individualizar el trabajo docente, acabar con la estabilidad laboral e introducir en el entorno criterios basados en la evaluación y el mérito. Los lineamientos aumentaron el costo del comportamiento no cooperativo (no eficiente) de los docentes en servicio y excluyó a los que tenían intención de incorporarse al servicio sin el perfil adecuado. Con ello se pretendió tener un docente con mejor desempeño y sustituir el criterio político-sindical como su medida. En este contexto, el sindicato quedó mermado en sus prerrogativas, lo que hipotéticamente le obligaría a replantear su función y forma de operación.

3. Posibles cambios en la dimensión simbólica

Si los cambios se lograban institucionalizar y efectivamente incidir en las prácticas y rutinas de los maestros, era posible que, en un lapso no muy largo de tiempo, pudieran generar cambios simbólico-culturales, que a la larga terminen con la persistencia cultural en el desempeño docente. La dimensión simbólica hace referencia a cómo se percibe el propio docente, como percibe la naturaleza de su trabajo, su reconocimiento social, la pertenencia al sistema educativo y el vínculo del académico con el resto de la comunidad.

El posible cambio simbólico más importante era transformar al docente en profesional de la educación, con un mayor prestigio social y un compromiso con el desempeño. Esto abría la posibilidad de que interiorice la cultura de la evaluación y el mérito, para trabajar con sentido productivista. Al ser la evaluación individual y estar a cargo del INEE, el sindicato se debilitó como figura patronal y conductor del desarrollo profesional. El ámbito profesional por excelencia era conformado por la escuela y el desempeño dentro de ella cobró mayor importancia que la labor político-sindical. En la siguiente tabla se muestran los posibles efectos de las reformas en la dimensión simbólica:

Posibles cambios en la dimensión simbólica			
Rubro	Situación anterior	Reformas 2012-13	Efectos
Regulación del desempeño docente.	No hay control directo sobre el trabajo académico.	Se percibe un constante proceso de evaluación y vigilancia del desempeño.	Se interioriza la cultura de la evaluación y el mérito para satisfacer parámetros.
Concepción del trabajo docente.	Trabajadores del Estado.	Profesionales de la educación.	Mayor prestigio social, mayor compromiso.
Percepción del sistema educativo.	Espacio productivo, se debe cumplir con lo necesario.	Espacio de desarrollo profesional, se debe tener mayores méritos.	La escuela, y la labor dentro de ella, es el entorno de desarrollo por excelencia, en sustitución del sindicato.
Valores.	Trabajo enfocado a no cumplir con las mínimas obligaciones.	Eficiencia, excelencia y productividad con orientación a cubrir las necesidades.	Se trabaja con un sentido productivista, motivado principalmente por la obtención de recursos económicos y prestigio.
Figura patronal.	Se identifica a la figura patronal en el SNTE, ya que este tiene influencia en la trayectoria docente.	Se identifica como figura patronal a las autoridades educativas.	Adquieren centralidad las autoridades educativas, sus leyes, instrumentos e instancias de gestión y evaluación.

Fuente: elaboración propia.

Estos efectos de la RE en el trabajo docente tenían, teóricamente, el potencial de transformar la relación del magisterio con el Estado y el sindicato y, eventualmente, generar un cambio cultural. De haberse consolidado, quizá se podían tener las bases para una mejor conducción del trabajo docente y de construir una representación sindical distinta, con un papel más propositivo. Sin embargo, la forma en que se legisló e implementó la RE, amén de un diseño punitivo que privilegia la gobernabilidad, actuó en un sentido contrario. En los capítulos de resultados se analizan estos escenarios.

VI. Lógica económica de la reforma educativa

La reforma educativa tenía un trasfondo económico. Estableció un sistema de incentivos, por medio de leyes y reglamentos, que producía situaciones de alto costo. Atentó contra la estabilidad en el empleo, al establecer la posibilidad real de perder la plaza laborar en caso de no cumplir con las evaluaciones, en un entorno donde la plaza se considera uno de los máximos logros magisteriales y un activo sumamente valioso para el magisterio.⁷⁴ La lógica de la reforma educativa consistió en debilitar al actor político más importante (el SNTE) y generar las condiciones para incidir de forma directa en el trabajo de los maestros. Con la LGSPD se excluyeron criterios político-sindicales en materia de ingreso promoción y permanencia. Esto dejó el camino libre para que puedan operar los incentivos económicos en la conducción del desempeño docente.

La RE tenía el potencial de quitarle al SNTE la conducción del trabajo de los maestros y trasladarla al gobierno. Se basaba en un criterio racional y meritocrático, que elevaba el costo de un comportamiento no cooperativo (no óptimo). La reforma solo sería efectiva si se institucionalizaba (lograr una correspondencia entre las instituciones formales y las rutinas y comportamientos de los maestros, para que lo que se diga en la ley realmente se cumpla). Esto se podía lograr si la RE adquiría fortaleza institucional. Con el éxito de la reforma, se podría lograr un cambio en la dimensión simbólico-cultural y posiblemente modificar las prácticas informales contrarias al óptimo desempeño magisterial, siempre y cuando los incentivos se correspondieran con los intereses de los maestros.

Desde una óptica político-institucional, la situación de alto costo supondría una gobernabilidad y gobernanza del SEN. Se podría lograr el control por medio de incentivos positivos y negativos, amén de permitir al docente hacerse cargo de su trayectoria laboral sin la injerencia sindical, lo que mermaba la lógica corporativa del sistema. Pero la forma en que se impuso la RE generó un conflicto político que la debilitó institucionalmente y abrió una tendencia de incertidumbre e inestabilidad.

⁷⁴ La lógica de la RE respondió a una racionalidad económico-política. La lógica económica se evidenció en los incentivos que generaron una situación de alto costo, pero también en la intención de crear un sistema de incentivos menos oneroso que la Carrera Magisterial, dado que a esta última accedió un gran porcentaje de los maestros y resultaba costosa. En lo político se buscó restar la influencia sindical en asuntos educativos.

Con la RE se generó un régimen laboral especial en el cual el magisterio no contó con la defensa de su sindicato, los tribunales laborales o la suprema corte de justicia. La instancia a quien debía dirigir sus demandas era el INEE, pero la lógica es que las sanciones derivadas del SPD eran apoyadas por este organismo. En este contexto, la única forma de hacerle frente a aspectos problemáticos o conflictivos de la reforma era desobedecer, simular o buscar intersticios institucionales para llevar a cabo prácticas informales. Esto debilitó institucionalmente la reforma y alimentó el papel del sindicato como crítico y opositor de ésta. Todos estos aspectos forman parte del proceso de adaptación del sindicato al contexto institucional que surgió con la reforma educativa y configuran el cambio organizacional del sindicato magisterial. En los siguientes capítulos se analiza, por medio de los resultados del trabajo de campo, los efectos de la RE en el cambio organizacional del sindicato magisterial.

6. RESULTADOS DEL ESTUDIO: LAS COORDENADAS DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

Para dar cuenta de la posibilidad del cambio organizacional, es necesario identificar las ambigüedades en las reglas, la forma en que estas son interpretadas por los actores y la distribución de los recursos y del poder que emanó de éstas. Es importante observar cómo se explotan los vacíos y debilidades de la RE, por medio de prácticas informales adaptativas.⁷⁵

En este trabajo se privilegió el análisis de las percepciones, concepciones y opiniones en torno a la RE y los cambios organizacionales en el sindicato. Esto es acorde con el abordaje epistemológico y el marco teórico. El cambio organizacional se aborda desde el neoinstitucionalismo sociológico, el cual se centra en los aspectos simbólico-cognitivos del fenómeno, amén de que la fortaleza institucional y las posibilidades de cambio efectivo dependen, en gran medida, no solo de los adecuados diseños institucionales y su implementación, también de cómo son percibidas, adoptadas e interiorizadas las instituciones. Este análisis tiene la ventaja adicional de privilegiar la voz de los actores y, para efectos de plantear políticas públicas, entender la complejidad de los diferentes puntos de vista para no caer en el error de soluciones simplistas y reduccionistas.

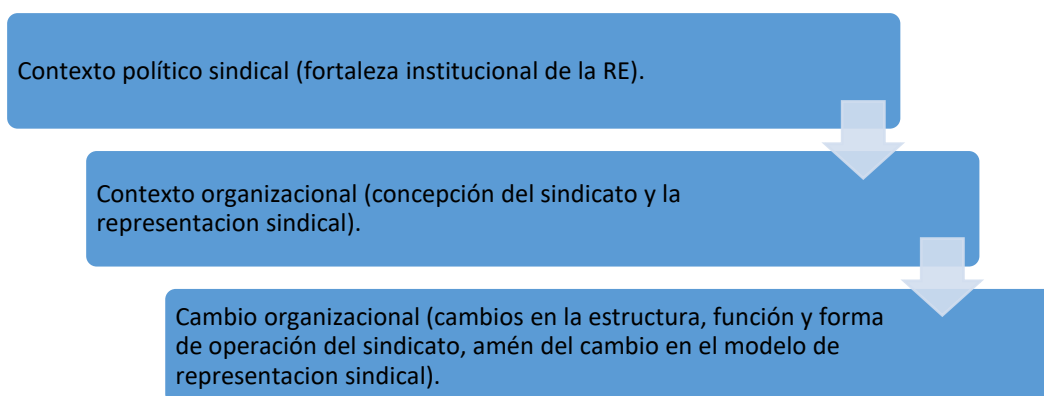
El análisis de las entrevistas permitió reconstruir el contexto político-institucional para determinar el nivel de veto político hacia la RE. Este contexto implica los tipos de actores predominantes (insurgentes, subversivos, simbióticos y oportunistas), sus recursos y preferencias, la actitud frente a la reforma, la explotación de las ambigüedades, la distribución de recursos y la conformación de grupos de poder por medio de consensos y tensiones entre facciones sindicales. En las entrevistas fue visible un alto grado de incertidumbre respecto a la continuidad de la RE y una falta de legitimidad de ésta en muchos sectores del magisterio. En ellas también es factible identificar el interés de los actores en la continuidad de la RE, aunque critican la mayor parte de su diseño y forma de implementación. La permanencia de la RE es importante porque determina sus posibilidades de éxito.

⁷⁵ La investigación de campo se basó en entrevistas a diferentes actores del ámbito educativo: maestros, miembros del sindicato activos y retirados, directivos, funcionarios y actores políticos

Un análisis del contexto político-institucional permite establecer el grado de fortaleza institucional de la RE. Para ello es necesario indagar la idoneidad y coherencia del diseño, su posibilidad y tiempo de implementación, su aceptación por parte de los actores, las expectativas de estabilidad o cambio (para establecer la dependencia de rumbo institucional), además de los aspectos del contexto institucional anterior que pueden permanecer y los que pueden consolidar un cambio. Además de lo anterior, el trabajo de campo permite analizar cómo se concibe la organización y representación sindical a partir de la RE (contexto organizacional).

Luego del análisis de los cambios en el contexto político-institucional y organizacional en la coyuntura de la RE, se procede a evaluar el cambio organizacional en el sindicato, entendido como cambio en la estructura, la función y forma de operación de este. Para dar cuenta de estos cambios, se procede a evaluar la estructura del sindicato, amén de su función y funcionamiento. El siguiente diagrama ilustra la estrategia de exposición de resultados:

Diagrama de exposición de resultados.



I. Estrategia de análisis de la información: las instituciones como espacio de tensión y disputa

En sintonía con la postura epistemológica interpretativo-dialéctica, el análisis de los resultados del trabajo de campo se aborda desde una concepción de las instituciones como espacio de tensión y disputa, que surge de sus distintas dimensiones. En este trabajo se considera que las instituciones tienen una dimensión técnica y una dimensión política. También tienen una dimensión concreta y una dimensión abstracta.

La dimensión técnica hace referencia al diseño de la institución y su lógica de funcionamiento, puede estar bien o mal diseñada y funcionar adecuada o inadecuadamente para los fines propuestos, puede tener vacíos o ambigüedades. La dimensión política hace referencia al procedimiento de diseño e implementación: los actores involucrados, los ganadores y perdedores resultantes del proceso o arreglo institucional, la lógica de diseño e implementación (de arriba para abajo o abajo para arriba), el tiempo (disruptivo o gradualista) y cómo son adoptadas de acuerdo a los intereses de los actores.

La dimensión concreta de las instituciones tiene que ver con las formulaciones o cambios puntuales, hechos por actores concretos, formalizados o codificados. La dimensión abstracta hace referencia a cómo son interiorizadas, adoptadas, reproducidas, recreadas y cómo el arreglo institucional es realmente llevado a la práctica por los actores. Los arreglos institucionales son construidos colectivamente, de manera impersonal, por medio de la intersubjetividad y el factor humano. Estos aspectos se salen del control de la ingeniería institucional, ya que depende de cómo son percibidas. De esta dimensión surgen instituciones informales que pueden subvertir la naturaleza de las instituciones formales.

Las dimensiones se interrelacionan y pueden generar tensiones, configurando así el aspecto dinámico de las instituciones. Verbigracia, en el caso de la RE, el diseño concreto del arreglo institucional buscó una gobernanza del sistema, pero el proceso fue percibido, por los maestros, ajeno a la gobernanza y el diseño institucional fue incoherente, por lo que fue políticamente ilegítimo y el arreglo institucional no fue adoptado. Esto tiene efecto en la fortaleza institucional y en el cambio organizacional en el sindicato magisterial, una menor fortaleza incentiva de menor medida el cambio organizacional.

Estas dimensiones tienen efectos en el cambio institucional del contexto en que se desempeña la organización sindical y, por ende, en su cambio organizacional, ya que evitan la rigidez institucional y abren espacios de acción. El nivel de institucionalización es la convergencia temporal entre el arreglo propuesto y el resultado efectivo. Esto es así porque en las posibilidades de acción surgen espacios de tensión y disputa, por lo que todo arreglo institucional implica un espacio de tensión permanente y el cambio institucional será la forma en la que se resuelva, siempre temporalmente, dicha tensión.

Las instituciones se recrean constantemente, no son rígidas, no están dadas de una vez y para siempre, tienen una incertidumbre y una dinámica que se puede captar discursivamente (por medio de las opiniones de los actores). La fortaleza institucional depende del nivel de incertidumbre y rigidez, pero ésta nunca es absoluta. Hay momentos de estabilidad (procesos de institucionalización), pero estos se combinan con momentos de inestabilidad real o potencial. Por ello, más que captar el cambio institucional como un resultado, hay que captarlo en su dinámica y relaciones: qué posturas están en juego y qué relaciones se establecen al interior de las organizaciones (verticales, horizontales, gobernabilidad, gobernanza, convergentes, divergentes con lo establecido, coherentes o incoherentes con las funciones y objetivos establecidos). Un estudio del cambio institucional u organizacional puede ser coyuntural, compatible con un proceso en curso, porque el proceso siempre es dinámico y estará en movimiento permanentemente.

Estas relaciones conforman las categorías de análisis del cambio organizacional en el sindicato magisterial, que se pueden establecer como los cambios en la estructura, recursos y procesos de la organización, amén de su función y forma de operación: la función que adopta el sindicato y modo de operación de la organización en cuanto a sus relaciones internas y externas (Estado y agremiados). A partir de esto se pueden establecer subcategorías que den cuenta de diferentes aspectos: si aumenta la gobernabilidad o la gobernanza, si la representación cambia, si hay una convergencia de la función con lo establecido en la RE y se desarrollan los recursos para ello. Para abordar el análisis se parte del contexto, como se concibe la RE y el papel del sindicato en ella, para concluir con la función y forma de operación del sindicato.

II. Contexto político-institucional del sindicato a partir de la RE

1. La concepción dinámica y conflictiva de la RE y su implementación

Para caracterizar la función y forma de operación del sindicato, es pertinente partir del contexto político-institucional, configurado a partir de la RE, en que la organización opera. La dimensión abstracta y política de las instituciones implica que estas son interpretadas y recreadas, de acuerdo a los intereses y concepciones de los actores que las adoptan (o rechazan). Por esta razón, hay una tensión entre el diseño de las instituciones (dimensión técnica y concreta) y la forma en que son interpretadas y llevadas a la práctica (dimensión abstracta y política). En su conjunto, este entramado de acuerdos y disensos

en torno a la RE configuran el contexto político-institucional. El cambio institucional y organizacional depende de cómo se resuelva, siempre temporalmente, dicha tensión, por lo que las instituciones son espacios de disputa dinámicos.

En sintonía con esta interpretación, en el trabajo de campo realizado en las secciones 9 y 10 de la Ciudad de México y la sección 30 de Tamaulipas, fue posible identificar una concepción conflictiva y dinámica de la RE, aspecto que forma parte del contexto político-institucional en que la organización sindical se desempeña. Hay muy diversas opiniones entre miembros del sector magisterial respecto a la RE, y una marcada diferencia en cómo se le concibe dentro de cada facción sindical. La diversidad de opiniones se puede relacionar, relativamente, a ciertos grupos etarios y de función dentro del magisterio, en las secciones institucionales del sindicato. Las opiniones dentro de la facción democrática son mucho más homogéneas.

Los grupos etarios se pueden dividir en tres:

- Maestros jóvenes de nuevo ingreso.
- Maestros jóvenes y que ingresaron con el modelo anterior a la RE.
- Maestros, de mediana y avanzada edad que ingresaron y desarrollaron su carrera magisterial en el modelo de carrera docente anterior a la RE.

En cuanto a sus funciones hay dos grupos:

- Docentes: maestros que realizan únicamente una función docente y directiva. Este grupo se subdivide en maestros de grupos ajenos al sindicato, maestros frente a grupo cercanos al sindicato (por simpatía o participación activa (SNTE joven), directores y supervisores.
- Sindicalistas: maestros que realizan una función docente y sindical simultáneamente o solo una función sindical.

También se entrevistó a académicos y a algunos funcionarios de la SEP y de la estructura educativa del gobierno, pero conforman un grupo minoritario que únicamente expresó opiniones respecto al tema, por lo que no se les considera actores activos. A muy grandes rasgos, las opiniones generales sobre la RE en la facción institucional y su proceso de implementación se pueden observar en la siguiente tabla:

Opiniones generales sobre la RE por sectores de edad y función		
Edad/función	Docentes	Sindicalistas
Jóvenes de nuevo ingreso	Opinión optimista de la RE en su aspecto meritocrático y su implementación. Alta fortaleza institucional.	Opinión optimista de la RE en su aspecto político y su implementación. Alta fortaleza institucional.
Jóvenes en activo	Opinión relativa de la RE y su implementación. Relativa fortaleza institucional.	Opinión moderada de la RE y su implementación. Moderada fortaleza institucional.
Mayores en activo	Rechazo a la RE y su implementación. Nula fortaleza institucional.	Aceptación de algunos aspectos de la RE y su implementación y rechazo de otros. Baja fortaleza institucional.

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas del trabajo de campo.

No existe una opinión monolítica dentro de la facción institucional de la RE, prevalece una concepción conflictiva de acuerdo a grupos de edad y función, aunque esta facción tiene una relativa aceptación de algunos de sus aspectos. Los docentes jóvenes, que provienen de profesiones y formación distinta al normalismo, más habilitados para afrontar una evaluación y más habituados a un entorno meritocrático, tienen una mayor aceptación de la RE. Esto también se verifica en sectores que tienen como objetivo la carrera docente, en lugar de la carrera sindical. Los sectores de mayor edad y asociados al sindicalismo tienen menor aceptación a la RE. La facción democrática, conformada por la CNTE, tiene una opinión más homogénea, centrada en el rechazo, la crítica y la certeza de un inminente fracaso de la RE. Estos elementos dinámicos de tensión configuran el contexto político institucional de la RE y las posibilidades de cambio organizacional en el sindicato magisterial. Como se verá, la concepción conflictiva de la RE genera incertidumbre, baja legitimidad y debilidad institucional.

La opinión transversal, expresada por casi todos los entrevistados, es que la RE sería cancelada o modificada. Muy pocos sectores, principalmente los maestros más jóvenes, opinaban en el momento en que se hizo las entrevistas (previo al triunfo de AMLO), que la RE permanecería sin cambios. Se consideraba que habría tensiones y conflictos en torno a la implementación de la RE, que generarían instituciones informales (prácticas adaptativas) e irían modificando o desmantelando la reforma. Este aspecto es importante para el cambio organizacional del sindicato magisterial, pues éste responde al contexto institucional y en un entorno débil e incierto disminuyen los incentivos para consolidar un cambio significativo en la organización gremial.

A continuación, se destacan los consensos y disensos más significativos en torno a la RE y su implementación.

2. Consensos y disensos en torno a la RE

Una opinión que surgió en todos los sectores en las secciones analizadas, es que la RE fue de gran calado e implicaba un cambio trascendental a largo plazo, ya que transformó totalmente la relación laboral y la relación del gobierno con el sindicato. También hay un alto grado de consenso en torno a la idea de que la RE era necesaria. Había ciertas actividades que no iban de acuerdo a la función del maestro y estaba viciado el sistema de plazas. Los maestros entrevistados reconocen que la sociedad exigía una reforma, ya que los indicadores internacionales mostraban serias deficiencias en aprendizajes básicos debido a una deficiencia en el sistema educativo. El sindicato no tuvo otra alternativa que aceptar la RE, ante la evidencia de los magros resultados en las pruebas internacionales no pudo defender su postura. Miembros del sindicato incluso dicen que, derivado de la crítica a la educación y magisterio, fueron ellos los que propusieron la RE.

Si bien hay una aceptación general de la necesidad de reformar el sector educativo, también existe un consenso, entre los actores entrevistados, en torno a la idea de que no se hizo adecuadamente. Las autoridades no tomaron en cuenta al gremio y al sindicato en la RE, la hicieron sin pedir su opinión y su colaboración. Por ello, la mayor crítica a la RE es la falta de una consulta popular y gremial para su desarrollo e implementación. Los maestros, principalmente los jóvenes en activo al momento de la implementación de la RE y los de mayor edad, opinan que les echaron la culpa de la situación educativa, cuando la responsabilidad es del sistema en su conjunto, por ese motivo la RE partió de ideas equivocadas.

Una opinión generalizada en todos los sectores, pero principalmente en los de mayor edad y sindicalistas, es que la RE tuvo un importante aspecto político. Se opina que unió a los principales partidos políticos contra un enemigo común: EEG y el sindicato. La evidencia de esto es que el secretario de educación Emilio Chuayffet era un operador político, no un especialista en educación, con la consigna de afrontar a la lideresa sindical.

A la impronta política de la RE se suma un contenido administrativo, centrado en modificar la estructura educativa y crear nuevas instancias administrativas para gestionar el sector

educativo. Por último, también se mencionaron motivos económicos. Según el argumento, la nómina absorbe el presupuesto y la RE permite tener ahorros en la onerosa nómina magisterial al eliminar la Carrera Magisterial.

En todos los sectores hay una opinión favorable a la evaluación, porque les permite a los maestros identificar sus carencias y deficiencias en lo teórico y en el manejo de las leyes. Consideran que el maestro siempre ha sido evaluado. Sin embargo, en todos los sectores entrevistados se opina que la evaluación se aleja de la práctica en el aula. No le temen a la evaluación si no al modo de evaluar, quieren comprobar que quien evalúe tiene los conocimientos y que se hace de la forma adecuada.⁷⁶

Una opinión recurrente se centró en criticar los procesos de evaluación, prácticamente todos los maestros entrevistados consideraban que no se dio un verdadero proceso de evaluación, ya que este fue complicado, antipedagógico en su metodología y lejano a la realidad del maestro en su contenido. También se criticó la arbitrariedad de la evaluación: en la selección de los maestros a evaluar y en los parámetros de evaluación. Según estas opiniones, el mismo examen con las mismas respuestas podía ser evaluado con distintos parámetros, en un año puede ser suficiente y en otro insuficiente.

Se propone, en los sectores entrevistados, revisar las formas y métodos de evaluación. Combinar una evaluación teórica, con una que permita indagar sobre la práctica educativa. También fue criticada la forma de aplicación del examen. Esta se hizo por computadora, en formatos y jornadas desgastantes, cuando, en su opinión, la educación es humanista y requiere sensibilidad.

Además de cuestionar las condiciones de la evaluación, en todos los sectores se cuestionó la preparación para ésta.⁷⁷ Los maestros, de todos los sectores entrevistados, opinan que para superarse deben capacitarse, lo que siempre han hecho. Sin embargo, en todos los sectores se opina que, a partir de la RE, la capacitación real fue nula, se

⁷⁶ Hay maestros que tienen buen desempeño, control de grupo y dominio de contenidos, pero se opina que en la evaluación los parámetros o preguntas estaban alejados de la realidad del aula y un examen no garantiza que se tenga las habilidades para la práctica educativa. Además, hay quienes opinan que definir la permanencia por medio de la evaluación es injusto, porque hay realidades en un aula que solo conocen los maestros.

⁷⁷ No se cumplió la disposición del SPD de asignarles un tutor a los docentes, los atendían los propios maestros con el mismo sueldo y en tiempo extra para un improbable estímulo. No había proyecto de tutoría. El temor de un maestro era no salir idóneo cuando sentía que había alcanzado la idoneidad. Muchos maestros y directivos se jubilaron antes de ser evaluados.

enfocaron en el examen y se olvidaron las formas de enseñanza. La posibilidad de profesionalización y capacitación real disminuyó. Antes de la RE la capacitación era constante, con la reforma se centró en capacitar al maestro cuando fueran evaluados. No hubo capacitación extra o profesional, por lo que consideran que la formación fue una simulación. La LGSDP establecía que los maestros se debían profesionalizar y tener las condiciones para ello, pero, en opinión de los maestros entrevistados, estas no se otorgaron.

Surgió la opinión, en sectores de docentes de mayor edad y jóvenes activos al momento de ser implementada la RE, de que ésta solo se basaba en preparar al maestro para que presentara un examen, con la idea de que así será buen docente y la formación era una simulación. Esta percepción de simulación debilitó la fortaleza institucional de la RE, pues se extrapoló a otros aspectos, al considerar que la reforma en su conjunto era una simulación, con la consecuencia de dificultar su aceptación.

Dentro de estos consensos generales, en torno a la necesidad de reformar el sector educativo y evaluar la práctica docente, existen disensos y conflictos en la concepción de cómo debía ser la RE. En primer lugar, hay sectores que relativizaron la novedad y profundidad de la reforma. Los profesores entrevistados de mayor edad, consideraban que el proceso de reforma no es nuevo, comprende un periodo largo de tiempo que ha servido al sindicato para prepararse y fortalecerse. La mayoría de estos maestros ha experimentado un proceso de reformas fracasadas, basadas en proyectos disparatados y ocurrencias. Surgió la idea de que la RE era otra ocurrencia, sin una continuidad real con las anteriores y sin una evaluación correcta de los resultados. Esta opinión generó un entorno poco propicio para llevar a la práctica lo dispuesto por la RE, lo que devino en un contexto de debilidad institucional.

En cuanto al apoyo a la RE, había opiniones favorables principalmente de maestros jóvenes en activo y de nuevo ingreso y algunos sindicalistas institucionales que apoyaban el discurso oficial. En su opinión, con la RE no se perdían derechos y se reforzaba la preparación para permanecer dentro del servicio docente. Permitía el ingreso al servicio de gente con mejor perfil y tener un desempeño de calidad. Estos maestros consideraban positivo el ingreso al servicio profesional docente, y el ascenso dentro de éste, por medio de concurso de oposición, ya que permitía adquirir una plaza y crecer por medio de la

formación y el mérito. Opinaban que en realidad se ganaban derechos, porque es más fácil entrar por examen y esto significaba la oportunidad de que jóvenes, sin familiares o amigos en el sistema, obtuvieran una plaza, por lo que el SPD era justo y podía incidir en mejorar la calidad de la educación. Estas opiniones podían fortalecer institucionalmente a la RE pero, si bien era amplio el sector de maestros entrevistados que tiene esta opinión positiva, no era mayoritario.

Surgieron opiniones, en sectores de mayor edad y sindicalistas institucionales críticos, que identificaban aspectos positivos en la RE, pero sin apoyarla totalmente por la forma en que comprometía la permanencia laboral. Consideraban que con el aspecto eminentemente laboral de la RE se afectaban derechos, por medio de la LGSPD, en lo relativo a la estabilidad en el empleo. También consideraban que la naturaleza laboral-administrativa de la RE no tendría efectos en la calidad de la educación, ya que no generaba incentivos reales en ese sentido.

En sectores de maestros mayores, críticos al sindicato, se criticó la injerencia del sindicato en el ingreso y promoción docente. Pero otros sectores, principalmente sindicalistas o cercanos al sindicato, consideraron que esa práctica se daba más por el lado de la SEP, ya que al sindicato no le autorizaban propuestas que no cumpliera perfiles, por lo que no era el que tenía el poder en ese sentido, se hacía desde la estructura del gobierno. Aseguran que el sello o firma oficial para un nombramiento es potestad de la autoridad.

Las opiniones negativas sobre la RE, aunadas al señalamiento de la autoridad como, por lo menos, corresponsable del problema educativo, debilitaban institucionalmente a la RE y dificultaban su adopción en amplios sectores del magisterio. Esto debido a que es incorrecto que se centre en la figura del maestro y el sindicato magisterial como orígenes principales del problema, sin considerar otros factores igualmente centrales.

En cuanto al modelo educativo, una opinión minoritaria, de todos los sectores, pero principalmente de maestros mayores en activo al momento de implementarse la RE, era que el modelo implicaba cambios de planes y programas, y son menos los que esperaban resultados positivos. La mayoría de los maestros entrevistados consideraban que solo cambiaban algunos ejes y se reproducían aspectos que ya se habían planteado antes: la planeación, los libros y contenidos permanecen igual. La RE fue orientada a mejorar los

aprendizajes pero, en general, los maestros entrevistados no veían la intención de modificar la práctica educativa y modificar la currícula, ya que al modelo educativo solo le agregaron algunas cosas respecto a los anteriores, para definir algunos contenidos específicos. Esta aseveración contradice la idea que tienen algunos maestros de que la reforma educativa fue de gran calado, para mejorar la calidad de la educación, lo que pone en cuestión su coherencia institucional, ya que el cambio principal se centró solo en lo laboral y político-sindical.

En cuanto a la pertinencia de la RE, se identificaron percepciones, en todos los sectores, pero principalmente de maestros mayores y sindicalizados, de que la RE no estaba acorde con las necesidades de la población, solo estuvo encaminada a impartir una educación técnica para formar mano de obra. Estos sectores no concordaban con la idea de calidad educativa y con los criterios estandarizados con los que se estableció, contruidos en instancias internacionales. Consideraban que había que construir un modelo educativo acorde a nuestra cultura y realidad. Estas opiniones son contrarias a la idea de una coherencia institucional, donde las acciones institucionales se alinean con el objetivo explícito de mejorar la calidad de la educación. Por el contrario, los maestros entrevistados opinan que los objetivos reales de la RE son de otra naturaleza: económica, política, laboral y administrativa.

En cuanto al perfil del maestro, una preocupación fue que la RE permitía la entrada al SPD a maestros sin educación normal ni formación pedagógica. Si bien hubo quien aplaudía esto, un sector importante, principalmente de maestros de mayor edad y sindicalistas, no estaba de acuerdo en que concursen profesionistas que no fueron preparados por escuelas formadoras de maestros, aunque podían aceptar que concursaran profesionistas que tengan una formación pedagógica. La formación es necesaria, decían, porque la idoneidad no es la solución para el problema de calidad educativa. Esta preocupación podía responder a una búsqueda genuina de elementos con formación pedagógica, o a la inercia institucional del magisterio y las instituciones pedagógicas tradicionales como detentoras del monopolio de la formación del magisterio. En el primer caso se abonaría a un cambio organizacional en el sindicato, porque se pueden incorporar nuevos elementos con una actitud meritocrática y profesional. En el segundo caso se inhibe dicho cambio, ya que se busca un monopolio de la representación y la conformación gremial, acorde a las viejas prácticas sindicales.

En el tema de la evaluación también hay algunos disensos. Un sector de maestros, principalmente de mayor edad o sindicalistas, rechaza la evaluación con la idea de que fueron formados en escuelas del Estado y aceptados como trabajadores en el sistema educativo, por lo que ya fueron evaluados por una institución de educación superior. Consideran que la existencia de malos maestros radica en las malas contrataciones de la SEP, por lo que ellos son los responsables. También opinan que con una evaluación externa no es posible establecer si un maestro está haciendo las cosas correctamente, es solo un dato estadístico, influyen muchos factores en una evaluación, un maestro que sale mal evaluado en el examen, en el aula puede ser bueno.

Desde otro punto de vista, un sector de maestros, principalmente jóvenes en activo al momento de aprobarse la RE y de nuevo ingreso, consideraban que un alto porcentaje aprobó la evaluación, sea porque no era realmente complicada o porque al gobierno le interesaba legitimarla y lograr que el maestro le tomara confianza, aprobando a la mayoría. Esto generó la percepción de que el gobierno también simuló al no ser estricto en las evaluaciones. Cuando se comenzó a implementar la RE los maestros estaban preocupados porque pensaban que habría menos oportunidad para ingresar, lo comprobaban al no pasar el examen y quedar fuera, por lo que no creían en el discurso del gobierno y el sindicato. En 2014 se generaliza la idea, según los maestros entrevistados, de que la mayoría de los maestros evaluados aprobaban los exámenes y el temor a la evaluación se fue desvaneciendo. La idea que se generó es que un maestro bueno, dedicado, que se profesionaliza, en dos años puede tener una plaza con mejor nivel. Esta concepción podía abonar, sobre todo en las generaciones jóvenes de maestros, a un cambio cultural e institucional, ya que mucha de la resistencia residía en la incertidumbre y efectos de la evaluación, no a la evaluación en sí.

Percepción de la CNTE

Los profesores de la CNTE que fueron entrevistados tienen una opinión mucho más crítica y homogénea de la RE.⁷⁸ Consideran que el bajo nivel de la calidad de la educación se debe a una mala política educativa, al abandono del sector, al desmantelamiento del presupuesto y no solo es responsabilidad de los maestros. Por ello opinaron que la RE no estaba orientada a mejorar la calidad de la educación, fue parte de las reformas

⁷⁸ Pertenecientes a las secciones: 9, 17, 18, 22 y 36.

estructurales, respondió a una necesidad del Estado que surgió del modelo neoliberal impuesto por organismos internacionales.⁷⁹ La opinión es que la RE fue el primer ejercicio sobre la reforma laboral. La LGSPD legalizaba el concurso de plazas y, para la CNTE, eso arriesgaba la estabilidad. Como proyecto neoliberal, la RE buscaba acabar con derechos laborales de los maestros.⁸⁰

Otra opinión que se identificó en los miembros de la CNTE es que la RE fue un atentado a la educación pública. En su opinión, no solo se evaluaba para la permanencia, despojando al maestro de la plaza base, también se atentó con otros programas como escuela al centro o escuela al cien.⁸¹ Aunado a esto, se consideró que la RE tenía un trasfondo político, no solo laboral. Tenía que ver con el control político, acabar con la organización del pueblo, acabar con los derechos laborales para no tener organización y la forma de hacerlo es presentar ante la sociedad un proyecto educativo. Por último cuestionaron la coherencia institucional de la RE, opinaron que la evaluación no es el proceso por el cual se puede elevar la calidad, pues no se sabe cómo beneficiaría a los alumnos.⁸² Consideran que con la evaluación se quería estandarizar la educación.

La opinión sobre la RE en los sectores entrevistados tiene algunas ideas constantes. En la facción institucional en general se aceptaba la necesidad de hacer la reforma, pero se criticaba su intención política y el modo de llevarla a cabo. Se aceptaba la evaluación, pero se rechazaba su contenido y su carácter punitivo. La opinión se orientaba hacia una

⁷⁹ La OCDE, en el gobierno de Calderón, planteó al Estado mexicano una serie de sugerencias. En el rubro de educación planteó la necesidad de competir por las plazas docentes. En ese sexenio se implementó la evaluación universal obligatoria, la CNTE la concibió como un riesgo para la plaza base y se movilizó para lograr que la evaluación sea voluntaria, apelando a la obligatoriedad moral. En el inicio del gobierno de Peña Nieto se firmó el Pacto por México y se retomó la RE con las sugerencias de la OCDE para hacer obligatoria la evaluación, elevándola a nivel constitucional y leyes generales y secundarias.

⁸⁰ Intentar imponer la reforma laboral al magisterio es difícil, porque es un sector combativo, por eso se ensaya con ellos con el argumento de la calidad.

⁸¹ En su opinión la RE generó desigualdad e inequidad, se concentró en ciertas escuelas, con grupos numerosos, se descuidó a las escuelas de comunidades lejanas, algunas se convirtieron en escuelas de tiempo completo para desaparecer turnos vespertinos y escuelas completas. Escuelas al Cien significó la certificación de las infraestructuras y se relacionó con el presupuesto que la iniciativa privada puede dar a las escuelas, con bonos en la bolsa de valores. Los donativos o arreglos a las instalaciones se otorgan a cambio de que se entregue en hipoteca los planteles, para que cuando estuvieran se tomen. Por eso consideran que la RE tenía que ver con la privatización de la educación. Se puede ver que la CNTE no solo critica el carácter laboral de la RE, también critica las consecuencias de otros programas que se implementaron con la reforma.

⁸² Opinan que los maestros que tenían que prepararse para el examen se deslindaban de su responsabilidad y cuando pasaban el examen seguían trabajando igual, no había un cambio entre el maestro idóneo o no idóneo, así que consideran que su objetivo era acabar con los derechos laborales.

evaluación formativa. En la facción democrática se rechaza contundentemente la RE y la evaluación punitiva. Se identifican elementos que fortalecían institucionalmente a la RE: aceptar la necesidad de reformar el sector educativo e implementar la evaluación. Pero el proceso de formulación y su intención político-laboral, con énfasis punitivo, la debilitaron.

3. Percepción del proceso de implementación de la Reforma Educativa

La percepción de la implementación de la RE es importante, de ello deriva su legitimidad y fortaleza y la posibilidad de adoptar las nuevas reglas. Una implementación accidentada, incierta o basada en la imposición, puede generar un rechazo de la reforma y la idea de la posibilidad de un proceso fallido. Una implementación adecuada puede mejorar su posibilidad de éxito. El siguiente análisis de la percepción, por parte de los maestros, del proceso de implementación, comienza con la idea general del proceso y continúa con aspectos puntuales que preocupan a los maestros en su función: ejercicios de evaluación, capacitación, administración y modelo educativo. En este sentido, los maestros expresaron una opinión generalizada de que la reforma no se implementó a cabalidad, hubo un cierto vacío y arbitrariedad que abonó a su debilidad institucional.

Gran parte de las opiniones negativas sobre el proceso de implementación se debió a la desinformación. En general existió un desconocimiento e incertidumbre respecto al proceso, e imperó la idea de que hacía falta informar e involucrar al magisterio. Los maestros opinaron que debió haber una etapa de información nacional a docentes, no todos conocieron a tiempo los alcances de la RE, por eso generó incertidumbre y nerviosismo. En la práctica son los maestros los responsables de implementar RE y no participaron en el proceso o no les informaron adecuadamente. En lugar de involucrar a los maestros, el proceso de implementación se hizo a sus espaldas, con una estrategia de descalificación al magisterio y con un discurso punitivo.

En todos los sectores de maestros entrevistados, surgió la opinión de que la implementación de la RE solo se dio en la evaluación. En ese tema, dicen, no fue flexible, se intentó cumplir de acuerdo al calendario: convocatorias, fechas, etapas e instrumentos precisos. Esta concepción fue natural ya que, debido a la centralidad de la RE en el SPD, los maestros reducían el proceso de implementación de la reforma a los ejercicios de evaluación. Sin embargo, en este tema también hubo desconocimiento, algunos

maestros tenían claro los tipos de evaluación, el proceso y las etapas, pero a muchos otros no les quedó claro.

Los maestros críticos de la RE opinaron que la implementación no se cumplió ni siquiera en los procesos de evaluación, ya que hubo un enorme rezago en el tema. Tampoco hubo una aplicación cabal de las sanciones. Se mencionó que maestros que debieron de ser evaluados nunca fueron llamados y otros que no salieron idóneos o tuvieron más de tres faltas consecutivas no fueron sancionados, mientras que algunos otros si fueron cesados, por lo que consideran que las sanciones o evaluaciones tuvieron un criterio político.

Los datos disponibles sobre el tema de las evaluaciones parecen ir en el sentido de que no se avanzó en este tema de acuerdo a lo estipulado. Para el año 2018 solo habían sido evaluados poco más de 300 mil, del millón 400 mil que compone el universo total y solo había poco más de mil profesores cesados (Mexicanos Primero, 2018). Para cumplir con las metas se debió evaluar a 250 mil profesores al año pero, para poner un ejemplo, en el ciclo escolar 2016-2017 se registraron 138 mil 762 participantes de las 32 entidades federativas. La siguiente tabla desglosa los datos para el primer semestre de 2016:

Avances de la evacuación en el primer semestre de 2016				
Fecha	Tipo de concurso	Entidades	Maestros	Porcentaje de participación
Del 18 de junio al 15 de julio 2016	Evaluación para Ingreso a la Educación Básica	28 estados (con excepción de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz)	84 mil 668 docentes evaluados de los 96 mil 621 maestros programados	87,6%
Del 14 al 25 de mayo 2016	Evaluación para Ingreso a Educación Media Superior	27 estados (con excepción de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas)	13 mil 934 maestros evaluados de los 18 mil 430 sustentantes	76%
Del 14 al 25 de mayo 2016	Evaluación para promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Media Superior	29 estados (con excepción de Chiapas, Guerrero y Veracruz)	3 mil 807 maestros evaluados	84.4%

Del 14 al 25 de mayo 2016	Evaluación para promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica	Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Nuevo León, Sinaloa y Sonora	2 mil 360 maestros evaluados	69%
Del 14 al 25 de mayo 2016	Evaluación para promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica	Aguascalientes, Campeche, Ciudad de México, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León y San Luis Potosí	5 mil 763 maestros evaluados de los 6 mil 753 programados	85,3%

Fuente: Elaboración propia con datos de los comunicados de prensa de la SEP.

La evaluación fue lenta y accidentada, lo que planteó dudas sobre el adecuado proceso de implementación de la RE. Sin embargo, pese a los magros avances, hubo maestros, principalmente de sectores jóvenes, que tuvieron la impresión de que la RE se estuvo implementando.

En el tema de los efectos de la RE en el trabajo administrativo, surgió la opinión de que, con la implementación de la RE, el maestro se enfrentó a retos que no se podían cumplir. Surgieron temas y necesidades que distrajerón atención hacia temas educativos y de apoyo al maestro. Las condiciones laborales no les permitían cumplir a cabalidad con su trabajo, ya que al maestro le delegaron muchas responsabilidades distintas a sus funciones y se preocupaba por la permanencia en su trabajo, por lo que se distraía de su función. La opinión recurrente es que la RE hizo más complejo el proceso administrativo. Pese a la autonomía de gestión escolar, la opinión de los maestros entrevistados es que la gestión aumentó y se hizo lenta. Aseguraron que la RE generó una serie enorme de errores en los procesos administrativos de los maestros. Los errores se multiplicaron al centralizar en la Dirección General de Administración (DGA) el trabajo que hacían las direcciones operativas.⁸³ Según un supervisor entrevistado, la centralización podía

⁸³ En las primeras etapas de implementación de la RE, las direcciones operativas manejaban todo su personal, lo que dejaba un espacio para diversas irregularidades, sobre todo para la asignación discrecional de interinatos y contratos temporales. Esto se modificó cuando los procesos de contratación y administración de personal se centralizaron en la Dirección General de Administración (DGA), a la que está incorporada el área de Recursos Humanos. La DGA es una estructura descentralizada y ellos administran las claves de todo el personal que antes administraba cada dirección operativa. En la DGA se concentra todo el nivel básico: inicial, preescolar, primaria, secundaria y especial de todas las delegaciones, por lo que centraliza decenas de dependencias y asigna las claves y hace la distribución

disminuir la discrecionalidad en la asignación de ciertas plazas, pero el centralizar en una dependencia el trabajo de decenas de dependencias, generó un colapso y desorganización en su funcionamiento.⁸⁴

Surgió la opinión de que el aumento de gestión no se acompañó de recursos suficientes y en esas condiciones la autonomía de gestión fue una simulación.⁸⁵ Existía una opinión pesimista de la autonomía escolar, se consideró una forma del gobierno para desentenderse de las necesidades de las escuelas y cargar la operación a la escuela y su comunidad.⁸⁶

La RE aumentó la carga administrativa. En opinión de los maestros entrevistados, de todos los sectores, se necesitaba mucho tiempo para gestión y eso alejó a los maestros de su tarea. La opinión general es que ese tiempo se debía dedicar a formarse y no a llenar formatos. Para otros profesores, normalmente directivos o ATP jóvenes, con la RE la gestión fue la misma en cantidad, pero se facilitó. Se hacía descarga administrativa por medio de plataformas digitales para hacerla más eficiente.

La carga administrativa que vino acompañada con la RE, y los errores y deficiencias de gestión, abrieron la puerta al sindicato para mantener su papel de gestor. En el sector de

del personal por medio de una plataforma. Los trámites principales son: ingreso por medio de SPD, contratos e interinatos, cambio de escuela y permutas.

⁸⁴ La DGA no tiene capacidad de respuesta y comete muchos errores administrativos, están duplicando claves presupuestales (dos maestros trabajan una clave), las contrataciones se asignan a escuelas equivocadas, se empalman trámites, hay maestros trabajando en escuelas indebidamente sin ordenes de presentación. Derivado de estos errores, hay violaciones constantes a la normatividad, por lo que, si bien la DGA intenta resolver irregularidades, las deficiencias de su funcionamiento genera más irregularidades de las que corrige. La desorganización de la DGA también se ha vuelto un dolor de cabeza para los maestros que hacen sus trámites, los que ahí laboran no tienen claro sus funciones y los procesos administrativos, mandan a los maestros de un lugar a otro y tardan mucho en atender. En la guía operativa dicen que están en proceso de adaptación, por lo que el manual no se cumple a pie de la letra y lo que se decida se puede modificar. Esto abre la posibilidad de una intervención del sindicato, hay quienes consideran que el sindicato debería ayudar a resolver esas omisiones, pero opinan que el sindicato no hace nada por falta de interés o capacidad.

⁸⁵ Las supervisiones sobreviven del apoyo de escuelas y padres de familia, la autoridad no les paga internet y teléfono, pero les piden tenerlo, así que lo pagan los padres, se mantiene con cuotas voluntarias. La sociedad siempre ha participado económicamente por medio de asociaciones de padres.

⁸⁶ Un acuerdo era que las escuelas iban a tener conectividad y eso no se ha implementado. Otro problema es la desigualdad de recursos entre niveles escolares o entre escuelas, la mayor parte de los recursos se asignan a las primarias, porque son muchas escuelas, y se desatienden las secundarias. En lo relativo al personal, se denuncia que la SEP no ha designado maestros, directores y subdirectores en muchas escuelas, por lo que las autoridades no cumplen las necesidades escolares. En la supervisión se les dio la indicación de que debían tener cierto número de ATP, pero no compete a la supervisión designar puestos, los debe nombrar la SEP, por lo que este tema es problemático para las supervisiones, pues ya no puede elegir a sus auxiliares, todo llega a través de las instancias jerárquicas de la SEP.

mayor edad o de jóvenes en activo al momento de implementarse la RE, el sindicato siguió siendo importante en ese tema. Los jóvenes de nuevo ingreso recurrían menos al sindicato para temas de gestión.

Además de los acuerdos sobre la RE, mencionados arriba, existieron importantes disensos sobre el proceso. Maestros pertenecientes al sindicato opinaron que la RE no les afectó y siguieron trabajando de la misma forma. Estos maestros no vieron un cambio fuerte al interior de la organización sindical: éste no se debilitó con la RE. En su opinión la implementación de la RE no era posible sin los maestros y el gobierno necesitaba el apoyo del sindicato, por lo que ese discurso de recuperar la rectoría de la educación no fue del todo cierto.⁸⁷

Relacionado con lo anterior, otros sectores, principalmente críticos al sindicato, opinaron que, por la necesidad de implementar la RE le abrieron la puerta al sindicato, se regresó al punto de partida y por eso la reforma se viene abajo. Otros sectores, también ajenos y críticos al sindicato, pero más afines al discurso oficial, opinaron que la RE afectó mucho al sindicato porque le quitó el poder y el Estado lo recupera. Según esta opinión, el sindicato regresó a su lugar de ser coadyuvante en el proceso, recuperó la SEP el control de las plazas y se eliminaron los comisionados.

Los profesores de la CNTE entrevistados concebían la implementación de la RE como un proceso accidentado y de naturaleza política.⁸⁸ Según la coordinadora, el INEE no tuvo un argumento legal para la selección de profesores a evaluar, porque dicho procedimiento no estuvo legislado.⁸⁹ Estas opiniones tienen un efecto significativo en la

⁸⁷ Los sectores sindicales consideran que la reforma se fue modificando por el trabajo del sindicato. El SNTE exige por medios legales y políticos que se cumpla, modificando la situación y moderando acuerdos y artículos por medio de la organización. El sindicato avala la evaluación, pero que no sea punitiva.

⁸⁸ La evaluación empieza en 2015, sin embargo, con la movilización de la facción democrática de mayo a septiembre de 2016, el Estado la convierte en voluntaria con el comunicado 56. Luego se selecciona otro grupo para ser evaluado, con una calendarización que se elabora en diciembre de 2016 y publicado en febrero de 2017, donde se programa la secuencia para la evaluación desde la selección de evaluadores y un proceso de selección de evaluados considerado ilegal porque no se conoce bajo qué argumento son electos. A partir de los sismos de septiembre de 2017 la evaluación nuevamente se vuelve voluntaria y se puede posponer al siguiente año. En el Estado de México, Sinaloa, Quintana Roo y Sonora se interponen amparos para saber los criterios de evaluación y selección de evaluados, las instancias judiciales aceptan los amparos y demandan dar a conocer el argumento legal con el que fueron seleccionados, pero el INEE no da una respuesta.

⁸⁹ Como consecuencia, el proceso de resolución de un amparo interpuesto para esclarecer el proceso legal de selección de maestros a evaluar está estancado, lo que generó la opinión de que el proceso de selección fue de naturaleza política.

fortaleza institucional de la RE, se opinó que la evaluación fue suspendida en ciertas ocasiones y por eso podía ser suspendida de forma permanente, lo que significaba el fracaso de la reforma. La falta de reglas claras en los procesos de evaluación motivó amparos legales que dejaron en evidencia la falta de un arreglo institucional coherente, por lo que se concibió la RE como un instrumento político, en contradicción con el argumento institucional-meritocrático del gobierno, y abrió el camino para una lucha política, no solo jurídica, contra ésta. En este contexto, se cuestionó la efectividad de las reglas y disminuyó su probabilidad de adopción y puesta en práctica.

Las opiniones encontradas permitieron configurar un escenario mixto: la RE encontraba condiciones y obstáculos para su implementación. Para un sector la RE se estaba implementando, otro sector consideraba que solo avanzaba en el proceso de evaluación, un tercero opinaba que no era visible la implementación, ni siquiera en la evaluación. La falta de una percepción clara acerca del proceso de evaluación, pone en evidencia la existencia de un escenario incierto para la RE y un entorno de debilidad institucional. También aumentó la carga y los errores administrativos, lo que abrió la puerta a la injerencia sindical. En este derrotero surgió la posibilidad de desarrollar prácticas informales encaminadas a evadir las disposiciones legales.

4. Prácticas informales

La modificación de las prácticas informales es de gran importancia para evaluar la fortaleza de una reforma. Una reforma institucional fuerte puede modificar dichas prácticas y/o evitar que surjan nuevas, con el fin de lograr un adecuado nivel de institucionalización. El nivel de institucionalización implica el grado de correspondencia entre las reglas y las prácticas, a mayor correspondencia mayor fortaleza institucional y nivel de institucionalización.

Hubo maestros, principalmente jóvenes o de nuevo ingreso, que no identificaron prácticas informales ni adaptativas, porque consideraban la RE estaba legislada y no lo permitía. Estos maestros consideraban que, si bien es difícil eliminar costumbres, se iba avanzando en ese proceso porque ya no existían las facilidades de antes. A partir de la RE los representantes sindicales tenían que estar al día en acuerdos, estatutos, leyes y lineamientos del manual operativo, para actuar en función de esa normatividad, lo que impactaría en la profesionalización del sindicato.

En un sentido ligeramente distinto, se identificó la opinión, principalmente en docentes mayores, de que sí existían prácticas irregulares, como no trabajar todas las horas o conseguir cosas “por debajo del agua”, pero como casos aislados y “personalizados”. Para estos maestros, las prácticas irregulares son relaciones construidas, parte de una costumbre y una cultura cimentada tiempo atrás, que funciona desde lo cotidiano, por lo que no se puede cambiar en poco tiempo.

Otros maestros, jóvenes y mayores, expresaron una opinión muy distinta. Consideraron que lo que estaba plasmado en la ley no se cumplía en la realidad. En algunos casos la aplicación del reglamento, por parte de las instancias encargadas de vigilar su aplicación, era discrecional y la propia autoridad no cumplía con la normatividad.⁹⁰ Consideraban que las autoridades reproducían muchas prácticas informales. En su opinión, había funcionarios y trabajadores que no concursaron su puesto o no fueron evaluados. Aseguraron que la autoridad es la instancia que más comisionados tiene para funciones administrativas o incluso con funciones frente a grupo fuera de su designación original.⁹¹

En cuanto a la evaluación, el proceso de docentes a evaluar fue una incógnita para los maestros, ya que desconocían los criterios. En opinión de los maestros entrevistados, de todos los sectores, había algunos profesores evaluados y otros, con las similares características, no eran llamados a evaluación. Hubo maestros, de sectores diversos, que opinaban que la selección era un proceso al azar. Los testimonios muestran la inexistencia de un criterio formalizado, lo que generó sospechas de arbitrariedad y discrecionalidad, quizá con fines políticos. También había suspicacia sobre el carácter político de las sanciones, se comentó que profesores en similares circunstancias fueron sancionados de manera distinta, algunos fueron cesados y otros no. Esto alimentó la noción de que se trató de una reforma con componentes políticos y discrecionales, generando debilidad institucional.

Un tema adicional era la selección y papel de los representantes estatales del INEE o del SPD. Una vez realizada la evaluación, si algún maestro se inconformaba con el proceso

⁹⁰ En los estados que aprobaron la RE, la normatividad de la reforma entraba en conflicto con las legislaciones locales. En este sentido, se supone que cada estado acondicionó sus leyes para que no sean contradictorias con la RE, pero algunos maestros opinan que en la Ciudad de México no se adecuaron las leyes que contradicen a la RE.

⁹¹ Un ejemplo de esto que se mencionó en las entrevistas, son los maestros de las escuelas normales, que son profesores de educación básica comisionados para impartir clases en ese nivel.

debía acudir con un representante estatal. Pero según diversas opiniones, eso podía ser negativo, ya que no se sabía cómo se designó a esos representantes y se cuestionaba su calidad o tendencia.

Un grupo de maestros, de todos los sectores, pero principalmente jóvenes, opinó que era complicado que se viciara el proceso de evaluación, porque estaba muy vigilado. Otros maestros, de todos los sectores, opinaron que aún había vicios en la evaluación. Dudaban de la honestidad del proceso de evaluación al ver casos de corrupción en todos los ámbitos, no solo en el sector educativo. Aseguraban que debía haber irregularidades difíciles de detectar, como que se aprobara a alguien discrecionalmente o se difundían las respuestas del examen, y cuestionaban la existencia de tantos maestros con resultado idóneo. También se identificó una preocupación, en todos los sectores, por la posibilidad de sesgo en la evaluación que hacía el director como parte de la evaluación de desempeño. En opinión de los maestros, en algunos casos el director aplicaba su criterio y se dejaba llevar por aspectos personales o con intención de disciplinar. Otros maestros no consideraron que hubiera discrecionalidad en la evaluación del director, esta solía ser objetiva, incluso comentan que, en general, los directores se solidarizaban con los maestros.

En este ambiente de suspicacia, surgió la sospecha de la posibilidad que pudiera tener el sindicato para influir a favor de alguien.⁹² Ningún maestro aportó pruebas contundentes sobre los supuestos vicios de la evaluación, pero el punto a resaltar es la desconfianza que existía en torno a ésta y a la RE. La percepción de corrupción debilitó institucionalmente la RE y mantuvo latente la intención de ignorar o transgredir las reglas.

Las prácticas informales y los problemas de implementación ponen en evidencia vacíos legislativos o falta de imposición de las instituciones, que no permitían aplicar a cabalidad las reglas de la RE, sobre todo en lo relativo a las asistencias, errores administrativos y problemas en la evaluación. Estos problemas generaron la idea de cierta arbitrariedad o discrecionalidad en la aplicación de las reglas y abrieron cierto margen de ambigüedad, lo que debilitó institucionalmente la RE y abrió la posibilidad de aprovechar resquicios en

⁹² Según profesores mayores, críticos al sindicato, el dirigente del SPD acordaba con la CNTE canchales, incluso tenía una mesa de trámites los viernes y resolvía casos personales. La opinión es que la SEP violaba la propia ley, por ejemplo, cuando al incorporaba a alguien que no ganó una plaza en la lista de prelación.

la normatividad para subvertirla, amén de poder negociar políticamente algunos de sus aspectos. El resultado fue una reforma débil, sin el nivel óptimo de institucionalización. No se verificó una correspondencia entre lo que estipulaba formalmente la RE y lo que se hacía en la práctica.

Las prácticas informales devienen en un entorno propicio para generar prácticas adaptativas informales en el sindicato.⁹³ La percepción de estas prácticas irregulares generó la idea de que el sindicato podía tener margen de acción y aprovechar las ambigüedades e irregularidades para tener vigencia, con el fin de recuperar el papel que jugaba antes de la RE. El hecho de que una proporción importante de maestros considerara que había prácticas irregulares de manera inexorable, disminuyó la fortaleza institucional y abrió la posibilidad de que el sindicato desarrolle prácticas adaptativas frente a la RE sin un verdadero cambio organizacional de fondo.

Los miembros de la CNTE entrevistados también identificaron prácticas irregulares en las secciones institucionales. Sin embargo, la mayoría de estas prácticas se identificaron en las secciones controladas por la CNTE. Se comentó que, pese a la ausencia de maestros a sus clases para asistir a las movilizaciones, en las secciones dominadas por la CNTE, no hubo maestros cesados y se contó con mesas de negociación. Estas negociaciones respondieron a la capacidad de negociación y movilización de la CNTE, y a la naturaleza de cada coyuntura: en una coyuntura electoral se otorgan soluciones más fáciles, si no lo es, o se trata de un gobierno intransigente, las negociaciones se dificultan. En el caso de otras secciones, los miembros de la CNTE piden días económicos o aprovechan los derechos que les otorga la ley para faltar a sus clases y asistir a las movilizaciones. Consideran que se tiene derecho a estas prácticas porque el tema de las faltas es un asunto político encaminado a frenar las movilizaciones de la CNTE. Nuevamente se observa que la concepción política de la RE y la existencia de vacíos institucionales,

⁹³ Pese a que la RE prohíbe los comisionados, hay quienes opinaron que estos aún existían. Muchos maestros denunciaron que, en algunos casos, aun se condicionaban o vendían los servicios y prestaciones. El sindicato ya no ofrece dinero u otro recurso, como horas o plazas en el ámbito federal a cambio de apoyo, pero algunos maestros comentan que en los municipios y en algunos estados si ofrecían horas a cambio de trabajo electoral, aunque estos recursos ya son escasos. Ha disminuido considerablemente la práctica de pedir apoyo político a cambio de algo, en las secciones estudiadas no se verifica la práctica de pagar y justificar el día o dar viáticos a maestros que vayan a alguna actividad política, pero se menciona que aún es común en secciones de Chiapas, Oaxaca y Michoacán.

generó una debilidad institucional de la reforma y esta se convirtió en un tema de negociación.

5. Percepción sobre la estabilidad y permanencia de la Reforma Educativa

La opinión sobre la RE y el proceso de implementación, inciden en su naturaleza conflictiva y dinámica y, por ende, en su fortaleza institucional, ya que determina la legitimidad y disposición del magisterio a adoptar el arreglo institucional. La fortaleza institucional también depende, en gran medida, en cómo es percibida la estabilidad y permanencia de la reforma. Si los actores consideran que es inestable y puede desaparecer, la disposición para adoptar y llevar a la práctica las reglas será menor, ya que buscarán evitar las reglas o actuar en un sentido distinto a lo que estipulan, con el fin de acelerar su caída o sobrellevarla con prácticas adaptativas en lo que ésta llega, lo que acentúa la naturaleza dinámica y conflictiva del arreglo institucional. En este contexto, la tentación por explotar las ambigüedades y resquicios de las instituciones será mucho mayor, y las reglas pueden terminar como letra muerta o tener efectos muy limitados. Si este escenario se da, los efectos en el sindicato magisterial serán menores, ya que la organización permanecerá como un jugador de veto que buscará la oportunidad de recuperar muchas de sus prerrogativas, o llevará a cabo prácticas adaptativas para mantener vigente su influencia en aspectos ajenos a los asuntos sindicales y laborales.

La opinión sobre la estabilidad de la RE, antes de su cancelación, estaba dividida. Maestros de muy diversos sectores, pero principalmente docentes jóvenes y algunos sindicalistas jóvenes y mayores, consideraban que llegó para quedarse, se estaba implementando y seguirá implementándose en el futuro. Otros, también de todos los sectores, pero principalmente docentes mayores y miembros de la facción democrática, opinaban que la RE era inestable, se podía modificar, suspenderse o incluso eliminar por completo. En este último grupo, la opinión generalizada era que la reforma iba a permanecer mientras el partido que la implementó permaneciera en el poder. En este sector, la percepción fue que la reforma se cancelaría tras las elecciones de 2018, si se toma en consideración, según su opinión, que con los cambios de gobierno normalmente no hay un seguimiento de las políticas anteriores: entra un nuevo secretario y nuevas políticas.

Pese a la percepción de inestabilidad política, también se apelaba a la fortaleza institucional de la RE para plantear su permanencia y continuidad. Se consideraba que había un convenio de partidos para sostenerla y sus disposiciones estaban legisladas a nivel constitucional, así que el nuevo partido debía tener mayoría en el congreso federal y apoyo en congresos estatales para modificarla. Esta línea de opinión fue esgrimida por sectores compuestos generalmente por profesores jóvenes de nuevo ingreso y algunos mayores cercanos al gobierno. Consideraban que la RE podía sobrevivir al cambio de gobierno y dudaban que esta se pudiera revertir. La reforma tenía candados, y estaba impulsada por organismos internacionales. La LGSPD establecía los requerimientos y consecuencias de la evaluación, amén de que se crearon organizaciones inmensas, con burocracias interesadas en mantenerse, ya que se benefician del presupuesto educativo. Estos maestros consideran que la reforma se debía sostener y había condiciones de sacarla adelante. Opinaban que el Estado estaba tratando de cumplir la reforma y lograr su implementación. Esto deja en evidencia que la fortaleza institucional, en caso de haberse consolidado, podía contener los efectos de la inestabilidad que suele acompañar a las políticas de gobierno en México.

Otro sector, principalmente de profesores mayores, identificaba la posible caída de la RE en su incumplimiento. En su opinión, la RE fracasaría porque los maestros cumplieron y la reforma no cumplió con los maestros, padres y alumnos. Por esta razón, consideraban que la RE era inestable y, en caso de sostenerse, se iría modificando y corrigiendo. Este grupo de docentes no tuvo confianza en el arreglo institucional que suponía la reforma y estaba en disposición de subvertirla. En este sentido, la RE podía modificarse no solo por la inestabilidad política, también por la presión del magisterio. En las entrevistas se identificó que había presiones para revisar los mecanismos de ascenso y los procesos de evaluación.

Una opinión común, en todos los sectores entrevistados, es que la reforma tal vez podía permanecer, pero pervertirse. El SPD se podía corromper porque, más que un asunto técnico, se percibió como un asunto político, con muchos intereses involucrados. Programas y reformas anteriores, como el caso de la Carrera Magisterial, han sido corrompidos, por lo que muchos maestros pensaban que eso podía suceder con el SPD. Los maestros venían de reformas fracasadas, por eso consideraban que la RE era una más de esta lista.

Los miembros del sindicato manifestaron ser respetuosos de las leyes y la RE, pero estaban trabajando para que cambiaran “detalles” que no beneficiaban al maestro y se buscaba recuperar algo de lo perdido. El sindicato se adaptó porque estaba esperando que las condiciones cambiaran y se pudiera regresar la situación anterior a la reforma. Muchos docentes también consideraron que la RE está mal planteada y estaban apostando a su fracaso. En un sentido contrario, hubo quienes consideraron que el sindicato no estaba en contra de la RE.

Un punto de vista más extremo, expresado por la facción democrática y sectores más críticos de docentes y sindicalistas, muchos de ellos mayores, es que la RE fue un fracaso en lo general y se fue enmendando conforme avanzaba. El sindicato, como actor con poder de veto, pudo ser uno de los principales factores de estabilidad o inestabilidad de la RE. La CNTE tuvo un papel relevante porque siempre buscó actuar políticamente.

En el mismo sentido, otros sindicalistas, expresaban categóricamente que buscaban revertir la RE o cambiar el sistema de evaluación.⁹⁴ Estos sectores del SNTE y de la CNTE mencionaron que se buscaría el momento de recuperar cierto terreno perdido, negociar con quien estuviera en el poder para recuperar algunos ámbitos y demostrar que se tienen los elementos capaces para ocupar espacios que les corresponden. Su opinión se orientaba a la idea de recuperar capacidad de influencia para poder incidir en donde se sabe que se puede y se debe hacer.⁹⁵ Fue visible en el sindicato el discurso de ser indispensables para la política educativa, por lo que la RE no logró cambiar ese imaginario.

Los miembros de la CNTE entrevistados aseveraban que la RE había fracasado totalmente, ya que no se cumplió con los objetivos, tiempos y condiciones planteadas, lo que conciben como una derrota histórica del movimiento neoliberal.⁹⁶ En función de esa

⁹⁴ Su postura era muy institucional, mencionaban que la estaban atacando con el trabajo, evaluándose o por medios legales.

⁹⁵ La opinión es que un maestro que no se interese en la política educativa no tiene claro lo que tiene que hacer, por eso tiene que estar preocupado en las políticas del sector. Para ello el sindicato actúa en su representación, no ejecutar pero sí influir, y que cualquier proyecto vaya matizado por los intereses y la visión social del magisterio representado en su sindicato. En su opinión, un secretario de educación puede no saber nada en la materia, por eso es el sindicato es quien le va a dar una visión social y guiar su trabajo. Esto evidencia la autoconcepción del propio sindicato como representante “natural” de los maestros.

⁹⁶ En su opinión, ninguno de los programas que contempló la RE pudo operar, como escuela al cien, escuela al centro, autonomía de gestión, porque chocan con la realidad. Hubo maestros que faltaron más de dos meses y no fueron

expectativa la CNTE elaboró un plan de acción para aprovechar el momento político-electoral y propuso un modelo educativo alternativo denominado Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca (PTEO).⁹⁷

Se puede observar que amplios sectores del sindicato buscaron mantenerse potencialmente como actores con poder de veto, con la intención de recuperar el terreno perdido y aprovechar el momento adecuado para incidir en la cancelación de la reforma. Esta actitud surgió del contexto político que caracteriza el sistema educativo, pero también de la propia debilidad institucional de la RE y disminuyó la posibilidad de lograr un cambio organizacional en el sindicato. Previo al triunfo de AMLO, en opinión de la CNTE la reforma estaba acorralada, había una resistencia fortalecida y se preparaban para echarla abajo.

6. Concepción de la práctica docente

Para finalizar el análisis del contexto político-institucional, es pertinente analizar los cambios en la concepción de la práctica docente. A partir de la RE se quería establecer una nueva cultura laboral, para que el maestro se considere un profesional de la educación, en lugar de un trabajador del gobierno. Este cambio pudo ser significativo en la relación del maestro con su sindicato. Una concepción del trabajo docente de naturaleza más profesional e individual, y menos gremial, puede alejar a los maestros de su sindicato, establecer una lógica de trabajo basada en el mérito personal, en lugar de la representación político-sindical.

Se identificaron opiniones, principalmente de profesores mayores o sindicalistas y algunos jóvenes activos al momento de implementarse la RE, de que la profesión docente no cambió con la reforma, se hacían las mismas prácticas con otro nombre. Cambió la relación de poder y el papel del maestro, pero la base fundamental era la misma. En otros sectores, principalmente jóvenes de nuevo ingreso y algunos docentes jóvenes ya activos, pero también un grupo minoritario de docentes mayores, opinaba que la concepción de la práctica docente cambió, se desarrolló más compromiso y

cesados, lo que en opinión de ellos demostró la fuerza de la CNTE y generó la idea de que la RE no se aplicaba a cabalidad y se podía remontar por medios políticos.

⁹⁷ Al momento de la entrevista mencionaron que estaban cerca de un proceso electoral en el contexto de “una RE sostenida por alfileres”, si no la pudo aplicar el gobierno en el momento más fuerte de la represión, menos lo podrá hacer el que viene.

profesionalismo con una lógica meritocrática. Estos maestros consideraban que con la RE se ganó mucho, porque daba la posibilidad de crecer profesionalmente en función de la formación.

Otros maestros, mayoritariamente jóvenes, concebían a la RE como un compromiso y no como una ventaja, la tenían que cumplir y se preparaban para ello. Estos sectores cumplían con la RE y consideraban que la única vía de crecimiento profesional en la SEP era mediante examen, no mediante el sindicato. En este contexto, la formación que más les interesaba era la que les ayudara a acreditar la evaluación. Las evaluaciones modificaron la preparación, siguiendo la lógica de exámenes estandarizados, lo formativo pasó a segundo término porque no era necesario o reconocido. Para algunos maestros, de todos los sectores, la RE creó el incentivo de una mayor formación, pero no incidió en el aula y la posibilidad de profesionalización y capacitación real disminuyeron. En esta lógica, el sindicato tenía algo que ofrecer, pues impartió la preparación para el examen de evaluación por medio de SINADep.

Todos estos aspectos podían influir de forma negativa en la concepción del trabajo magisterial y en las posibilidades de profesionalización, amén de obstaculizar un cambio institucional en el ámbito educativo en general, y un cambio organizacional en el sindicato magisterial en particular. Un paso importante para la transformación del trabajo docente, implica devolver al maestro el prestigio social y la convicción de la dignidad de su tarea hacia la comunidad, por medio de una formación adecuada. Los sectores que apoyan esta idea incluso consideran que se debe mantener la formación docente en las normales, discutir su currícula y combatir la educación neoliberal que tiende a devaluar la labor magisterial. El sindicato de maestros encontró en esta necesidad una posibilidad de influencia, ya que se mostró decidido a lograr, por su intermediación, que el magisterio recuperara el prestigio social.

Con la apertura del trabajo docente a profesionistas los perfiles magisteriales cambiaron. Esto tenía el potencial de generar nuevas identidades magisteriales y cambios en el perfil profesional del magisterio. Para muchos maestros normalistas la profesión era su proyecto de vida, pero con la RE hubo jóvenes que entraron para buscar un trabajo que, en muchos casos, no cumple sus expectativas y esperan que sea temporal. Muchos maestros opinan que los profesionales que dan clases no se sienten identificados

totalmente con la profesión. Esta nueva condición generó un sector de maestros que no comparten la idea de gremio que promueve el sindicato magisterial. Como se mencionó, para el sindicato el gremio y el SNTE son lo mismo, por lo que los sectores que no se identifican gremialmente muy probablemente tampoco lo hagan con el sindicato. Una consecuencia adicional de la RE es que se individualizó la carrera docente. Con el individualismo también se debilita el sentido de pertenencia hacia el gremio y el sindicato, ya que estos maestros tienen la idea de que ingresaron por sus méritos y se seguirán preparando individualmente. La noción de gremio posiblemente persiste en los maestros normalistas, que ven la profesión como un proyecto de vida.

En la siguiente tabla se enuncian las principales opiniones sobre la RE. En la primera columna se establece el rubro, la segunda incluye las opiniones y la tercera el sector predominante que sostiene cada opinión:

Opinión sobre la RE y la práctica docente		
Rubro	Opinión general	Principal sector
Opinión sobre RE	Mayor aceptación de la RE.	Jóvenes.
	Menor aceptación a la RE.	Mayores y sindicalistas.
	Profunda y necesaria.	Todos los sectores.
	No educativa ni pertinente	Mayores y sindicalistas.
	No se hizo adecuadamente.	Todos los sectores.
	Atentado a la educación pública.	CNTE.
	Rechazo total.	CNTE.
Evaluación	Favorable a la necesidad de evaluar a los maestros.	Todos los sectores.
	Rechaza la evaluación.	CNTE y sectores institucionales.
	No fue adecuado el proceso de evaluación.	Todos los sectores.
	No hubo formación.	Todos los sectores.
Implementación RE	Se estuvo implementando.	Jóvenes.
	No se implementó a cabalidad.	Todos los sectores, principalmente mayores.
	Se implementó en la evaluación.	Todos los sectores.
	No se logró implementar.	CNTE y sectores críticos institucionales.
Prácticas informales	No hubo prácticas informales.	Jóvenes.
	Hubo prácticas informales.	Mayores.
	No se cumplía nada de lo dispuesto por la RE.	Jóvenes y mayores en servicio al implementar SPD.

Permanencia RE	Llego para quedarse.	Docentes y sindicalistas jóvenes.
	Era inestable.	Mayores y CNTE.
	Permanecer pero pervertirse.	Todos los sectores.
Profesión docente	No cambio la profesión docente.	Mayores, sindicalistas, jóvenes en activo.
	Cambio: perfil profesional.	Jóvenes de nuevo ingreso y en activo.

Fuente: elaboración propia.

7. Conclusión: la interpretación bipolar de la RE

Se pudo observar dos líneas generales de consenso y disenso en torno a la RE. En la facción institucional hubo consensos en torno a la necesidad evaluación, y a la importancia, profundidad y naturaleza de la RE (laboral y administrativa). Se consideró que fue relevante en las consecuencias para la relación del sindicato con el sector educativo y la transformación de los mecanismos de ingreso, promoción y permanencia, pero pocos vieron la posibilidad de un cambio educativo significativo. También hubo consenso en torno a las deficiencias de diseño e implementación. En contraparte, se observaron conflictos, principalmente entre grupos etarios, sobre los efectos de la RE, la concepción docente y la pertinencia del modelo meritocrático. La facción democrática fue más homogénea en su opinión, descalificó la RE, la evaluación e implementación.

Estas tensiones configuraron el cambio institucional y organizacional. Las opiniones oscilaron entre un apoyo (por parte de ciertos sectores) a un modelo meritocrático y la permanencia del modelo anterior con sus viejas prácticas, esto último apoyado por la facción democrática y sectores institucionales críticos. Las tensiones también generaron la expectativa, en muchos sectores, de una baja probabilidad de permanencia y estabilidad de la RE. Gran parte de las tensiones surgieron de las deficiencias en el proceso de diseño e implementación y de un modelo de evaluación eminentemente punitivo, con pocas posibilidades de profesionalización. Esto devino en una baja legitimidad de la reforma en el sector tradicional del gremio magisterial, que se confrontó a un sector de docentes jóvenes, principalmente de reciente o nuevo ingreso, que podían aceptar la RE y encontrar beneficios en ella.

Una línea de opinión, en todos los sectores entrevistados, es que la RE fue incongruente y su naturaleza no fue educativa, se centró en lo laboral sin cambios curriculares. El carácter laboral se basó en la permanencia y en los efectos que tiene en las condiciones y derechos laborales. La concepción de la naturaleza política, económica y laboral de la RE contradujo el discurso gubernamental centrado en la calidad, lo que sumado a la falta de consulta del magisterio, generó condiciones poco propicias para la implementación de la reforma. También hubo una crítica generalizada del contenido y formato del examen, por su lejanía con la realidad y la práctica docente. La RE podía prosperar si los maestros la adoptaban y la desarrollaban en las aulas, pero al ser señalados como el enemigo principal era normal la resistencia y oposición. La falta de consulta y consenso fue uno de los factores principales de debilidad e inestabilidad institucional de la RE.

III. Las concepciones de la RE a la luz del debate académico

De los diversos puntos de vista recogidos en las entrevistas, se pueden obtener algunas reflexiones generales que permiten relacionar los resultados de la investigación con el estado del arte sobre la RE. Un tema que se debate constantemente en los estudios sobre la RE es su nivel de profundidad: si se trató de una reforma profunda o superficial, integral o reduccionista. Dentro del magisterio se opinó que la reforma fue profunda en el tema laboral, pero no se concibió una reforma integral, por los magros cambios en términos curriculares y pedagógicos. La concepción general, entre los entrevistados, fue de una reforma reduccionista, centrada en el maestro y el sindicato y no en el contexto complejo de la educación. Con la RE se intentó un avance en términos de incentivos laborales, para sentar las bases de un sistema más meritocrático y disminuir la injerencia del sindicato y los incentivos político sindicales, pero reducirlo únicamente a la evaluación, con una visión punitiva, la debilitó institucionalmente.

Había una idea relativa sobre la estabilidad de la RE, derivado de su diseño y un proceso de implementación sin la participación de las bases magisteriales o el sindicato. Los sectores de maestros moderados y sindicalistas institucionales concibieron estable a la RE, su diseño institucional a nivel constitucional abona a esa noción. Sin embargo, la experiencia de reformas anteriores hizo que se relativice esta idea. Las políticas en educación suelen ser temporales, como un proyecto del gobierno en turno. Además, había sectores muy movilizados que vislumbraban el fracaso de la RE en ámbitos

concretos. La RE pudo ser estable si manejaba adecuadamente los aspectos conflictivos, pero la naturaleza del sistema político mexicano y el horizonte temporal, que se renueva cada seis años, vislumbraba un escenario de inestabilidad difícil de evitar, incluso con el diseño de la RE y su legislación a nivel constitucional.

Dentro de este contexto inestable, los sectores sindicales siempre mantuvieron la intención de buscar la oportunidad para incidir. La estrategia de adaptación del sindicato, que se describe en los estudios sobre el tema, se puso en evidencia en el contexto de la RE. Se basó en manejar un discurso modernizador, acorde a las reformas, pero con la intención de aprovechar las debilidades y vacíos del sistema. También se basó en aprovechar la necesidad del gobierno de contar con su ayuda en la implementación, para recuperar sus prerrogativas y su papel tradicional. Este proceso de adaptación no supone únicamente, o necesariamente, un proceso activo, por parte del sindicato, de incidir en el sistema educativo, se trata de un proceso que se caracteriza también por una autoridad que cede terreno, o le da pertinencia al sindicato. La RE no logró incidir decisivamente en las posibilidades o intención del sindicato de recuperar prerrogativas, y quizá ninguna reforma lo logre de manera definitiva, por lo que se debe considerar ese factor sindical y gremial. Esto no necesariamente es malo si se considera, de acuerdo a la literatura estudiada, que el sindicato podría tener un papel positivo en el ámbito educativo en un contexto adecuado, que genere los incentivos para ello.

Algunos sectores académicos defienden la idea de que las reformas se deben implementar con fuerza y procurar una reforma de arriba para abajo, sobre todo si se tienen actores con poder de veto, con intereses profundos e inamovibles, como es el caso del sindicato magisterial. Pero el resultado de la RE no parece apoyar eso. Los argumentos a favor de reformas de abajo para arriba, basadas en la discusión y el consenso, parecen ser más pertinentes. La debilidad de la RE surgió del hecho de que no se tomó en cuenta al magisterio.

Se argumenta también que el sector magisterial está muy ideologizado y es refractario al impulso reformador. Pero es pertinente relativizar la idea, muy difundida en los trabajos sobre la RE, de un rechazo total de ésta por parte del magisterio. Muchos sectores identificaban aspectos positivos de la reforma y algunos incluso la apoyan totalmente. En el trabajo de campo se vio que todos los sectores aceptan la idea de la necesidad de una

reforma y de evaluar a los maestros. Pese al apoyo, la mayoría de los maestros rechazaban su marcado carácter laboral, evaluativo y punitivo, y enfatizaban la ausencia de un verdadero entorno formador y profesionalizante. También censuraban la saturación administrativa que generó la reforma, su falta de correspondencia con la calidad educativa, su marcada orientación al mercado laboral, su falta de pertinencia social, la concepción reduccionista de la calidad educativa y los inadecuados procesos de evaluación. En las entrevistas fue evidente una convergencia sobre la falta de un consenso en el diseño e implementación de la RE y se concibió el proceso como una imposición.

Es evidente que existen en el sindicato y el magisterio sectores retrogradados o ideologizados, pero también hay serias falencias del diseño e implementación de la RE. Los sectores que defendieron totalmente la RE fueron minoritarios, pero también los que la rechazaron absolutamente, aun los miembros de la CNTE asumen la responsabilidad del maestro y del sindicato en la baja calidad educativa. Muchos sectores críticos a la RE no se encontraban solo en sectores sindicales o radicales, estaban generalizados en sectores incluso optimistas o antisindicales, que reconocieron rasgos positivos, pero también serias deficiencias.

No se trata de “vender” la reforma, difundirla y convencer, se trata de construirla adecuadamente. Mucho del rechazo a la reforma se debió a desinformación, pero también a su lógica cupular y marcadamente punitiva. Es evidente que los maestros tienen una visión compleja del fenómeno, que contrasta con reformas reduccionistas. En sus opiniones, los maestros esgrimen argumentos nacionalistas, laborales, gremiales, de defensa de la educación pública, pero también apoyan la idea del mérito, el profesionalismo, el apoyo a la evaluación, la calidad educativa y la necesidad de formación.

Existe una línea fuerte de opinión que identifica un problema en las autoridades educativas, no solo en el sindicato, por lo que la idea de acotar al sindicato y recuperar la rectoría de la educación se debilita. Por un lado, hay quienes relativizan la colonización del SNTE y argumentan que el Estado cedió el terreno. Por otro lado, se considera que las autoridades educativas también tienen serios problemas de corrupción e ineficiencia, que abre las puertas al sindicato como gestor. En una opinión más extrema, se considera

que no hay una distinción real entre sindicato y autoridades, son una misma estructura o dos estructuras profundamente imbricadas, por lo que el funcionamiento de una es el reflejo de la otra. En este sentido, la injerencia del sindicato no es el único problema, también lo es el abandono o mal manejo del sector por parte del gobierno y las malas políticas educativas, muy cambiantes y poco planificadas. Esto relativiza la idea de que una RE centrada en recuperar la rectoría de la educación, por parte del Estado, signifique un cambio institucional profundo. Recuperar la rectoría es un primer paso, el gobierno debe ser rector del sistema educativo, pero también hay que mejorar la gestión gubernamental. Además, la rectoría total del sistema educativo no es posible, la implementación requiere del sector magisterial (o su representante), por ello siempre será pertinente una figura de representación gremial como acompañante o interlocutor en el proceso.

Desde un punto de vista optimista, algunos sectores de los maestros entrevistados concibieron un entorno más meritocrático y profesional, pero la mayoría fueron jóvenes y de nuevo ingreso. Si bien los incentivos económicos de la RE podían abonar a ello, estos sectores no encontraron un verdadero entorno profesional. Un punto a favor de un cambio institucional es que se identificó un apoyo a la evaluación en todos los sectores entrevistados. La aceptación aumentó en la práctica, lo que evidenció que, para los cambios institucionales, es necesario implementar adecuadamente las nuevas reglas por un espacio de tiempo suficiente para lograr su aceptación, sin embargo, generalmente no sucede esto, o no por el tiempo necesario.

7. CONTEXTO ORGANIZACIONAL A PARTIR DE LA RE

I. Concepciones y opiniones en torno a la organización sindical

El papel del sindicato (real y simbólico), y la concepción sobre éste, pueden tener una consecuencia en el desempeño de la organización. La coyuntura de la RE puso en cuestión la figura sindical y la representación gremial. Ante esto, el sindicato podría desarrollar estrategias para mejorar su imagen y legitimidad.

Es necesario contrastar el tipo ideal de representación y función sindical, con la concepción de muchos maestros sobre cómo debería ser el sindicato y el tipo de representación que se percibió en el contexto de la RE. En lo que sigue se analizarán las concepciones del papel del sindicato en la RE, la representación gremial y la noción de cómo debería ser el sindicato magisterial, para entender qué tipo de representación se concibe y se espera.

1. Papel del sindicato en la coyuntura de la Reforma Educativa y representación sindical

Una opinión identificada en los maestros entrevistados, sobre todo en sectores críticos al sindicato magisterial, es que el sindicato estuvo de acuerdo con la RE. Según su argumento, los representantes sindicales, de la facción institucional, conminaban a los maestros a evaluarse y capacitarse, les pedían que estuviesen en regla para evitar su cese del servicio.⁹⁸ Esto pone de manifiesto que el sindicato se adaptó, en su actitud explícita, de manera convergente con la reforma y política educativa, aunque de manera soterrada, y no tan soterrada, intentó mantener sus intereses históricos y esperó la oportunidad de defenderlos, como declaran algunos sindicalistas.

Para un sector, principalmente de docentes mayores y algunos sindicalistas, el apoyo a la RE se debió a un descuido y debilidad del sindicato y no a un compromiso con ésta, ya que la RE se estuvo planteando desde hace tiempo y el sindicato no tuvo el cuidado de interesarse políticamente. Este argumento va en contra de quienes argumentan que el sindicato ha tenido tiempo de prepararse y adaptarse para la RE, porque es producto de un largo proceso que el sindicato ya tenía previsto.

⁹⁸ En opinión de maestros pertenecientes al sindicato, cuando alguien se acercaba a ellos para algún favor o promoción lo dirigían a la autoridad educativa o al SPD y le señalaban las vías que se habían instituido para ello, con el argumento de que las circunstancias cambiaron cambiado y ya no se podía actuar como antes.

Otro sector, de docentes mayores, directivos y funcionarios, considera que el SNTE aceptó la RE porque no tenía otra opción ante la evidencia del fracaso educativo. El sindicato tenía que dar pie al cambio, ser sensible a los intereses del trabajador y a las necesidades del sistema educativo y la sociedad. En este último grupo hay quienes consideraron que, en realidad, el sindicato apoyó la RE por intereses cupulares, no por los intereses de los agremiados y la sociedad. Políticamente hablando el sindicato fue parte de la reforma y, más que defender al gremio y frenar la RE, trató de mediar en su implementación y controlar el descontento, ya que siguió existiendo el acuerdo corporativo SEP-SNTE. El indicio de que el sindicato colaboró con la RE y el modelo educativo, según los maestros, es la implementación de la estructura y plataforma de capacitación denominada SINADep, pues se trató de una acción que se alineó con los objetivos de la reforma. Un tercer sector considera que es el magisterio en su conjunto el que apoyó la RE, porque, en su opinión, el espíritu es elevar la calidad de educación y todos los maestros quieren eso, el SNTE solo es su representante. Esta última opinión es minoritaria, pero su relevancia estriba en mostrar una disposición hacia al cambio en el gremio magisterial.

La idea de que el sindicato apoyó incondicionalmente a RE no es unánime. Hay una polémica entre quienes creen que el sindicato apoyó la RE y quienes creen que ayudó a los maestros en la coyuntura inicial. Maestros de todos los sectores, pero principalmente jóvenes en activo y sectores cercanos al sindicato, opinaron que el sindicato los apoyó, hasta cierto punto, en los trámites de amparos. Este sector considera que hubo una defensa para matizar algunos aspectos de la RE, el sindicato negoció y se aligeró un poco, aunque no del grado requerido. Los miembros del sindicato consideran que se defendió al maestro y exigió por medios legales y políticos que se cumpla la reforma. La prueba de esto, dicen, es que ningún maestro perdió su trabajo y muchos maestros resultaron idóneos en la primera etapa de evaluación.

Otros maestros, principalmente jóvenes de nuevo ingreso y docentes mayores, muchos de ellos críticos al sindicato, opinan que el sindicato no los apoyó. Consideraron que el sindicato se disciplinó, no quiso entrar en conflicto, ni negociar las partes fundamentales de la ley. Denunciaron que, ante abusos de autoridades que desconocían la ley o la aplicaron discrecionalmente, no hubo defensa ni acompañamiento. La defensa se empezó a desarrollar posteriormente. Opinaron que no los apoyó en el sentido de tratar

de negociar otro tipo de reforma, solo ofreció programas de capacitación. Esto da el indicio de que la capacitación es el papel que quiso jugar y, quizá, monopolizar el sindicato.

La CNTE tuvo un papel más relevante en la coyuntura de la RE, con la movilización intentó incidir en el proceso y lograr mejores condiciones. Frente a esta opinión, hubo un sector que opinaba que el freno de la evaluación punitiva fue un logro institucional. Esta división en los puntos de vista, en lugar de ser conflictiva, puede evidenciar la mancuerna implícita que existe entre ambas facciones, donde las acciones institucionales se combinan con las estrategias de movimiento social. Esto fortalece al sindicato como actor con poder de veto.

2. Concepción sobre la representación sindical

El papel del sindicato en la coyuntura de la RE, aunado a la disminución de sus prerrogativas (esto se verá más adelante), tuvo efectos en cómo se concibe al sindicato en las bases y en el sentimiento de representación de éstas con su organización gremial. La representación es importante, ya que determina en gran medida la cercanía, afinidad, apoyo y legitimidad de organización gremial en las bases.

En las entrevistas se hizo visible que el sindicato perdió presencia en las bases por falta de credibilidad y por la merma de sus atribuciones. Esto dificultó mantener o construir una correcta representación que, en un escenario ideal, debería ser sustantiva y generar espacios de participación (participativo-sustantiva) o, como mínimo, construir y mantener una genuina representación formal.

La construcción de una representación participativo-sustantiva se vio obstaculizada por el papel histórico del sindicato y su actuación en la coyuntura de la RE. Históricamente el sindicato ha construido una representación de tipo adscriptivo-simbólico, ya que intenta sustituir al gremio e identificarse plenamente con este, al punto de considerar que gremio y sindicato son uno y lo mismo.⁹⁹ En el plano histórico se verifica un intento de sustituir (no representar) al agremio y, en la mayoría de los casos, se dio una actuación alejada

⁹⁹ Aunque Bensusán y Tapia (2011) argumenta que con EEG había una representación sustantiva, porque la lideresa negociaba recursos y prerrogativas para el gremio y sector educativo.

de los intereses gremiales. Aunque este papel adscriptivo-simbólico, acompañado de una identidad gremial, generaba un sentido de pertenencia del maestro con el sindicato.

La distancia real entre los intereses del gremio y del sindicato se puso en evidencia con el papel del sindicato en la coyuntura de la RE. La aceptación y pasividad del SNTE se planteó como la aceptación de la RE por parte del gremio, pero en la práctica la mayor parte de magisterio la rechazaba de alguna manera. Por esta razón, maestros de todos los sectores, pero principalmente docentes jóvenes en activo cuando se implementó la RE y docentes mayores, estaban molestos por el comportamiento de su sindicato. Esto es otro obstáculo para construir una representación sustantiva, ya que se percibe al sindicato como adscrito más a la estructura de poder que a la de las bases del gremio magisterial. La opinión es que el líder del sindicato es la imagen mediática, ya que se difundió la cercana de Díaz de la Torre con los Secretarios de Educación. Esto abona a la imagen del sindicato como interlocutor y figura de poder, pero lo aleja de las bases que buscan una genuina representación.

La falta de representación no solo respondió al papel del sindicato en la coyuntura de la RE, también respondió a la pérdida de facultades y prerrogativas. Los maestros, de todos los sectores entrevistados, insistían en que el sindicato no tenía capacidad de movilizar porque no tenía nada por ofrecer. En este contexto, lo que pretendía el sindicato era tener algo que le sirviera para movilizar y hacer trabajo electoral, no buscaban construir una nueva visión de sindicato, con una genuina representación gremial. Esto afectó la capacidad del sindicato para convocar a las bases y construir una representación sustantiva, cuando mucho podría generar una representación formal.

Los pocos servicios que ofrecía la facción institucional del sindicato, entre ellos el de capacitación para la evaluación, no fueron suficientes para legitimar al sindicato. Maestros, de todos los sectores, consideraron que los programas no tenían los resultados suficientes e impactó en pocos docentes. Otro sector, principalmente de docentes mayores y sectores críticos al sindicato, consideraron que la falta de confianza y representación es generalizada y va más allá del sindicato. Luego de la RE el sindicato efectivamente se desorganizó, pero la crisis de representación y confianza es institucional, no se confía ni en la SEP ni en el SNTE.

La lógica de las nuevas formas de trabajo puede afectar la representación sindical. Un sector, principalmente de sindicalistas, opina que, si bien se ha sostenido el prestigio del sindicato, muchos maestros que sabían de sindicalismo se han jubilado y las nuevas generaciones no tienen la formación que tenían los normalistas y el mismo espíritu de gremio, amén de que se individualizó la labor docente. Estas condiciones alejan a los maestros jóvenes de su organización sindical, lo conciben ajeno y poco útil para sus necesidades e intereses.

Hay sectores minoritarios del magisterio, principalmente directivos, sindicalistas y docentes cercanos al sindicato, que se sienten representados por su sindicato. Incluso hay quienes se sintieron representados y defendidos en la coyuntura de la RE y consideraron que se hicieron acuerdos con el gobierno para su beneficio. En su opinión, incluso los nuevos maestros creen en el sindicato, confían en los sindicalistas como asesores y guías en ciertos asuntos. Para incidir en la representación sindical de los profesores jóvenes y de nuevo ingreso, la facción institucional utiliza la cartera de SNTE Joven.

Dentro los sectores sindicales, hay quienes consideran que aún hay identificación gremial y opinan, en sintonía con una noción de la representación adscriptivo-simbólica, que el SNTE y el gremio son uno y lo mismo, ya que el sindicato trabaja en todas las escuelas públicas. Desde su punto de vista, aunque los maestros no se sientan representados, se sienten identificados con el SNTE, cuando los invitan a algo se empoderan, se entusiasman y participan. Para estos sectores el alejamiento de los maestros jóvenes, de nuevo ingreso o mayores desencantados, es relativo. Consideran que, si bien el maestro se capacita y prepara por su cuenta, se acerca al sindicato para la capacitación y para llevar a cabo los procesos y gestiones que marca el SPD, lo ven distante pero recurren a él cuándo tiene que resolver asuntos.

En una línea de opinión más extrema, algunos sectores sindicales aseguran que los maestros aun ven al sindicato como figura de poder, que tiene control y hegemonía. Aunque estos sectores aceptan que se puede perder la confianza y la representación por falta de compromiso de los miembros del sindicato, por la práctica de no difundir la información o porque se desconoce su origen y función. Algunos opinan que no existe plenamente la unidad e identidad gremial, pero los maestros se empiezan a dar cuenta

que el principio de unidad es necesario y se trabaja en ese sentido. Otra corriente de opinión es que en las bases hay una idea de colectividad, de unión con el sindicato y de los beneficios que puede dar, pero que ese sentido de unión e identidad no se refuerza en la escuela, ya que en ese ámbito la práctica docente es individual.

Estas opiniones son relevantes, ponen de manifiesto la estructura vertical del sindicato, lo arraigado de las representaciones y tradiciones y la dependencia del rumbo institucional. Prevalece un interés, en muchos sectores, de mantener una representación de tipo adscriptivo-simbólica. Estos factores obstaculizan un verdadero cambio organizacional y entran en tensión con sectores progresistas que buscan una renovación de la organización gremial, para construir una representación sustantiva o formal.

Existen representaciones sobre el sindicato difíciles de romper, con fuerte raíz cultural que varían según la región. En el magisterio hay lazos con la organización sindical, la consideran parte de defensa de los derechos y de un estatus que permite que los docentes tengan ascensos, prestaciones y reconocimiento. El supuesto cambio de rostro que pudo experimentar el sindicato con la RE no se concibió dentro de la lógica de una representación sustantiva, permaneció en la lógica adscriptivo-simbólica, con la idea de que la actuación del sindicato se centra en el interés del gremio sustituyéndolo o simbolizándolo, sin la intención de construir mecanismos de representación sustantiva. En la facción democrática hay un mayor sentido de representación, sus miembros consideran que la CNTE defiende sus intereses. Sin embargo, en dicha facción la lógica también responde a una representación adscriptivo-simbólica y, como se verá más adelante, no se identifica la intención de construir una representación sustantiva.

3. Concepción de cómo debería ser el sindicato

Para entender el tipo de representación a la que aspira el gremio magisterial, es importante la opinión, en las secciones estudiadas, de cómo debería ser el sindicato. Esto podría orientar el cambio organizacional en caso de que se den las condiciones apropiadas para ello. En términos muy generales, los maestros anhelan tener una organización sindical con visión de futuro, que cuente con personas capacitadas, profesionales, académicas, interesadas, comprometidas, con formación política y principios. Esperan que el sindicato tenga información, la difunda y proporcione herramientas para la defensa gremial del magisterio. Al frente del sindicato deben estar

personas que luchen por los derechos de los maestros, por la calidad de la educación, por proponer una verdadera planeación, que incluya las evaluaciones y capacitaciones, pero sin adjudicarse atribuciones que no le corresponden. Algunos sectores del gremio demandan construir una alternativa de sindicato que no esté controlado por el gobierno, para que pueda desarrollar una capacidad y voluntad de movilización. Por su parte, los miembros del sindicato entrevistados consideran que la organización cumple con estas demandas.

La concepción que se observa es de una lógica representativo-sustantiva en el escenario ideal, pero no se identifica una fuerte tendencia a una noción participativa. Las opiniones se centran en un papel representativo-delegativo: el sindicato debe ayudar a fortalecer mecanismos de representación, resolución de conflictos, amén de defender los derechos de los trabajadores y evitar la tendencia de quedar desprotegidos. Los maestros entrevistados consideran que el sindicato debe ser más incluyente, transparente y tener una comunicación directa y abierta con los agremiados. Para atraer a los maestros, dicen, el sindicato debe darles información y asesoría en lo laboral y jurídico. Apelaban a que el sindicato los apoyara para la evaluación, no solo en capacitar, también en modificar sus términos y condiciones.

En lo relativo a la formación, se busca que el sindicato coadyuve a formar un profesor con compromiso social y visión de comunidad, frente a un profesional que solo se capacita para el examen, como fue el proyecto de RE. En sintonía con la demanda de una representación sustantiva, hay un reclamo por una mayor sensibilidad en las necesidades del gremio. También se le demanda estar más al pendiente de cuáles son las trámites necesarios, para ser un gestor auténtico, y estar al pendiente de las necesidades del maestro.¹⁰⁰

Por su parte, los miembros del sindicato opinan que la organización debe incidir en el proyecto educativo, dentro del ámbito que le corresponde, ya que aglutina buenos maestros y académicos. Para mantener la gobernabilidad, opinan que se debe meter de lleno a la materia de trabajo y tener buena relación con el Estado y autoridades. En este

¹⁰⁰ Debido a que la SEP es una burocracia enorme, hay errores administrativos y el sindicato debe gestionar su corrección. Se opina que las deficiencias del sistema le dan razón de ser al sindicato, si la autoridad fuera eficiente y no tuviera errores no sería necesaria su función de gestor.

tema, los miembros del sindicato aun consideran que deben tener injerencia en la educación y se conciben indispensables para el funcionamiento del sistema educativo. Su noción es que el sindicato debe evitar que los maestros sean ajenos al proyecto educativo, porque de él depende su posibilidad laboral. Mencionan que las secciones deben ser las que revisen y propongan todo lo relativo a la materia de trabajo, al desarrollo del maestro en su escuela y grupo, amén de ser las que lleven propuestas de cómo mejorar la calidad de la educación y pedir a la autoridad que capacite a los docentes.

Este aspecto podría abrir la puerta a una mayor participación de las bases, para incidir en la postura del sindicato en los asuntos educativos. Sin embargo, lo que se pudo apreciar en las entrevistas, es que la forma en que se asume ese papel es cercana a la concepción de continuar con una representación adscriptivo-simbólica, en la que el sindicato incide como representante de los maestros. La concepción de una representación sustantiva del sindicato se alejó de la realidad. La opinión, en todos los sectores, es que el sindicato no intervino en muchos temas de interés gremial, y aunque debió informar sobre las afectaciones de la RE y negociar algunos de sus aspectos, en la práctica no lo hizo

En contraparte, hay quienes opinan que el sindicato debe defender a los agremiados, pero no manejar la educación, solo opinar y concretarse a lo suyo: la auténtica defensa laboral, ahora con más firmeza y apego a lo jurídico.¹⁰¹ En este caso es visible la idea de construir un sindicato con una representación sustantiva, centrada en la defensa y mejora de los intereses y condiciones laborales del gremio, sensible a sus necesidades, independiente y con rendición de cuentas. Sin embargo, pese a la exigencia de dicha representación sustantiva, no se identifica la inquietud de construir un espacio participativo.

¹⁰¹ Buscar una mejora salarial, mejorar las prestaciones y las condiciones de trabajo, defender cosas que ya se tenían. Algunos maestros tienen exigencias puntuales. Se debe poner atención en el servicio médico. Aumentar los servicios y prestaciones culturales. En lo salarial consideran que el sindicato puede generar una credibilidad por medio de una demanda de aumento salarial genuina pero de manera histórica no lo han hecho, porque nunca ha emplazado a huelga para cumplir un pliego petitorio. Se debe generar una cultura laboral, una ideología sindical y una conciencia colectiva en las escuelas.

4. Permanencia del sindicato

A partir de la RE surgió la preocupación de una posible desaparición del sindicato magisterial, derivada de la desorganización, la crisis de representación y la pérdida de prerrogativas. La concepción sobre la permanencia de la organización sindical es importante, porque puede influir en el proceso de cambio organizacional. Los sectores preocupados por la supervivencia del sindicato podrían impulsar mudanzas con el fin de rescatar a la organización. El cambio podría centrarse en conformar una genuina representación del gremio y, en el mejor de los casos, conformar un espacio de participación. En el peor de los casos, podría solo desarrollar prácticas adaptativas para afrontar los desafíos del nuevo contexto institucional. En el otro extremo, los sectores que no tienen interés en la continuidad de la organización y los interesados en su desaparición, pueden aprovechar la debilidad del sindicato luego de la RE para acelerar el proceso de degradación o sustitución por otra organización.

La concepción sobre la permanencia de la organización sindical estuvo claramente dividida. Se identificó la idea, en todos los sectores entrevistados, pero principalmente de maestros jóvenes, de que el sindicato puede desaparecer porque está en una posición difícil, muchos dejaron de apoyarlo y recurrían a él para cuestiones muy concretas. Opinaron que se debilitó la representación gremial, y disminuyó el interés de conocer el funcionamiento, organización y beneficio de una representación sindical.

Las entrevistas dejaron ver que algunos sectores del magisterio perdieron el interés en el sindicato y no les importaba la posibilidad de que desapareciera. En opinión de estos maestros, con la desaparición del sindicato no se perdía mucho, ya que solo ayuda en los trámites y si no estuviera habría otras instancias. Estas opiniones ponen de manifiesto la precariedad de un sindicato que no se preocupó por construir una representación sustantiva y que se preocupó tan solo servir como gestor. La ausencia de una defensa real de los intereses y derechos del magisterio, no le permitieron desarrollar un valor al interior de algunos sectores de base.

Otros maestros entrevistados, de sectores cercanos al sindicato, consideran que sí es preocupante que éste desaparezca, porque defiende o negocia ciertas cuestiones en beneficio de docentes. Opinan que no solo se centra en la cuestión de trámites, también los auxilia en defender sus derechos. Dentro de este sector hay quienes consideran que,

si desapareciera el sindicato, debiera suplirlo otra organización para tener a quien recurrir, por lo que la preocupación está centrada en tener una instancia de apoyo, ya sea sindical o de otra naturaleza.

En los sectores pesimistas hay muy poca disposición para la vida sindical, son escasos los docentes interesados por la falta de tiempo o desconocimiento de la importancia de una organización gremial. La participación y conocimiento del sindicalismo ha disminuido. Este sector crece a medida que se renueva el personal docente. Al profesor de nuevo ingreso no le interesa el sindicato, se enfoca en lo académico y laboral. La conciencia sindical esta fuera de la necesidad de estos maestros.

Otro factor que opera en contra de la permanencia del sindicato, es la posibilidad de mejorar la atención del magisterio por parte de las autoridades educativas. Un sector de maestros opina que, si se cumple la ley y se logra un adecuado funcionamiento en la administración, ya no sería necesaria la función de gestor del sindicato, que es una de sus principales razones de existencia. La RE debilitó al sindicato, disminuyó su capacidad de control y negociación, por esta razón, estos sectores opinaban que, si la reforma se implementaba a cabalidad, el sindicato sería obsoleto. Consideraban que la trayectoria magisterial se regiría completamente por el SPD y el sindicato no podría resolver en esa materia, por lo que la organización gremial sería completamente inútil y perderá seguidores. En la LGSPD se ignoró la presencia del sindicato y se desconoció su figura jurídica, por lo que el gobierno no estaba obligado a establecer mesas de negociación con el sindicato en términos de esta ley. Se observa entonces que, en la coyuntura de la RE, el sindicato no tuvo un papel preponderante, solo de acompañante.¹⁰²

Para lo que no podía resolver el sindicato, el maestro recurría al SPD o al INEE. Desde el gobierno se ofrecía preparación para la evaluación diagnóstica y, en teoría, los maestros tenían asesorías personalizadas, instancias para aclarar dudas e irregularidades en la evaluación. Algunos maestros incluso consideraban recurrir a un despacho jurídico en caso necesario, por la falta de un jurídico en la instancia sindical.

¹⁰² Cuando un profesor se acerca al sindicato lo remiten a la parte oficial. No se ve a nadie del sindicato en las oficinas oficiales tratando de negociar algo, dicen que no tiene nada que hacer ahí. Cuando un maestro recurre al sindicato por algún trámite les dicen “ese trámite ya no lo hace el sindicato pero lo hace la SEP” y les dicen dónde. Pero si bien en la ley no se menciona la figura del sindicato, algunos maestros opinan que no debe mencionarse para que esté presente ya que, como sindicato, debe pronunciarse en los temas laborales. El gobierno reconoce un sindicato, por lo que debe rendirle cuentas de lo que está pasando, pero el sindicato se está mostrando débil y disciplinado.

Otros recurrirían a conciliación y arbitraje. En opinión de estos maestros, se podrían generar organismos internos de la escuela para conflictos o que el sindicato se quede para esos asuntos.

Otro factor de debilidad es la disminución de la actividad sindical en las bases del magisterio. Esta es una tendencia de hace varios años, que va más allá de la coyuntura de la RE. En el sindicato existía una secretaría de orientación ideológica pero, en opinión de miembros del sindicato entrevistados con postura crítica, no fue prioridad dar a conocer la verdadera función de la representación gremial, ya que su intención era tener el poder, el control y funcionamiento de la estructura para promoción política. Derivado de esto, prácticamente ya no hay vida sindical y no se negocian temas sustantivos. En este sentido la CNTE tiene mayor presencia y fortaleza, trata de formar cuadros por medio de una lucha social y popular, busca defender derechos y propone una participación activa.

Un último factor a considerar, es la posibilidad de que se refuercen los sindicatos alternativos y surjan nuevos, hasta conformar una pluralidad de organizaciones sindicales, para que el maestro opte por afiliarse a la que considere conveniente. Esta posibilidad se dificulta porque sigue existiendo el acuerdo corporativo SEP-SNTE, la afiliación al sindicato "oficial" es obligatoria y la desafiliación es complicada. Además, los nuevos sindicatos requieren el reconocimiento de la Secretaría del Trabajo. De cambiar lo anterior, existe la posibilidad de que los sindicatos emergentes se fortalezcan, ya que el SNTE perdió capacidad de movilización con la merma de recursos y prerrogativas.

En este contexto de pérdida de prerrogativas y crisis de representación, hay algunos críticos que se aventuran a decir que el sindicato va muriendo poco a poco. La opinión es que lo que queda del SNTE es un cascarón formal que el gobierno mantiene para lograr la gobernabilidad, con cierto respaldo de la estructura del Estado. En contraparte, otro sector opina que si hay una vida sindical, el sindicato es un instrumento de lucha, tiene formación de cuadros, capacitación sindical, cursos para evaluación, una estructura, estatutos, asambleas delegacionales, seccionales y nacional. En contraste, otros maestros consideran que el sindicato efectivamente tiene sus cuadros, pero no preparan a la base, por lo que no hay una vida sindical plena y democrática en este nivel.

Contrario a la idea de que el sindicato puede desaparecer, para un sector importante de maestros, principalmente docentes mayores, directivos y sindicalistas, la permanencia del sindicato está garantizada. La cúpula va a permanecer, aunque se debilite estructuralmente y disminuya su presencia en las bases. Siempre se ha adaptado y en el contexto de la RE se adaptaba a la pérdida de prerrogativas. Consideran que el gobierno necesita la gobernabilidad del SEN que proporciona el SNTE. Arguyen que los maestros difunden la ideología del Estado e influyen mediáticamente.

En el mismo sentido, para los sindicalistas el sindicato no está desapareciendo, ni se está desinstitucionalizando. Opinan que hay interés de pertenecer al sindicato, hay jóvenes interesados en participar con los nuevos equipos y brazos políticos de apoyo, como tutores de SINADep o como miembros de SNTE Joven para mostrar que sigue vivo y no pierde fuerza.¹⁰³ Consideran que el efecto de la RE abonó al entusiasmo de participar en el sindicato, porque se centró en cuidar los derechos y estaban más unidos que antes. Este sector opina que el sindicato no puede desaparecer, es una necesidad, debe representar y defender los derechos. Esta confianza en la permanencia del sindicato, derivada de condiciones estructurales en el sector educativo, inhibe la posibilidad de un cambio organizacional convergente con un modelo de representación participativo-sustantiva. Las organizaciones cambian para adaptarse al entorno y sobrevivir, pero si la supervivencia está garantizada no hay incentivos para ello.

Dentro de estas dos posturas extremas, entre los que consideran que el sindicato puede desaparecer y los que aseguran su permanencia, hay un amplio sector que considera que en el sindicato se debe dar un recambio generacional y refundar la organización, para afrontar una realidad en la que ya no cuenta con recursos claves. Esta línea de opinión alternativa se basa en la idea de que al sindicato no lo conforma solo la cúpula sindical o los estatutos, lo conforman los trabajadores en las escuelas, por eso está vivo, pero necesita nuevas formas de organización y representación, una nueva ética sindical

¹⁰³ Una de las tareas fuertes del sindicato es dar a conocer a los agremiados, sobre todo a los nuevos, las bondades de pertenecer a la organización, gran parte de este trabajo lo realiza la cartera de SNTE Joven. Muchos maestros que ingresaron por concurso tienen la impresión de que entraron con sus méritos y cumplen con lo que les piden, pero el sindicato hace un esfuerzo por mostrarles que ingresan con beneficios conquistados tras una larga historia sindical, incluso que hayan entrado al sistema por medio de un concurso es algo que se adjudica el sindicato, porque avaló que las cosas fueran así. El sindicato se esfuerza por generar espíritu de gremio, ofrece de manera gratuita un sistema de capacitación y formación para ingreso promoción y permanencia. Se concentra en formación de cuadros políticos, con la idea de que ya no son las mismas condiciones, ahora se debe hacer trabajo político sindical.

y formar una verdadera comunidad de trabajadores. Estos sectores consideran que el sindicato puede crecer si sus representantes son educados y las bases son participativas. Estas consideraciones pueden abonar a una transformación convergente con una lógica participativo-sustantiva.

Sin embargo, la estructura vertical de la organización, amén de la falta de tiempo e incentivos para la participación, dificultan este proceso desde las bases. Son pocos los maestros interesados en reconstruir al SNTE, la mayoría está trabajando y muchos estaban concentrados en sobreponerse a los procesos de evaluación. Su permanencia va a depender de la capacidad de renovación de los dirigentes y de una innovación política. Sobre este tema, se opina que el sindicato no se renueva ni desaparece porque está la estructura de antaño, en complicidad con las autoridades educativas y el gobierno no pretende desaparecerlo.

En conclusión, se pueden observar dos líneas claras de opinión mayoritaria, relacionadas con la edad y función de los maestros entrevistados. Los docentes mayores y sindicalistas tienen optimismo en la permanencia del sindicato y en la representación. Los docentes jóvenes son más críticos y escépticos sobre la permanencia del sindicato y no se sienten representados, esto forma parte del debilitamiento del sentido de gremio en este sector. Esta tensión es importante, la confianza en la permanencia y representación sindical inhibe un cambio organizacional significativo. La falta de interés en la participación también dificulta el cambio. Pero afrontar una crisis de representación gremial y la indiferencia ante la posibilidad de desaparecer como organización, por parte de importantes sectores, puede generar un incentivo para el cambio organizacional. Esto último se relaciona con la línea de opinión alternativa, pero minoritaria, de transformar profundamente al sindicato con la participación de las bases, pero no se verificaron condiciones para eso. Las posibilidades de cambio se abordan a detalle con el análisis de la función y forma de operación del sindicato en el siguiente capítulo.

5. Participación y organización político-sindical

Para plantear la posibilidad de que se logre la posición alternativa de refundar el sindicato, con la participación de las bases, y conformar una representación participativo-sustantiva, es necesario evaluar las posibilidades de participación y organización político-sindical. La manera en cómo se concibe este aspecto da cuenta de si existen condiciones para

conformar una base sindical activa y participativa. La idea de un sindicato participativo-sustantivo parece no ser convergente con la realidad magisterial en la facción institucional. Para un sector mayoritario y diverso de maestros entrevistados, a partir de la RE disminuyó la participación política al interior del magisterio. Opinan que no hay convicción ni decisión para auto organizarse, cada quien está en lo suyo. Consideran que el magisterio no se informa o el sindicato no informa a las bases sobre los temas de interés. Muchos maestros son exigentes, pero no participan en la construcción del espacio sindical.

En contraste, otros sectores, principalmente sindicalistas y docentes cercanos al sindicato, consideran que aún hay interés de participar en la vida política, sindical y gremial. Hay más entusiasmo de participar en el sindicato porque, a partir de la RE, se debía centrar en cuidar los derechos y el maestro se sintió representado. Frente a esto último, hay quienes cuestionan el supuesto interés de participación de los jóvenes. Se opina que ahora hay egresados de diferentes instituciones que ya no necesitan al sindicato para su trayectoria profesional. Se identificó una coexistencia del sedimento del magisterio, con jóvenes que entran a conformar una nueva planta docente, que generó un gremio con distinta actitud para participar dentro del sindicato, aunque la tendencia general es una merma en la participación. Los mayores se identifican con el sindicato, pero en una lógica corporativa que inhibe la participación, en tanto que los jóvenes no participan por desinterés.

La facción democrática plantea una función y representación participativa (principalmente de tipo asambleísta). Sin embargo, la opinión, principalmente de docentes y sindicalistas de la facción institucional, es que el funcionamiento de la CNTE no es convergente con ello, ya que se denuncian prácticas autoritarias y corporativas, convergentes con una representación adscriptivo-simbólica, como las que imperan en la facción institucional.

La falta de participación parece responder a la ausencia de estructuras de participación, y a una arraigada cultura corporativa. Aunque en las entrevistas se detectó, en todos los sectores, pero de forma minoritaria, un interés en participar en los asuntos gremiales y sindicales. Esta inquietud podría ser capitalizada por el sindicato para conformar una representación participativo-sustantiva. En la siguiente tabla se muestran las principales opiniones sobre el contexto organizacional:

Principales opiniones sobre el contexto organizacional		
Rubro	Opinión general	Principal sector
Papel del sindicato	SNTE apoyó la RE.	Todos los sectores, principalmente sindicalistas críticos.
	SNTE aceptó RE porque no tenía opción.	Mayores y sindicalistas, directivos.
	El magisterio en su conjunto apoyó la RE.	Todos los sectores (minoritaria).
Representación sindical	SNTE no apoyó a los maestros de la RE.	Todos los sectores, principalmente jóvenes y mayores críticos.
	Se sintieron representados en la RE.	Sindicalistas, directivos.
	Fungió como instancia de control.	Sectores críticos al sindicato.
Cómo debe ser el sindicato	Cuenta con condiciones para representar a los maestros e incidir en la política educativa.	Sindicalistas
	Debe desarrollar las condiciones para representar al magisterio, y no incidir en la política educativa.	Todos los sectores, principalmente jóvenes.
Permanencia sindical	Puede desaparecer, no se pierde mucho.	Jóvenes.
	Es preocupante que desaparezca.	Mayores.
	Su permanencia está garantizada.	Mayores, sindicalistas.
	Requiere un recambio generacional	Todos los sectores, principalmente mayores.
Participación	Disminuyó la participación política.	Todos los sectores principalmente jóvenes.
	Hay interés en participar en la vida política y sindical.	Mayores y sindicalistas.

Fuente: elaboración propia.

II. El contexto organizacional en el ámbito del debate sobre el sindicato magisterial

Para completar el análisis del contexto organizacional, es pertinente entablar un debate con los estudios que existen sobre la materia. Es evidente un proceso de adaptación del sindicato de la forma en que tradicionalmente ha acontecido. Se observa un discurso, en la facción institucional, modernizador (apoyo a la RE) y de defensa de los intereses y

derechos del magisterio que, en gran medida, no se verifica en la práctica. El apoyo a la RE fue visible, como se verá a detalle en el próximo capítulo, con la conformación de SINADEP y el apoyo en la gestión de trámites del magisterio. Hay un discurso centrado en el nuevo sindicalismo (sindicato de servicios) y la defensa de los derechos del magisterio, aunque no se verificó plenamente en la práctica. Se pone en evidencia la naturaleza sui generis del sindicato que se ha visto en otras coyunturas: la defensa de intereses gremiales y profesionales, caracterizada por la doble intención de apoyar en el ámbito educativo y laboral.

El discurso al interior del sindicato magisterial no es homogéneo. En la coyuntura de la RE fue evidente el tradicional funcionamiento conflictivo, pero también complementario, de las dos principales corrientes del sindicato. El discurso de la facción institucional del sindicato fue modernizador, en tanto el de la facción democrática fue radical y conservador. Ambas corrientes conforman la pinza con la que el sindicato ha estado jugando su papel en la política educativa. Es un grupo de interés que acepta (o se le impone) ciertos cambios, de los que luego aprovecha sus vacíos, espacios que se le abren o debilidades para recuperar sus prerrogativas. Queda de manifiesto el papel activo de las autoridades en ese proceso de recuperación, son evidentes sus deficiencias, su falta de conocimiento del sector, la imposibilidad de cumplir y hacer cumplir las reglas y la ausencia de un proyecto de formación profesional. Todos estos aspectos son aprovechados por el sindicato para mantenerse vigente.

En el tema de la representación sindical se identificó un retroceso. En el contexto de la RE se diluyó la intención de construir una representación sustantiva, caracterizada por un sindicato más activo que demandaba beneficios para el sector educativo y para el gremio, y devino en un sindicato más pasivo, con una representación simbólica. En opinión de los maestros entrevistados, de sectores críticos al sindicato, esto es resultado de la detención de EEG, por lo que el gobierno jugó un papel en este respecto. Pero esto se acompaña con la pasividad de muchos sectores de la base magisterial y la complacencia de sectores sindicales.

Aunque el contexto político-laboral actual, más allá del sistema educativo, abona a una democratización de los sindicatos y a transferir algunos derechos a las bases, aun no parece reflejarse eso en la construcción de una plena representación participativo-

sustantiva en el sindicato magisterial. Los líderes sindicales no evidencian un profundo sentido e intención de cambio, tampoco las bases parecen tomar esa iniciativa. Prevalció la intención de retornar al punto anterior a la RE, lo que pone en evidencia la fuerte dependencia del rumbo e inercia institucional que caracteriza al sindicato magisterial.

Pese a la intención y las posibilidades que tiene el sindicato de recuperar su papel y prerrogativas tradicionales, existen elementos para relativizar esto. Sectores de maestros y sindicalistas demandan que el papel del sindicato se centre únicamente en los derechos laborales y la defensa de la materia de trabajo y asuma un papel menor en la educación. Estos sectores se fortalecieron en el contexto de la RE, conformados principalmente por maestros que se beneficiaron del SPD, y querían evitar que el sindicato vuelva a conducir la trayectoria profesional de los maestros o incida en aspectos educativos que no le corresponden. Algunos sectores de profesores de mayor edad apoyaron una acotada injerencia en la educación, otros querían que se centrara solo en aspectos laborales. Estos aspectos generaron un contexto ambiguo, por un lado, disminuyó la injerencia negativa del sindicato en el sector educativo, pero también la posibilidad de construir una representación participativo-sustantiva. Un contexto político-institucional que, en el discurso y la práctica, acote demasiado al sindicato, puede limitar la construcción de dicha representación.

La falta de mayores avances parece responder a una arraigada concepción corporativa del sindicato y una identidad gremial que concibe su deber ser en la defensa de intereses políticos, gremiales y laborales, más que profesionales. Sin embargo, esto comienza a cambiar en los sectores jóvenes, que demandan una organización que defienda realmente sus derechos e intereses, pero que también abone a la construcción de un entorno profesional y de un adecuado sector educativo, sin entrometerse en tareas que no le competen. Esta intención es minoritaria y no hay una movilización activa para defenderla, pero está presente y no se puede soslayar.

En conclusión, la inquietud de renovar el sindicato está presente, pero la posibilidad de construir una representación participativo-sustantiva es débil. Muchos sectores ven muy debilitado al sindicato, los que lo ven fuerte lo conciben en un sentido corporativo, los sectores progresistas y modernizadores no son muy activos. Derivado de estos aspectos,

se verifica la ausencia de una verdadera vida sindical y no es visible la posibilidad de construir una organización fuerte y democrática. La vida sindical es mayor en la facción democrática, pero esta no es ajena de esquemas autoritarios y corporativos, lo que mina la posibilidad de construir una adecuada representación.

Otro factor que inhibe el desarrollo de una representación sustantiva es la cultura laboral y los arreglos institucionales que fomentan el individualismo. La tendencia a la democratización puede no tener un efecto significativo en la construcción de una representación participativo-sustantiva en un entorno de individualización profesional. También hay una tendencia, en muchos sectores, de pugnar por una mejoría de los mecanismos de gestión de la autoridad para prescindir del sindicato, en lugar de mantener una representación sindical que se concibe como lastre y obstáculo, y no como un actor que puede generar beneficios y coadyuvar en procesos de cambio. Pese a esa intención, en la práctica la incompetencia o deficiencia de las autoridades mantiene vigente el papel del sindicato como gestor.

8. EFECTOS DEL CAMBIO EN EL ENTORNO POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL EN EL SINDICATO MAGISTERIAL

Los consensos y disensos generan una tensión que configuran el contexto político-institucional y marca las coordenadas del cambio organizacional del sindicato. El mapa de acuerdos y desacuerdos, y los actores que participan en ellos, conforma los elementos que guían la adaptación de la organización a un contexto dinámico y conflictivo. Las tensiones se ubican entre las distintas concepciones de los elementos de la RE, también entre los actores (progresistas y retrogradadas) en el sector educativo y los actores dentro de la organización sindical (sectores del sindicato que buscan un cambio en el sentido de la RE y los que intentan mantener la situación previa). El cambio organizacional depende de la combinación de las tensiones que surgen de la RE en el sector educativo (contexto político-institucional que configura la fortaleza institucional) y las tensiones al interior de la organización sindical en su necesidad de adaptarse al contexto (contexto organizacional).

Para analizar la posibilidad de un cambio organizacional, convergente con una noción de representación participativo-sustantiva en el sindicato magisterial, es necesario analizar las funciones que el sindicato cumplía a partir de la RE, los recursos que aun detentaba y la forma de funcionar en su relación con las autoridades y las bases. En estos aspectos se detectaron tensiones y contrastes en la concepción de aspectos materiales y simbólicos que se detallarán en este apartado.

Los cambios en el contexto institucional tienen efectos en la organización, por lo que ésta se debe adaptar para afrontar las modificaciones del entorno. A partir de la RE cambió el papel y el nivel de influencia del sindicato dentro del ámbito educativo, producto de los cambios en su estructura y recursos. Modificó prácticas tradicionales y desarrolló nuevas para adaptarse a los cambios del contexto. Esto se reflejó en el arreglo institucional formal e informal de la organización gremial. Es necesario analizar cómo se verifican y perciben las instituciones formales y prácticas adaptativas, en diferentes categorías, para entender el cambio organizacional en el sindicato magisterial a partir en el contexto de la RE.

I. Función del sindicato

De las leyes que conformaron la RE emanó una racionalidad jurídica que estableció claramente las funciones del sindicato magisterial. A partir de la reforma, en teoría el sindicato debía centrarse en su función de representante de los intereses laborales y gremiales del magisterio. Esto se lograría restándole los recursos, prerrogativas y atribuciones que le permitieran ir más allá de su función gremial y laboral. Con ello se abrió la puerta para construir una verdadera representación gremial de tipo participativo-sustantiva, siempre y cuando se cumpliera la institucionalidad dispuesta por la RE. En esta sección se analiza la función que desarrolló el sindicato a partir de la reforma, con la intención de analizar si se ajustó a lo que dispuso y fue converge con su lógica.

Surgieron opiniones, en todos los sectores entrevistados, en el sentido de que, a partir de la RE, teóricamente la función del sindicato se centró en la defensa de los derechos laborales de los maestros, defender la educación pública, difundir información, ayudar en trámites y ofrecer preparación para la evaluación. En el papel se podría hablar de la consecución de una representación sustantiva.

Para mantenerse vigente, a partir de la RE el sindicato implementó un programa de formación para la evaluación, por medio de la plataforma informática llamada SINADep.¹⁰⁴ Con esta plataforma el sindicato acompañaría a los maestros en todas las etapas, los ayudarían en la preparación de materiales y en el estudio de contenidos. El sindicato exhortaba al maestro para que se capacitara con esta herramienta y presentara la evaluación.

Además de la función formativa, el sindicato buscó no perder el vínculo con sus afiliados. El sindicato ha realizado servicio de gestoría desde hace muchos años y este se mantuvo vigente como una forma de obtener presencia y legitimidad. Derivado de los errores administrativos en los procesos de contratación, principalmente los que derivan de la DGA, el sindicato ofreció ayuda. También cumplió una función política y ayuda a la cohesión del magisterio.

¹⁰⁴ Los cursos se imparten en línea, en centros regionales o en asociación con instituciones privadas. Es un organismo nacional del SNTE, en teoría sin apoyo del gobierno, que imparte cursos con tutores virtuales y presenciales, en grupo o personalizados, a nivel nacional.

La instancia más cercana al maestro es el representante sindical en el centro de trabajo y la coordinación regional. Hay una presencia en centros laborales por medio de los representantes sindicales, que hacen lo que marca el estatuto de ser un enlace entre escuelas y secciones. Además de los representantes y secretarios generales, existe un coordinador regional. El sindicato sigue haciendo el papel de gestor por medio de estas figuras. Para despejar alguna duda, el maestro acude con el secretario general y él se encarga de dar la información o hacer la gestión. Es labor del representante investigar e informar, pero el profesor también puede investigar por su cuenta, por lo que su servicio no es indispensable. En algunos estados el sindicato busca tener funciones adicionales a la representación gremial.¹⁰⁵

Maestros de sectores jóvenes y mayores, activos al momento de implementar la RE, opinan que el papel del sindicato debe ser la defensa de la materia de trabajo y de las plazas docentes para que no se cierren las plazas o se mueva a los maestros a otra escuela. Consideran que, ante los intentos de privatización, si no se defiende la escuela pública la materia de trabajo se va deteriorando, aunque no se pierda del todo. Se debe hacer capacitación, formación de cuadros políticos sindicales y capacitación para el trabajo. Esta sería la función del sindicato a partir de la RE, ya que el sindicato ya no tendría influencia en la trayectoria docente. Tampoco podía incidir en las políticas educativas de la manera en que se hacía anteriormente.

Para un sector de maestros y miembros del sindicato, el SNTE se está convirtiendo en un sindicato de servicios.¹⁰⁶ Opinan que renovar el sindicato y hacerlo de servicios fue una estrategia para poder ofrecer algo a los maestros, ante la evidencia de que no se centró en la defensa irrestricta de derechos porque cedió al gobierno y avaló la RE. Una opinión contraria es que el sindicalismo de servicios complementa la defensa de los derechos laborales, algunos miembros del sindicato mencionan que no solo cuidan y

¹⁰⁵ En Tamaulipas el SNTE tiene una caja de ahorro denominada Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores de la Educación de Tamaulipas (SARTET). Se trata de un fideicomiso voluntario que tiene un servicio de ahorro y otorgamiento de créditos, los dueños son los maestros y los respalda el Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas (IPSET). En este organismo la dirigencia del sindicato tiene participación, trabaja con cierta autonomía pero bajo supervisión y fiscalización de la dirigencia sindical, que tiene participación en decisiones pero no en la administración de los recursos. También ofrece servicios culturales, descuentos y otros servicios. Sin embargo, docentes mayores opinan que esto no tiene mucho efecto en cómo se percibe la utilidad del sindicato, ya que SARTET es autónomo, tiene su propia administración y el trabajador va directo a hacer su trámite.

¹⁰⁶ Ofrece servicios de capacitación, biblioteca, ayudas para lentes y libros, acceso a descuentos.

protegen los derechos, también tienen otras actividades basadas en diversos ejes estratégicos.

El sindicalismo de servicios y la defensa de los derechos laborales son cuestionados. Maestros, de todos los sectores, incluso sindicalistas críticos, ponen en duda la utilidad del sindicato. Aseguran que, actualmente, no representa intereses laborales, ni realiza labores de gestión. Otros maestros, principalmente docentes mayores y jóvenes en activo al momento de implementar la reforma consideran que, de alguna manera, el sindicato aún se encarga de defender los derechos del magisterio, pero no lo hizo frente a la RE para evitar una evaluación, debido a que había un compromiso implícito con el gobierno.

Derivado de la RE el sindicato no desarrolló funciones convergentes con una lógica de representación participativo-sustantiva. Como representantes adscriptivo-simbólicos del magisterio, el SNTE intentó mostrar a la comunidad que el maestro está capacitado para trabajar y buscaban difundir la visión social del magisterio. Las funciones de formación, gestión y sindicalismo de servicios sería lo más cercano a una representación formal-sustantiva, con una relativa sensibilidad a las necesidades e intereses de los maestros, sin embargo, como se verá más adelante, la forma de operar del sindicato no es convergente con esta noción. En la siguiente tabla se muestran las funciones que debía llevar a cabo el sindicato en el contexto de la RE, las que efectivamente llevó a cabo y las opiniones sobre la función sindical:

Funciones del sindicato en el contexto de la RE				
Función que debió realizar	Funciones que realizaba	Funciones que realizó en menor medida.	Opiniones	Sector
Defensor de derechos laborales.	Capacitación por plataforma SINADep.		Ayudaba a obtener un buen resultado, ofrecía cursos formativos.	Jóvenes
			No hubo una correcta difusión, no tenían contenido formativo.	Mayores y jóvenes
	Gestión administrativa.		Apoyó en asuntos cotidianos.	Mayores y sindicalistas
			Disminuyó capacidad de gestor.	Mayores.

	Sindicalismo de servicios.		No esta difundido este aspecto de la función sindical.	
		Injerencia en asuntos educativos	Disminuyó la injerencia en asuntos educativos.	Todos los sectores
		Trabajo político.	Ya no tiene injerencia política.	Jóvenes
			Aun opera políticamente.	Mayores y sindicalistas
		Control de horas o plazas.	Ya no tenía nada que ofrecer.	Críticos y jóvenes
			Disminuyó el control de horas y plazas pero se mantuvo.	Mayores.

Fuente: elaboración propia.

II. Forma de operación del sindicato

Para analizar la posibilidad de llevar a cabo las funciones que el propio sindicato asumía (formación, gestión, sindicalismo de servicios), y evaluar el posible cambio organizacional hacia una representación participativo-sustantiva, es necesario estudiar la forma de operación del sindicato y establecer qué tipo de relación prevaleció con las autoridades y las bases en el contexto de la RE. El análisis se divide en las siguientes categorías: estructura y recursos; cambios en el arreglo institucional; profesionalización del sindicato: centralismo-federalismo sindical; gobernanza y gobernabilidad; por último, fuerza e influencia social, política y económica del sindicato. Estas dan cuenta de la relación del sindicato con las bases y el sistema educativo.

1. Estructura y recursos

Los efectos del cambio en el contexto político-institucional no solo afectaron la función del sindicato, también tuvo un efecto importante en la estructura de la organización y los recursos que maneja. Un primer efecto visible fue una disminución el personal al servicio del sindicato, que obligó a una reestructuración interna.¹⁰⁷ La estructura se debilitó, ya

¹⁰⁷ A partir de la disminución del personal comisionado, los maestros entrevistados señalan que la mayoría de los colaboradores del sindicato cumplen con su horario de trabajo y fuera del horario realizan sus funciones sindicales, solo les autorizaron 12 comisionados para las carteras seccionales, por lo que ahora las oficinas están vacías o muchos asistentes no tienen nada que hacer ahí. Sin embargo, algunos comentan que en algunas secciones aún se cuenta

que la reducción de comisionados imposibilita una defensa adecuada de un gremio tan grande, afectó los órganos de gobierno del sindicato y disminuyó el interés de atender a las bases. Si un maestro que participa en el sindicato está en la escuela, le puede dedicar menos tiempo al trabajo sindical, lo que no es convergente con una representación sustantiva.

Maestros de todos los sectores entrevistados, principalmente jóvenes en activo al implementar la RE, opinaron que la reducción de personal no afectó mucho. El sindicato llevaba a cabo los mismos servicios, sumado a la capacitación, con una quinta parte del personal. Hacía el trabajo de manera responsable y competente, no se deterioró la rapidez y eficacia del servicio. El sindicato fue más eficiente, aprovechó las tecnologías de información y comunicación.¹⁰⁸ Estos maestros opinan que la reducción del sindicato no es cuestión de plantilla, es cuestión de atribuciones. Como tenía menos atribuciones había menos trabajo y requerían menos plantilla para operar.¹⁰⁹

Con la RE se perdieron comisiones mixtas para todos los asuntos laborales. Para un sector de docentes mayores, con la pérdida de comisiones mixtas la RE hizo a un lado al sindicato. Sin embargo, también opinan que el sindicato está reconocido formalmente y tiene la obligación de estar presente en muchas situaciones laborales. Por ello, la parte jurídica es una de las principales ramas según la última reforma estatutaria, pero se considera que no se ha fortalecido y no se tienen recursos humanos suficientes. El sindicato no tiene el personal jurídico necesario para la defensa en esa materia, lo hacen maestros jubilados sin la preparación suficiente, pese a que el sindicato debe estar conformado por trabajadores activos.

El principal recurso que perdió el sindicato con la RE es el manejo de un porcentaje de las plazas o la posibilidad de recomendar a alguien para ser ocupadas. Sin embargo, un

con decenas de maestros comisionados. Con la reducción de comisionados aumenta la carga de trabajo, el procedimiento es el mismo, la carga es mayor.

¹⁰⁸ En opinión de los maestros, no están muy saturados porque hubo un 20% de jubilaciones, hay menos personal en las escuelas y menos alumnado. La capacidad de atención sigue igual y muchos maestros no han notado la reducción de comisionados.

¹⁰⁹ Sin embargo, también se opina que la presencia del sindicato en las escuelas está comprometida, en unos casos se tiene un representante sindical pero es para cumplir el requisito, en otros casos no hay representante. La sección 9 de la Ciudad de México lleva varios años sin comité ejecutivo delegacional, esto hace el trabajo sindical más complicado. Si existiera el comité delegacional cumpliría su función de acercarse a las escuelas, pero ahora la coordinación es complicada. Se están generando condiciones para asambleas y nombramientos de comités delegacionales.

sector de docentes, principalmente mayores o críticos del sindicato, opina que, en la práctica cotidiana, la autoridad tenía cercanía con las secciones y, para mantener la gobernabilidad, les otorgó prebendas como cambios o doble turno ya que eso no está controlado por la SEP. De acuerdo con esta última línea de opinión, el sindicato aun maneja prejubilatorios, licencias de gravidez y permisos sin goce de sueldo. En esos temas el sindicato propone a maestros que puedan ocupar temporalmente las plazas. De acuerdo a la LGSPD, el sindicato no debiera manejar interinatos, se debían cubrir según la lista de prelación.¹¹⁰

Un sector de maestros mayores o cercanos al sindicato, opinaban que con la pérdida del control de las plazas no se perdió mucho. Según ellos, lo sustantivo no era el control de las plazas, porque nunca tuvo el control de la asignación de todo el personal. Se comentó que, en realidad, el sindicato hacía las propuestas a la instancia de la SEP y ellos avalaban.¹¹¹ Por esta razón, consideraban falso que le quiten la asignación de plazas, pues nunca asignó legalmente órdenes de adscripción.

Sin embargo, es evidente que con la pérdida del manejo de las plazas si se tiene una merma de recursos importante. Si bien el sindicato efectivamente no otorgaba oficialmente las plazas, si las negociaba y la propuesta del sindicato era muy tomada en cuenta a través del acuerdo político SEP-SNTE, por lo que se consideraba que esas plazas estaban bajo su control, aunque el sindicato no pudiera hacer nada sin la firma o el sello oficial. Para sustituir este importante recurso, la capacitación no se ha convertido en un sucedáneo importante, ya que no tiene el mismo valor y aún no abarca a una mayoría de docentes.

Derivado de la pérdida del control de las plazas y horas de trabajo, surgió la opinión, en todos los sectores entrevistados, de que el sindicato perdió la mayoría de sus recursos y

¹¹⁰ Pero, en opinión de maestros de la sección 30, en ocasiones el sindicato o la SEP enviaban a alguien que no participó en la evaluación, con lo que violentaba la norma. Se llegó a hacer cuando el interinato está en una comunidad aislada y se agota la lista de prelación. También se otorgaron ciertos nombramientos y horas de clase que se denomina "pedacería". El supervisor y sindicato puede proponer a algún maestro para que cubra una vacante personal (la decisión final recaía en la dirección operativa). Sin embargo, cabe mencionar que luego de la centralización de la administración del personal en la DGA esta práctica se vio sumamente limitada.

¹¹¹ En opinión de maestros entrevistados, el sindicato nunca generó órdenes de presentación, nunca tuvo facultad de asignar plazas, solo se hacía la propuesta y la SEP las asignaba por medio de la Administración Federal de Servicios Educativos.

prerrogativas y tenía muy poco que ofrecer.¹¹² También se perdieron conquistas sindicales.¹¹³ Por último, en el contexto de la RE el sindicato se vio muy limitado para incidir en la política educativa, lo que dificultó su capacidad de adaptación y el dominio de parcelas en el sector. En contraparte, un sector de docentes y sindicalistas críticos del sindicato, opinaba que éste conservó recursos importantes, pero eran mínimos comparados con la pérdida del control de plazas.

En lo económico, la opinión dominante es que el sindicato aun es una organización con muchos recursos. La RE no tocó la fortuna del sindicato y, además de las cuotas, algunos maestros opinan que se le otorgó dinero para la campaña en favor de la reforma y posiblemente para impartir los cursos de capacitación. Esto hace pensar que, en el contexto de la RE, al sindicato se le asignó el papel de la capacitación y actualización de los maestros.

Una opinión contraria, esgrimida por miembros del sindicato, es que éste no recibe recursos para la capacitación magisterial. Se opinaba que un recurso importante era el grupo de tutores que el sindicato estaba formando. Según este argumento, los tutores de SINADEP imparten capacitaciones y certificaciones en línea en su tiempo libre, con sus herramientas, fuera de horario de trabajo, no tienen apoyo gubernamental, no cobran por ese trabajo y se financia con las cuotas del sindicato.¹¹⁴

Otro punto de vista es que el sindicato ya no maneja tanto dinero. En las entrevistas a miembros de la CNTE y a docentes críticos al sindicato, se mencionó que el sindicato no reparte dinero para movilizar políticamente porque no lo tiene, incluso se asegura que algunos maestros donaban dinero al partido Nueva Alianza y el secretario general debía pagar a sus comisionados. Muchos de los recursos ya no se otorgaban directamente al sindicato, se les otorga a los maestros en las claves. Derivado de la falta de recursos, se

¹¹² Sus recursos se limitan a créditos, préstamos, salarios, vales magisteriales, premios, rifas, becas para los hijos de maestros, apoyo para lentes, computadoras y créditos para vivienda. Las becas comisión se dan normalmente para los que hacen posgrado en ciertas escuelas y puede ser completa o media beca cuando se trabaja la mitad de horas. Estos recursos son relativos, ya que muchos de los servicios y prestaciones se pueden conseguir vía internet, sin la intermediación o firma del sindicato. Algunos maestros opinan que ya no hay becas comisión.

¹¹³ Verbigracia: Se perdieron los centros regionales de educación, que eran cotos sindicales, amén de permisos especiales y la licencia por titulación, que en licenciatura se redujo de 5 a 3 días, mientras que en posgrado ya no se otorga.

¹¹⁴ Una revisión a detalle de este punto arrojó que, para muchos de los cursos ofrecidos, los tutores y facilitadores reciben un pingüe ingreso que muchas veces no es debidamente declarado.

opinaba que ya no era rentable ser líder sindical, ya que negociar con la gente implica incurrir en un gasto personal, aunque se aseguraba que muchos maestros lo hacían por vocación.

El mayor recurso con el que aun cuenta el sindicato, además de la capacitación, es el servicio de gestoría. Este siempre se ha ofrecido, no como función sindical, sino como un “favor que luego se puede cobrar”. Por esta razón, el sindicato no perderá el vínculo con las bases para fungir como intermediarios para su profesión, ya que eso es su moneda de cambio. Sin embargo, con la disminución de personal se ha perdido la capacidad de ofrecer de manera eficiente el servicio de gestoría y representación, que era un activo importante de legitimidad dada la mayor rapidez del sindicato en dar respuesta a los maestros, frente a la burocracia de la SEP.¹¹⁵

Otro activo que se ha desarrollado a partir de la RE es la mencionada cartera de SNTE Joven, la cual inicia a nivel nacional con Díaz de la Torre. Se enfocó en aglutinar a trabajadores de la educación menores de 35 años y ofrecerles información, capacitación y formación, principalmente a maestros de nuevo ingreso.

En las secciones controladas por la CNTE las estructuras y recursos son similares a la situación anterior a la RE. En Oaxaca y otros estados dominados por la coordinadora, la mayoría de los asuntos siguieron estando sujetos a negociación, por lo que la RE no pudo hacer vales sus reglas. Esto fue visible en lo relativo a movimientos internos, licencia de gravidez y licencia limitada. La mayoría de los maestros de nuevo ingreso entraban al servicio por medio del SPD, pero también se negociaban algunas plazas.

La estructura y recursos del sindicato no favorecieron lograr una representación sustantiva. Acotar los recursos del sindicato podía incidir en que se centrara en la defensa de los derechos magisteriales, pero al debilitarlo también disminuyó su capacidad de ser sensible a los intereses y necesidades de las bases. La estructura tampoco favoreció una

¹¹⁵ En las entrevistas se comentó que antes de la RE, en determinadas zonas, estaba asignado un comisionado o representante, además de los titulares de carteara, se hacía gestoría directa, personalizada y, en ocasiones, a domicilio, con atención a ambos turnos, pero ahora ya no hay comisionados y representantes suficientes. Estas figuras eran quienes tenían la comunicación con el comité seccional y gestionaba trámites, pero con la disminución de personal, los maestros tienen que ir a la oficina sindical u oficial para hacer la mayoría de trámites y en la dirección operativa o la DGA para hacer gestoría. No se sabe cuánto ha disminuido realmente el número de comisionados, pero los maestros mencionan que ya no ven los que estaban antes de que empezara a operar la RE. Por otro lado, ahora se tienen los medios digitales para otorgar servicios y difundir información.

mayor participación, la principal instancia de participación es el centro de trabajo, pero esta instancia es, en muchos casos, ignorada o desconocida y la participación suele centrarse en la elección de representante. Sobre este tema se abundará más adelante.

2. Cambios en el arreglo institucional

Para sobrevivir, toda organización debe adaptarse a los cambios del entorno institucional, este es el caso del sindicato magisterial. Los cambios en el contexto político-institucional en el que opera el sindicato, amén de la pérdida de prerrogativas y recursos, implicaba que debía desarrollar un arreglo institucional acorde al contexto. Para entender el cambio organizacional del sindicato magisterial en el contexto de la RE y evaluar la posibilidad de conformar una representación participativo-sustantiva, es necesario analizar las instituciones que surgieron en el sindicato a partir de la reforma.

En el año 2012 se dio la última reforma significativa de los estatutos del sindicato previo a la RE. Desde entonces las siguientes modificaciones en los estatutos del sindicato se dieron hasta el año 2018 en el VII Congreso Nacional Extraordinario del SNTE del 12 al 14 de febrero en la ciudad de Puerto Vallarta Jalisco. Algunos miembros del sindicato consideraban que, luego de la RE, no era necesario hacer modificaciones estatutarias, ya que el estatuto respondía a las necesidades que surgían. En su opinión, el asunto de la RE no era nuevo, por lo que el sindicato se adaptó al proceso reformador. El SNTE se orienta por ejes estratégicos enfocados, entre otras cosas, a un proyecto de sindicalismo de servicios que ya está reflejado en los estatutos. Por esa razón, la previsión era que habría un congreso para la renovación del liderazgo, pero no para renovación estatutaria, lo cual efectivamente sucedió. En el aspecto formal los cambios institucionales solo se reflejaron en la actualización de algunos lineamientos y se fueron agregando cosas por medio de los acuerdos.

En el congreso de Puerto Vallarta la reforma más significativa a los estatutos consistió en desaparecer la figura del Consejo General Sindical para el Fortalecimiento de la Educación Pública y se constituyó la Presidencia del SNTE.¹¹⁶ En el congreso se eligió

¹¹⁶ El congreso tenía la intención de llevar a cabo la elección del Consejo General Sindical para el Fortalecimiento de la Educación Pública, del Comité Ejecutivo Nacional, del Comité Nacional de Vinculación Social, del Comité Nacional de Vigilancia, Transparencia y Rendición de Cuentas, del Comité Nacional Electoral y del Comité Nacional de Acción Política.

como presidente del sindicato a Juan Díaz de la Torre. Este cambio estatutario es de orden político. Con los cambios desaparece el último cargo que ocupó EEG, ya que era presidenta del Consejo General Sindical, y se regresa a la figura de un presidente del sindicato y un secretario general, para este último cargo se eligió a Alfonso Cepeda.

Otro cambio significativo, también de orden político, es la modificación de la fracción II del Artículo 41 de los estatutos, para autorizar a quien ocupe la presidencia del SNTE a desempeñar simultáneamente un cargo de elección popular. La intención, según algunos profesores, era permitir que Díaz de la Torre se hiciera de una curul en el congreso. Para ello se argumentó la necesidad de que el sindicato tuviera un representante en el órgano legislativo, ya que en esta instancia se toman decisiones que afectan a los agremiados del sindicato, pero los críticos opinan que se trata de otorgar fuero al Díaz de la Torre, ante la posibilidad, siempre presente, de que se tomen acciones legales en su contra.

Surgieron opiniones, en todos los sectores, principalmente de los profesores mayores, en el sentido de que es necesario modificar los estatutos a profundidad, porque la última revisión fue antes de la RE y hay aspectos que se tendrían que modificar en el contexto actual. Se deben hacer las reformas y adecuarlos a los nuevos tiempos políticos y sociales. Verbigracia, en el tema de paridad de género.

Uno de los cambios institucionales más significativos, aunque no a nivel estatutario, que llevó a cabo el sindicato para hacer frente al nuevo contexto derivado de la RE, es la creación de SINADep y la orientación de la organización hacia el sindicalismo de servicios. Según la página de SINADep, el acto institucional para su creación se llevó a cabo en la XXXV Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional del SNTE, en respuesta a la promulgación de la RE, de la que surgió la Fundación para el Desarrollo Educativo, de la Investigación y Superación Profesional de los Maestros A.C., en el que se estableció el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente (SINADep).

El sindicalismo de servicios es uno de los ejes del plan estratégico del sindicato, elaborado a partir de la RE. Este plan tiene como fin la modernización del sindicato. El sindicalismo de servicios surge explícitamente para hacer frente al nuevo contexto social, político e institucional que supone una sociedad globalizada y competitiva, donde el trabajo se ha individualizado y ha disminuido la membresía sindical. Para adaptarse a estas circunstancias, se propuso un sindicalismo que, además de centrarse en la defensa

de derechos laborales, contribuyera a la productividad, la competitividad, la integración y participación de los trabajadores, la armonización de intereses y dar respuesta a las necesidades de los agremiados, para hacer atractiva la afiliación sindical y consolidar la legitimidad de la representación gremial. En suma, el sindicalismo de servicios se trató de una estrategia tendiente a dar un sentido y legitimidad al sindicato para afrontar la debilidad que surge del nuevo contexto laboral, social, político e institucional en el contexto de la RE.

El sindicalismo de servicios podría suponer un paso hacia una representación participativo-sustantiva. Implicó crear un arreglo institucional, y prácticas, encaminada a generar una sensibilidad hacia las necesidades e intereses de las bases y conformar un espacio de participación. Sin embargo, pese a que el plan estratégico en general, y el eje estratégico de sindicalismo de servicios en particular, se encuentran institucionalizados por medio de programas, proyectos y acciones, y cuentan con recursos e infraestructura, son pocos los maestros que conocen el plan y los ejes mencionados. Esto es visible incluso con los miembros de las carteras sindicales: muy pocos tienen conocimiento de los ejes estratégicos, la mayoría de los que saben de su existencia no puede mencionar más de tres, son menos los que conocen el sindicalismo de servicios y casi nadie puede definirlo.

Se puso en evidencia que el plan estratégico tuvo poca repercusión en la realidad, la mayor parte de sus programas, proyectos y acciones no se llevaron a la práctica, por lo que la intención de cambio y modernización sindical solo quedó en el discurso y no se reflejó en una institucionalización real, entendida como un conocimiento, adopción y puesta práctica de estas disposiciones institucionales. Además de lo anterior, el sindicalismo de servicios atiende ciertas necesidades específicas y su alcance es menor a lo que supondría una representación participativo-sustantiva, ya que no se enfoca en negociar los intereses gremiales y laborales del magisterio y defender sus derechos, únicamente se centra en brindar ciertos servicios que le pudieran ser de utilidad.

3. Profesionalización del sindicato

Parte del proceso de adaptación del sindicato a los cambios en el contexto político-institucional, es el desarrollo de una estructura más eficiente y eficaz, a este proceso se le puede denominar profesionalización. Una representación sustantiva demanda de un

sindicato competente y profesional. La pérdida de recursos y prerrogativas, aunado a la intención de convertirse en un sindicato de servicios, hace suponer que la organización gremial desarrollaría capacidades para cumplir mejor con las funciones que le corresponde y las que quiere desarrollar. El análisis del nivel de profesionalización, a partir de la RE, puede dar señales de la posibilidad de cambio organizacional del sindicato. Un cambio hacia una mayor profesionalización sería convergente con una RE meritocrática, que intentaba hacer de los docentes profesionales de la educación.

Una línea de opinión, principalmente de maestros miembros del sindicato, es que la organización sindical avanzó en la profesionalización, organización interna y planeación estratégica. La existencia de un plan estratégico basado en ejes, programas y acciones se corresponde con esta opinión, aunque ya se mencionó que es poco visible en la realidad. En cuanto a la organización, los miembros del sindicato aseguran que se hacían las mismas funciones con menos recursos y personal, pero no con la misma calidad. A partir de la RE se dio una mayor capacitación en formación sindical a nivel nacional, derivado de la disminución de personal.

Un sector de sindicalistas considera que el sindicato es y ha sido profesional desde hace tiempo, incluso antes de la RE. Opinan que trabaja mejor que la autoridad oficial, pues esta última tiene un proceso lento y le llega tarde la información. Aseguran que los miembros de las secciones tienen la competencia y profesionalización para cumplir sus carteras. En su opinión, en el magisterio y el sindicato se encuentra la gente más preparada a nivel nacional, lo mínimo que tienen los agremiados es secundaria y ahora el perfil es la licenciatura y posgrado.

En contraposición a las opiniones optimistas sobre la profesionalización del SNTE, sectores de maestros mayores, críticos del sindicato, opinan que en la organización impera una falta de profesionalismo. El sindicato hace bien el trabajo de gestor, pero sus miembros no están muy bien preparados y no tiene a la gente idónea. Aseguran que el comité nacional carece de cuadros competentes de alto nivel que conozcan la realidad del SNTE, del sistema educativo y del magisterio, solo ocupan el cargo y simulan que trabajan. Según su argumento, los dirigentes no se preocuparon por entender la RE, muy pocos miembros del sindicato conocieron bien sus conceptos. El argumento es que hay desconocimiento de los procesos y materia del trabajo sindical porque los cuadros son

ocupados por gente con intereses particulares, desvinculada con la materia de trabajo. Estas falencias evidentemente minan la posibilidad de construir una representación sustantiva del gremio magisterial.

Otros sectores consideran que en realidad el sindicato no estuvo muy saturado y por eso podía cumplir sus funciones en condiciones de debilidad. Los secretarios y delegados fueron más eficientes y utilizaron las tecnologías de la información y comunicación, pero disminuyó la presencia en escuelas. El maestro cumple su función y se regresa a trabajar a su centro de trabajo. En opinión de algunos maestros, esto ha sido favorecedor porque se hace “menos grilla” y se dedican más a su función. Esta declaración es importante, al disminuir la carga de trabajo inicialmente disminuye el incentivo para desarrollar una mayor profesionalización, pero la pérdida de comisionados genera que los miembros del sindicato combinen su función sindical con su labor docente y se concentren más en cumplir dicha función, lo que alienta un proceso de profesionalización. Esto mermó la presencia territorial del sindicato y sus funciones político-sindicales, pero generó incentivos para desarrollar una estructura profesional.

Los maestros entrevistados opinan que la profesionalización es importante. Consideran que para que hubiera una verdadera representación y una intervención directa del sindicato en la RE, se requería un proceso de planeación, organización, creación de infraestructura, formación de cuadros y relaciones con organismos nacionales e internacionales que tienen que ver con educación. En el contexto de la RE se consideró que no se contaba con estas condiciones, incluso se tenía la opinión de que SINAEP capacitaba en áreas que no dominaba.

La RE tenía el potencial de generar un proceso de profesionalización, no solo por la disminución de personal, también porque, al disminuir el control de recursos, el líder debe sostenerse en otras cualidades, con otras fuentes de poder (como el conocimiento). Esto podría ser acompañado de un modelo de representación que permita la participación de las bases, sea sensible a sus necesidades e intereses y les rinda cuentas. En teoría, los líderes sindicales no hacían ese esfuerzo porque tenían un control derivado de sus recursos y prerrogativas. Ahora se supone que, sin intelecto, sin preparación y sin representación genuina no hay liderazgo político. Sin embargo, pese a las intenciones en

el discurso, en la práctica no se verificó un verdadero proceso de profesionalización en ese sentido.

4. Centralismo-federalismo sindical

Un tema importante en el sindicato magisterial es el relativo al centralismo y verticalismo de la organización. En general, se opina que un cambio organizacional importante sería lograr un sindicato descentralizado, con mayor independencia de las secciones, con el fin de construir una mejor representación y democracia sindical. Este tema sería sumamente importante para posibilitar el desarrollo de una representación participativo-sustantiva, sobre todo si se logra una mayor independencia de las secciones y de las instancias de base (centros de trabajo y delegaciones sindicales) y se configuran como verdaderos espacios de participación y representación. Por ello, es importante evaluar de qué forma puede influir la RE en la posibilidad de descentralización.

Las negociaciones del sindicato son a nivel nacional o estatal. Las secciones negocian salarios y prestaciones con las secretarías de educación de los estados, debido a la descentralización de la educación, con algunas pautas desde la Ciudad de México (CDMX), pero la RE disminuyó esa posibilidad. A partir de la reforma se incrementó la centralidad de la negociación en el ámbito federal, al centralizar aspectos que antes estaban federalizados, como la nómina o la negociación salarial. Esto disminuyó la posibilidad de aumentar la independencia de las secciones y otórgales mayores prerrogativas. Por otro lado, la RE tuvo como consecuencia una disminución del personal comisionado y de los incentivos para involucrarse en el trabajo sindical, como consecuencia, las secciones y delegaciones sindicales disminuyen la estructura y recursos necesarios para atender los temas de su competencia y lograr un aumento de sus prerrogativas.¹¹⁷

Según la descripción de miembros del sindicato entrevistados, en el 2012 se fortaleció a los representantes de escuela para que lleven la información a los agremiados, ante la disminución de comisionados, y se pidió que se trabaje por colegiados. En su opinión,

¹¹⁷ Las secciones de la CDMX son federales, la negociación es con el administrador federal, no con el gobierno de la ciudad, porque no tiene los servicios educativos a su cargo, dependen de la SEP y la negociación nacional. Las secciones de la Ciudad de México tienen cierta lógica distinta a la de otros estados del país por ser más democráticas, pero su estructura depende del CEN nacional, la muestra es la imposibilidad de la sección 9 de conformar una estructura delegacional.

esto no funcionó y se volvió a trabajar por secretarías. El trabajo colegiado probablemente no prosperaba por el verticalismo del sindicato y el individualismo en el trabajo docente. En la coyuntura de la RE fue difícil que se fortalezcan esos representantes, porque se concentró el trabajo en menos personal y gran parte de éste no tenía el tiempo para el trabajo y reuniones sindicales, ya que estaban ocupados en sus centros de trabajo. A partir de la RE los miembros del comité seccional tampoco tuvieron tiempo de acudir a las escuelas y vincularse con las bases porque están inmersos en sus ocupaciones profesionales. La disminución de recursos y prerrogativas del sindicato disminuyó el incentivo para participar en la vida sindical. Esto pudo debilitar la estructura sindical local y generar condiciones para mantener el control en las cúpulas nacionales y seccionales, por ser las únicas que cuentan con el personal y condiciones para mantener una vida sindical.

Estas condiciones no permitieron una verdadera descentralización del sindicato, no se fortalecieron las secciones ni las instancias de base, lo que inhibió la posibilidad de conformar una genuina representación participativo-sustantiva. Se desmotivó la movilización magisterial en la facción institucional, y la posibilidad de un cambio organizacional de abajo para arriba, que genere una verdadera democracia y participación sindical. En estas condiciones, construir una representación participativo-sustantiva es extremadamente difícil.

5. Gobernanza y gobernabilidad

Una preocupación constante en el magisterio es la democracia sindical. Históricamente, se concibe al sindicato de maestros como corporativo y autoritario, con una función centrada en la disciplina del gremio. La democratización del sindicato es un asunto de primera importancia para lograr una representación participativo-sustantiva.

A partir de los cambios que introdujo la RE en el contexto político-sindical, surgió la esperanza de que, por necesidad, el sindicato experimente un proceso de democratización. Entender el cambio organizacional dentro del sindicato magisterial implica analizar dos aspectos: la posibilidad de desarrollar un proceso de gobernanza, al generar mecanismos de participación, y la posibilidad de mantener la gobernabilidad del gremio magisterial (disciplina).

En el tema de la gobernanza, maestros que no pertenecen a la cartera sindical opinan que el sindicato no ha experimentado un proceso de democratización, hay compadrazgo, corrupción, corporativismo y cotos de poder. Aseguran que su forma de operación no se caracterizó por ser más cercano a las bases, no hubo consulta ni participación, tampoco una verdadera rendición de cuentas.

En opinión de maestros, sindicalistas y no sindicalistas, asistentes a los congresos sindicales, en estos no se discute algo importante, el tema central es la elección del secretario general y comité seccional por regiones. Comentan que los congresos seccionales se basan en negociar con los grupos de poder. Aseguran que no hay un debate con los maestros sobre lo que se debe realizar en las escuelas, o que necesidades tienen, los dirigentes actúan por consigna y evitan conflictos. En su opinión, esto inhibe la participación, para elegir delegados solo participan maestros de mayor edad y los jóvenes son apáticos, no quieren estar en las planillas ni mejorar el sindicato porque no lo consideran útil.

Un grupo de docentes, principalmente de la facción democrática, calificaron de ilegal el VII Congreso Nacional Extraordinario del SNTE de 2018, ya que Díaz de la Torre no tenía facultades para convocarlo.¹¹⁸ Previo al Congreso de 2018, se mencionaba que debería

¹¹⁸ Debido a una suspensión girada por un juez de Tijuana Baja California, por medio de un amparo, otorgado por el Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo de Juicios Federales, a tres agremiados por la toma de nota de Díaz de la Torre en la Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Trabajadores de la Educación, celebrada en 2013 en la Ciudad de Guadalajara, con el argumento de que EEG fue detenida cuando viajaba a dicha ciudad a encabezar la Sesión y, al ser detenida en Toluca, se impuso a Díaz de la Torre ilegalmente, pues con la detención EEG no perdía sus derechos estatutarios. La suspensión tenía efectos hasta el 15 de febrero de 2018, por lo que Díaz de la Torre no podía ostentarse como presidente del Consejo General Sindical y no podía convocar el Congreso Nacional Extraordinario. Esto abriría la puerta para un posible regreso de EEG a la dirigencia sindical. Ante ello, el Consejo de la Judicatura explicó que la suspensión no tiene efectos generales, solo aplica a los tres quejosos, pese a esto, la realización del Consejo Nacional Extraordinario se consideró como un desacato a una orden judicial. A estos amparos se sumaron muchos más en 30 entidades del país.

La CNTE desconoció y consideró “espurio” el Congreso Nacional Extraordinario, y denunciaron una colusión con el gobernó. En el congreso Díaz de la Torre fue el único candidato para la presidencia del SNTE, con la planilla única “Unidad, Orgullo y Compromiso”. Durante el congreso, un profesor intentó acercarse al estrado para mostrar el amparo y fue detenido por trabajadores del SNTE. En el contexto del congreso se dieron las prácticas autoritarias y corporativas que han caracterizado al sindicato. La elección de 814 delegados en 12 estados donde la disidencia sindical tiene una fuerte presencia se dio por medio de amenazas y clientelismo, sin convocar a congresos delegacionales ni seccionales. No se dio a conocer los lugares y fechas de las asambleas delegacionales y se difundió el mensaje de alinearse y no protestar por la RE, por ello se calificó al congreso como un acto de simulación y control (Poy, 2018:29). En algunas secciones, una sola persona presentaba a todos los candidatos a delegados asistentes al congreso. Los delegados asistentes al congreso fueron enviados a Puerto Vallarta en vuelos chárter y se les obsequió un teléfono celular de alta gama “en agradecimiento a su esfuerzo”, pero algunos sectores lo interpretaron como una forma de comprar apoyo. A algunos delegados les negaron la entrada al congreso con el argumento de que no

dejar su cargo, y que esa coyuntura serviría para verificar si había procesos democráticos que generen confianza. El resultado del congreso mostró lo contrario, Díaz de la Torre se refrenda en el cargo, incluso con denuncias de ilegalidad e ilegitimidad.

Si bien es ampliamente señalada la corrupción en la cúpula sindical, los docentes jóvenes y mayores entrevistados aseguran que en la base es mínima, lo que podría generar la posibilidad de una representación democrática. El problema de las bases es la apatía y desinterés, pero esto puede ser el producto de años de corporativismo vertical, ya que el entorno del magisterio sigue representándose como un contexto autoritario y represivo. El magisterio no se organiza por amenazas o necesidades que tiene que cubrir, hay temor y pasividad, aunque haya descontento. En los hechos no opera una vida sindical, ya que el magisterio no se informa ni se involucra y el sindicato tampoco informa o toma en cuenta a las bases.¹¹⁹

La ausencia de corrupción en la base magisterial podría incentivar una participación en este nivel. Sin embargo, es necesario analizar la importancia de estas instancias. Es posible que la ausencia de corrupción se deba a las escasas competencias de las instancias de base para la toma de decisiones. En este nivel se registra poca participación político-sindical, derivado en parte a las pocas prerrogativas que detentan. Normalmente la participación se reduce a la elección de representantes que, una vez electos, generalmente se centran en la gestión, no en la participación política, con una lógica delegativa. Esto es contrario a la posibilidad de lograr una representación participativo-sustantiva.

Un sector minoritario, principalmente de sindicalistas y docentes cercanos al sindicato, pero también algunos pocos docentes de otros sectores, consideró que había avances mínimos en la democratización del sindicato.¹²⁰ Este sector que identifica algunos

aparecían en la lista. También se denuncian estas prácticas en algunos congresos seccionales para la elección de los comités ejecutivos seccionales y los delegados al Congreso Nacional Extraordinario, tal es el caso, por lo menos, de las secciones 34, 36 y 58.

¹¹⁹ En la sección 9 de la CDMX sigue operando una comisión ejecutiva establecida por el CEN, se ha demandado que se genere la convocatoria para nombrar representantes sindicales y no hay posibilidad de que se convoque a reestablecer la vida democrática sindical.

¹²⁰ Se mencionó que anteriormente se decía quién iba a ser electo y todos apoyaban, ahora en el congreso se levantó una protesta por una imposición, hay dos o tres contendientes y se hace una votación. El actual secretario de la sección 30 surge de una elección justa, pero no fue un proceso totalmente abierto y democrático, aun no se consolida ese proceso. Para la elección de autoridades, en la sección 30 se hicieron cuatro congresos extraordinarios cuyo objetivo era elegir comité seccional y desde el primero hubo un intento de democratizar. Se asegura que no hubo

avances en la gobernanza, opina que ha disminuido la corrupción en el sindicato. Según su argumento, la ley les obliga a rendir cuentas sobre los recursos que les otorga el Estado y la gente está dispuesta a denunciar y consultar.¹²¹ Estos avances podrían consolidar una representación participativo-sustantiva, basada en la rendición de cuentas y en el papel fiscalizador de las bases, pero los lastres y los magros avances en la democratización no abonan en ese sentido.

En una línea de opinión más radical, los miembros del sindicato, y algunos profesores mayores entrevistados, consideran que el sindicato si es democrático.¹²² Opinan que la democracia del sindicato no tiene que ver con la RE, los estatutos establecen los procesos de elección y en cualquier delegación donde se elige delegado es por voto libre y secreto. Sin embargo, acepan que no se informa o convoca al magisterio para una asamblea de elección de otros niveles o para algunos asuntos específicos. Hay maestros que no identifican alguna práctica irregular, pero a veces no hay mucho interés en ser representante, así que éste se designa por acuerdos o por decisión del director, pero generalmente lo eligen los compañeros. En este contexto, se confunde democracia con elección, muchas veces guiada o condicionada, de representante sindical y no se consideran otros mecanismos de participación.

En sectores sindicales se opinó que, después de la RE, el sindicato cambió de rostro. Según su argumento, los ejes en los que basa el plan estratégico dejan ver que el sindicato de maestros tiene una mayor responsabilidad social. Aseguran que hay más

influencia del gobierno en el sindicato, los maestros se pusieron de acuerdo y votaron. Sobrevivía el intercambio de favores, pero no sucedía tan abiertamente como hace unos años. Sin embargo, la percepción es que, en general, se sigue dando la manipulación de quien está en el poder, no hay una libertad abierta a través de la votación.

¹²¹ En opinión de los maestros, se avanzó en los requisitos de la ley de transparencia de tener una página para transparentar recursos públicos, pero esta disposición no obliga a declarar recursos propios y la mayoría de los recursos que tiene el sindicato son propios, obtenidos por las cuotas. Hay un órgano colegiado de transparencia y rendición de cuentas que recibe capacitación constante del IFAI para tener estándares de rendición de cuentas, que en el SNTE se llama rendición de resultados. Se publican hojas de préstamo, recursos para festejos de días de maestro y otro tipo de recursos en los que es intermediario.

¹²² Aseguran que hay voto secreto, se consulta más a las bases, los líderes deben tener más poder de convencimiento y no se condicionan los servicios, sobre todo porque la mayoría se pueden tramitar en línea. Con las redes y medios de comunicación hay una mayor información y comunicación. Se tuvo elecciones democráticas para representantes de primaria y secundaria. Los procesos de elección son transparentes, el estatuto marca como se deben realizar desde la elección de representante, comité delegacional, seccional y se debe cumplir como mandato estatutario. En la escuela se elige directamente al representante de escuela y zona, por medio de una reunión de consejo técnico o de maestros, luego de una convocatoria del comité seccional y entre ellos eligen un secretario general junto con la base. Ese secretario general se reúne con los secretarios generales para integrar una coordinación, pero la base es la que decide. El representante puede ser cualquier maestro no necesita pertenecer a un grupo político-sindical.

consulta y participación de las bases porque está el eje de acercamiento a agremiados. Sin embargo, sectores menos entusiastas mencionan que este acercamiento se basa principalmente en eventos culturales, para que tengan un espacio en el que pueden manifestar sus habilidades y el sindicato solo gestiona los espacios y requerimientos. También opinan que se consulta más a las bases “en lo corto”, pero en los espacios de abajo solo se tocan temas de la escuela y en las instancias superiores se decide de acuerdo al criterio de los líderes. Consideran que se ha intentado establecer mecanismos de consulta, pero no hay la posibilidad de lograr consensos en las secciones. Esta última aseveración muestra la falta de cultura política, ante ello, se prefiere seguir tomando decisiones verticales, en lugar de fomentar el acuerdo y la negociación.

Sobre el tema de las facciones sindicales, además de la división entre facción institucional y democrática, entre el SNTE y la CNTE, los maestros mencionan que en el contexto de la RE se generó una división al interior de la facción institucional en dos facciones reconocibles: los que se alinearon en torno a Díaz de la Torre y los que mantuvieron lealtad a EEG.

Si bien todos estos factores afectan la gobernabilidad, una opinión recurrente, sobre todo en docentes mayores, es que el corporativismo sigue vivo y todo cambio será para favorecer el verticalismo sindical o institucional. Consideran que, si no se transforma, el sindicato seguirá siendo un aparato de control político de los trabajadores, ya que solo se adecua para cumplir esa finalidad de fondo. Si bien se espera que algo se transforme, la opinión y expectativa es que se mantienen las raíces de un poder sindical fuerte, ya que la organización no está tan debilitada, tiene capacidad de adaptación y aun detenta recursos y cotos de poder.¹²³

El sindicato de maestros aun es una corporación y las prácticas autoritarias están presentes en ambas corrientes. El gobierno necesita a los maestros y la intermediación del sindicato para implementar las reformas, amén de que aún mantiene una afiliación, y descuento de cuota sindical automática, por lo que no se puede hablar de gobernanza en este contexto. Esas “viejas” prácticas se siguen dando junto con una apertura relativa,

¹²³ Se mencionó en las entrevistas que el sindicato se adapta a los cambios sin perder su esencia de control para sus propios fines, no se toca la fortuna del sindicato, están tratando de negociar diversos temas y no le conviene al gobierno perder al su apoyo en la situación de debilidad de la RE. Tiene una dotación de préstamos y trámites como intermediario. El control viene también de los recursos que les cobra a los maestros.

porque no le conviene al grupo hegemónico ser los únicos representantes, aunque tengan la mayoría. La pluralidad aumentó en el contexto de la RE, ya que la CNTE ganó mucho terreno para posicionarse como interlocutor del gobierno. En la base también han avanzado las corrientes sindicales que tiene otra posición, pero éstas no necesariamente son democráticas. Pese a la aparente pluralidad en las bases del sindicato, hay quienes opinan que a nivel de zonas escolares ya no hay grupos políticos, se ha vaciado la estructura sindical.

En el contexto de la RE persistió la estructura y lógica autoritaria-corporativa del sindicato, pero a partir de ésta se cuestionó su facultad para mantener la gobernabilidad del sector educativo. Un sector de docentes y sindicalistas críticos al sindicato, principalmente docentes mayores, opinaron que a partir de la RE el sindicato debilitó su capacidad de ejercer una gobernabilidad dentro del sistema educativo. Ya no ejercía control y vigilancia sobre los maestros, porque ya no tenía presencia en las escuelas. Disminuyó el control político y la influencia en la trayectoria docente. Se perdió mucho del control corporativo al disminuir el control de recursos y plazas. En el tema electoral ya no podía influir significativamente.

La debilidad estructural, derivada de la pérdida de funciones y prerrogativas, se intentó disimular con una imagen mediática. El SNTE impulsó acuerdos y acciones mínimas que publicitaba, dando a entender que le interesaba la situación laboral del maestro y que había un sindicato fuerte. La estrategia es tener buena relación con el Estado y autoridades. Esta estrategia pudo rendir frutos, los maestros aun sienten cierta amenaza o coacción, o se disciplinan por las necesidades que tienen que cubrir. Hay temor y/o pasividad, aunque haya descontento. Está presente la idea de que si desaparece el sindicato les puede ir peor. Se considera que el sindicato todavía puede organizar a los maestros y si no estuviera habría conflictos. También se piensa que un retroceso del SNTE puede significar un avance de la CNTE o puede emerger otro sindicato, por eso el gobierno lo mantiene. La coyuntura de la RE favoreció esta posibilidad, porque el SPD tenía el potencial de debilitar el corporativismo y surgir el espacio para otras organizaciones.¹²⁴

¹²⁴ Con el cambio de gobierno la CNTE resultó aún más favorecida, ya que el gobierno de AMLO es cercano a sus intereses.

Con base en las opiniones de los miembros de la CNTE, se puede considerar que la gobernanza en el sindicato es inexistente y aun se ejerce una fuerte gobernabilidad.¹²⁵ Aceptan que los mecanismos corporativos se debilitaron un poco, en la facción institucional, por la merma de recursos derivada de la RE, pero consideran que esta facción es parte de la estructura de gobierno y se acomodan a las circunstancias. En contraste, consideran que en las secciones controladas por la CNTE hay una mayor gobernanza.¹²⁶ Estas opiniones describen a una facción sindical democrática convergente a la lógica de representación participativo-sustantiva, en su función y forma de operación, pero aún es visible la persistencia de prácticas autoritarias y corporativas.¹²⁷

Las opiniones obtenidas en las entrevistas con miembros de las dos facciones del sindicato muestran claro-oscuros. Es indudable un ligero avance, en la facción institucional, en la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas, pero no son significativos y no es evidente el interés de participar activamente en el sindicato, la actitud es convergente con una lógica delegativa de la representación. Estas condiciones permitirían, cuando mucho, una representación sustantiva, pero es difícil vislumbrar las condiciones para una mayor participación en las bases. Aquí se sostiene que la posibilidad de consolidación de la democracia sindical devendría en una mayor importancia de las instancias de base, un respeto a las decisiones de estas y en valorizar

¹²⁵ Según opiniones surgidas en las entrevistas, en muchas secciones hay un control fuerte por medio de directores, supervisores, jefes de sector. Se ejercen amenazas y se reprimen los brotes de movilización. A maestros con artículo que participaron en movimientos les informan que se acabó su contrato y no pueden reanudar. En las movilizaciones participaron maestros democráticos e institucionales, pero solo se le descontó a los disidentes. El control político se ejerce a partir de amenazas y descuentos, aún existe la figura delegado especial y los líderes institucionales conminan a los maestros para que no se involucren en las movilizaciones. El control es histórico, por medio de créditos, plazas y eso constituye un mecanismo.

¹²⁶ En opinión de los miembros de la CNTE, existe una vida sindical asambleísta con una dirección colegiada. Se decide a partir de la discusión y decisión de la mayoría, los acuerdos de la asamblea nacional se turnan a los comités, ahí se discute y vuelve a turnarse a la asamblea nacional la toma de decisiones. En todo momento se lleva a los congresos las propuestas. Tratan de formar cuadros con una formación centrada en lucha social popular, defensa de los derechos magisteriales y participación activa y compiten democráticamente por los puestos sindicales, pero siempre son bloqueados por la facción institucional.

¹²⁷ La gobernabilidad y gobernanza también depende del factor regional, ya que no es igual en todas las secciones del país. En la CDMX las bases del sindicato son más activas y tienen un menor sometimiento, no hay un marcado verticalismo ni autoritarismo. Este se empezó a abatir desde 1989 con la emergencia de la CNTE, y las características del gremio en la ciudad no permitieron la consolidación de las prácticas autoritarias de la facción democrática presentes en otras secciones. Sin embargo, la gobernabilidad está amenazada por otros factores, ya que en las secciones de la Ciudad de México, y otras regiones del país, suelen surgir disputas internas, no hay unidad.

la participación a este nivel. Estas últimas condiciones están más presentes en la lógica sindical de la facción democrática, basada en métodos asambleístas, pero esta lógica está acompañada de prácticas corporativas.

Al interior del sindicato se identifica una tensión estructural. Por un lado, hay una larga historia corporativo-autoritaria. Por otro lado, el sindicato tiene la obligación de representar todos los sectores y al existir tres corrientes sindicales, con distintos intereses, todas buscan el reconocimiento legal y legítimo. Esa lucha de poder puede debilitar al sindicato, pero mejorar la representación sindical, por la mancuerna entre institucionalismo y movimiento social y por la posibilidad, verificada en la coyuntura de la RE, de que el maestro opte por la corriente que más lo represente. En el contexto de la RE, el SPD tenía el potencial de debilitar el corporativismo y dar espacio a otras organizaciones, incentivando la participación y la movilización. En contraparte a la lucha de poder, también existían puntos de acuerdo que podían fortalecer al sindicato. En la coyuntura de la RE había cierto impulso de unión y movilización, por la convergencia de algunos sectores de la facción institucional con la postura de rechazo hacia la reforma que caracterizó a la facción democrática, derivada de asumirla como un peligro para la organización sindical y la educación pública. Estas condiciones nos llevan a preguntar sobre la fuerza e influencia que podía tener el sindicato en el contexto de la RE.

6. Fuerza e influencia social, política y económica del sindicato

En los últimos lustros, particularmente los previos a la RE, el sindicato magisterial tomó un papel relevante en el ámbito educativo, convirtiéndose en un actor con poder de veto. Su fuerza se hizo evidente en aspectos educativos, pero también políticos y económicos. A lo largo de su historia desarrolló una fuerza social, al estar presente en el entorno social de las escuelas. Analizar la evolución de la fuerza del sindicato, en el contexto de la RE, es importante para entender el papel de la organización como actor con poder de veto y su importancia real o simbólica en el sistema. Este aspecto es central para el estudio del cambio organizacional, si el sindicato mantiene una fuerza real o potencial, prevalecerá la inercia institucional de intentar influir en aspectos que no son de su competencia y mantener muchas de sus prácticas corporativas.

Antes de la RE la fuerza del sindicato era evidente. Contaba con personal en la estructura administrativa de la SEP y en el ámbito político buscó siempre colocar allegados en los

diferentes niveles de gobierno, con la idea de que el país no puede marchar sin la presencia de los maestros. Había negociaciones con los gobernadores para obtener prebendas y canonjías o se buscaba obtener cargos en las alcaldías. Nunca dominó completamente la política educativa, trabajaba por medio de acuerdos entre SEP-SNTE, con una supuesta separación, pero siempre buscó tener una gran influencia en este ámbito, al punto de considerar que la ex lideresa EEG llegó a tener más influencia en el ámbito educativo que los secretarios de educación. Luego de ese punto máximo, y como consecuencia de la RE, en general se opina que el sindicato ha perdido fuerza y poder.

La reducción de comisionados y recursos tuvo impacto en lo político. Al parecer la actividad política disminuyó de manera sustantiva. Sin embargo, maestros entrevistados, de sectores críticos y afines al sindicato, opinan que la reducción de personal no necesariamente afectó el trabajo político. Este sector asegura que la RE no tomó desprevenido al sindicato, la política educativa lleva muchos años y el sindicato ha ido sorteando las reformas, a veces con más fuerza y en otros momentos con menos posibilidades.

Profesores mayores entrevistados, sospechan que la organización aun obtiene beneficios del gobierno a cambio de manipular al magisterio en muchos aspectos, no solo en lo político. Sin embargo, en ese tema surgieron dos opiniones distintas. Unos consideran que a partir de la RE tenían menos fuerza, porque se eliminó el acuerdo maridaje político y perdieron la libertad de proponer a su gente para que ingrese al servicio, conminándolos a que se preparen para lograrlo. Otros opinaron que, si bien ya no se podía manejar la asignación de plazas abiertamente, el sindicato aún era útil para el gobierno y el poder político surge de negociar con éste. Una versión más extrema que surgió en las entrevistas, es que el gobierno y el SNTE no son dos instancias separadas, están imbricados. Hay miembros del SNTE que forman parte de la clase política, por eso sigue más vigente que nunca. En ese sentido, los maestros consideran demagógica la idea de que con la RE le quitaron al SNTE la rectoría, ya que el poder era recíproco: le daban recursos al sindicato para que les hiciera trabajo electoral y de control, les otorgaban plazas y puestos y juntos decidían la política.

La fortaleza política y social también se quiso construir a partir de la idea de que los maestros conocen su entorno de manera más profunda que los políticos. Se opina que

un maestro tiene contacto con alumnos de todos los estratos, por eso buscan influir y mover las conciencias para afianzar al maestro como un líder social. En términos gremiales, el sindicato se ostenta como un factor de cohesión e identidad.¹²⁸ Pese a esas manifestaciones de fuerza, la disminución de la influencia del sindicato fue real en el contexto de la RE. La reforma mermó la capacidad de control y los recursos de la facción institucional, que tenía las manos atadas por la posibilidad de actuar jurídicamente contra su líder.¹²⁹ En contraste, con la RE la CNTE se fue fortaleciendo. En el contexto de la reforma los miembros de la facción democrática consideraban que ésta no afectaba a la CNTE, porque su influencia se basaba en una oposición directa a la reforma y no en el control de recursos que se distribuyen a cambio de apoyo. Según ellos, su fortaleza es su vida sindical y su estrategia de movimiento social.¹³⁰ Sin embargo, consideran que la RE les afectó de alguna manera porque todos pertenecen al mismo sindicato.

Los miembros del sindicato consideran que la organización debe hacer acuerdos y alianzas para beneficiar a los agremiados. Opinan que los secretarios generales de la secciones deben tener acuerdos con la parte oficial, quien tiene que conseguir recursos para las escuelas. Según su argumento, los gobiernos designan a sus funcionarios, pero a veces son compromisos de campaña y no son las personas que conocen el medio, designan a directores o secretarios que en lugar de dar continuidad a las políticas, o fortalecerlas, las detienen porque no conocen el medio. Aseguran que el sindicato conoce el sistema educativo, por eso es conveniente que los maestros propongan a quien lo dirija. En un sentido opuesto, hay quienes opinaron que no había condiciones para

¹²⁸ En contraparte, el SPD y la mayor preparación del maestro tenían el potencial de disminuir el control corporativo.

¹²⁹ En opinión de un sindicalista entrevistado, EEG crea la figura de la presidencia, pero la cabeza del sindicato era el Secretario General, es decir, Díaz de la Torre, y en sus funciones estaba firmar los cheques, por lo que él sería el jurídicamente responsable de las irregularidades en las cuentas del sindicato. Otro golpe a la facción institucional con RE es hacer a directores y supervisores, personal de confianza, porque van a manejar recursos públicos. Sin embargo, esto aún no se implementa y hacerlo es difícil porque todos tienen una afiliación sindical.

¹³⁰ Si bien en general se concibe una debilidad en la facción institucional, esto no es visible en la facción democrática. Los miembros de la CNTE consideran que la oposición se acrecienta, la CNTE tiene unos 600,000 o 700,000 simpatizantes que se incorporan de manera relativa. Hay contingentes consolidados y participaciones espontáneas esporádicas, incluso en secciones donde la presencia de la CNTE es baja. Su opinión es que en la mayoría de las secciones hay una resistencia que se acumula a favor de la CNTE. La CNTE se organiza, tiene conciencia política y luchan contra un sistema que tiene un control político, amén de que su estructura assembleísta permite que no les afecte la detención de sus líderes. La CNTE está en la defensa de la plaza base, empleo y educación pública y eso les favorece, el movimiento ha crecido porque quedó claro que se imponía una reforma laboral, porque no han podido imponer la RE. Esta corriente ha roto el tope salarial y dio un golpe estratégico a las reformas estructurales al frenar avance de RE, eso demuestra que se puede echar atrás las otras reformas.

recuperar el poder sindical, esa interferencia se terminó con el SPD y el sindicato solo cumplía su función sindical.

En opinión de los miembros de la CNTE, los acontecimientos político-electorales que se suscitaron en los últimos meses de implementación de la RE les generaron un escenario político favorable. Tenían la intención de liderar un proceso de reforma e incluso aseguraban tener un proyecto educativo. Sus negociaciones se fueron resolviendo paulatinamente.¹³¹ Hacen hincapié en que, por la fuerza que tienen, en los sectores consolidados de la CNTE no hubo descuentos ni cese de maestros que se ausentaba. Según su opinión, esto era parte de la negociación que tenían con los gobiernos y autoridades educativas. Aseguran que en las secciones en que la CNTE no tiene presencia mayoritaria, hubo maestros cesados que se acercaron ellos y demandaron su reincorporación por medio de amparos o movilizaciones.

Puede parecer que la posibilidad de fortaleza e influencia sindical, incluso la reconfiguración del sindicato como actor con poder de veto, es más clara en la facción democrática. Aunque el potencial de influencia de la facción institucional, quizá más sigilosa y soterrada, también está presente. Esto puede abonar a una representación sustantiva, por la posibilidad de negociar recursos para el gremio magisterial. Pero es muy posible, de acuerdo a la evidencia recabada, que se reproduzcan las prácticas autoritario-corporativas que históricamente han imperado en el sindicato. En la siguiente tabla se enuncian las principales opiniones sobre la forma de operación del sindicato:

¹³¹ Se evitaron evaluaciones, se revirtió el cese de maestros, lograron recategorizaciones y nombramientos de ascensos sin la evaluación. Negocian construcción de escuelas, ascensos, regularización de plazas y excluirse de las listas de evaluados. Sin embargo, cabe mencionar que en 2016 se suspendió la Mesa Nacional Única de Negociación para atender las demandas de la CNTE respecto a la RE, lo que pone en cuestión su fuerza, aunque esto generó un repunte en las protestas de la facción democrática.

Opiniones acerca de la forma de operación del sindicato		
Rubro	Opinión general	Principal sector
Estructura y recursos	Perdió personal, pero no le afectó mucho.	Todos los sectores, principalmente jóvenes.
	Perdió la mayoría de recursos.	Todos los sectores
	Aún tiene muchos recursos.	Sindicalistas.
Cambios institucionales	No era necesaria una reforma de estatutos.	Sindicalistas, mayores.
	Se requería una reforma de estatutos.	Jóvenes, mayores y sectores críticos.
Profesionalización	Se avanzó en la profesionalización.	Mayores y sindicalistas.
	Ha sido profesional desde tiempo atrás.	Sindicalistas.
	Falta profesionalismo.	Mayores.
	No estuvo saturado y pudo cumplir.	Jóvenes ya activos, directivos.
Centralismo	Prevalece el centralismo sindical.	Todos los sectores.
	Las secciones tienen cierta autonomía.	Mayores y sindicalistas.
Gobernanza/ gobernabilidad	No se avanzó en la democratización/ El corporativismo sigue vivo.	Mayores y sectores críticos.
	Hubo avances mínimos/ Disminuyó su capacidad de gobernabilidad.	Sindicalistas, mayores/ Mayores, sindicalistas críticos.
	El sindicato es democrático.	Sindicalistas.
Fortaleza	RE no afectó el trabajo político /aun es útil para el gobierno.	Sindicalistas, mayores.
	Con la RE perdió fuerza.	Todos los sectores.
	Sindicato y gobierno están imbricados.	CNTE, sindicalistas críticos, mayores.

Fuente: elaboración propia.

III. La función y forma de operación en el contexto del debate académico

El sindicato no es una estructura totalmente inmutable, en su proceso de adaptación hace cambios institucionales y organizacionales, como orientarse a la capacitación, al sindicalismo de servicios o a la gestión administrativa. Algunos cambios son *gatopardistas*, pero otros pueden representar avances. En la coyuntura de la RE hubo cambios en la función del sindicato y se dieron algunos avances, aunque sea mínimos, en la democracia sindical, con posibles cambios en su forma de operación. Esto en realidad puede ser un avance importante, porque interrumpe una inercia de décadas de resistencia total al cambio. En el estudio se pudo observar un comportamiento mixto, se debilitó la facción institucional, pero se fortaleció la posición de la facción democrática. En el contexto de la reforma la facción institucional perdió sus recursos importantes y gran parte de su capacidad de movilización electoral, pero la facción democrática se logró mantener activa. Se puede observar cierto avance en la profesionalización en la facción institucional. La profesionalización pudo irse dando desde antes de la RE, pero se impulsó a partir de ésta. También se han desarrollado, en esta facción, estructuras cercanas a las bases y a los jóvenes como SNTE Joven.

Se pone de manifiesto la posibilidad de generar cambios hacia una mayor democratización y una forma de representación participativo-sustantiva, amén de límites al papel del sindicato, si se construyen y mantienen las reglas e incentivos adecuados. Si bien no se verificaron de manera importante estos cambios en la coyuntura de la RE, quizá podrían darse en el contexto institucional adecuado. Los cambios incipientes en la función y forma de operación del sindicato fueron motivados por la reducción de sus recursos, su estructura y sus prerrogativas a partir de la RE, por lo que los cambios institucionales en el contexto del sindicato si pueden incidir en la organización sindical. Lo anterior será posible siempre y cuando las reformas educativas tengan una mayor fortaleza institucional, que se logra no solo con el cumplimiento de las reglas y las sanciones correspondientes, también con su legitimidad.

Los cambios en la función del sindicato fueron más significativos, pero las mudanzas en la forma de operación tuvieron menores avances. Continuó en gran medida la estructura y estilo corporativo-autoritario, aunque se identificaron algunos avances mínimos en la gobernanza y profesionalización del sindicato. La falta de mayores cambios pudo

responder a la inercia organizacional dentro del sindicato, pero también a la falta de efectividad de las nuevas reglas o a que su efecto en la organización no fue tan significativo.

Los cambios en la función y forma de operación del sindicato no fueron lo suficientemente significativos para transformar el modelo de representación sindical. A partir de la RE, la organización ha querido centrar su función y forma de operación en una representación sustantiva, pero ésta no se verificó en la práctica. Continuó un estilo adscriptivo-simbólico, propio del corporativismo y autoritarismo, con la idea de que el SNTE y gremio son lo mismo.

Posibilidades del cambio organizacional

Por medio del análisis se identificó una inercia al interior del sindicato, pero también factores que potencialmente podían motivar un cambio organizacional. Un punto importante es que en las bases no se identificó tanta corrupción, por lo que una estructura más horizontal y democrática podría cambiar la forma de operación del sindicato y hacerlo menos corrupto y participativo. La falta de corrupción en las bases puede ser producto de los pocos recursos y prerrogativas que manejan (como resultado de su estructura vertical), pero también puede ser evidencia de que la cultura y práctica magisterial no es monolítica. Sin embargo, en ese nivel se observó apatía, pasividad política y un cierto temor que limita la participación. En contraparte, también se identificó una actitud crítica hacia el sindicato y se cuestionó mucho su capacidad de ejercer control sobre el magisterio, lo que puede ser un punto positivo.

Las tensiones internas del sindicato, caracterizadas por las diversas corrientes en disputa y la llegada de maestros jóvenes con una cultura meritocrática y profesional, pueden motivar un cambio organizacional. Es importante considerar estas posibilidades de cambio provenientes de algunos sectores sindicales y magisteriales, sobre todo de base, que continúan cuestionando la utilidad y democracia del sindicato. Sin embargo, se observa que las bases aún le siguen dando al sindicato un papel como representante gremial y espacio aglutinador del magisterio, en una lógica delegativa y corporativa, en tanto que las corrientes en disputa comparten la matriz institucional y cultura corporativa.

Además de los factores internos, la ausencia de un cambio organizacional significativo puede estar limitado por a las inercias que existen en el contexto político más amplio. Hay indicios de que, en el contexto de RE, se pudo avanzar más en transformar la función y forma de operación del sindicato, si la reforma tuviera una mayor fortaleza institucional. Pero el entorno no ha sido lo suficientemente efectivo para obligar mayores cambios orientados a la gobernanza y representación sustantiva y activar a los sectores más progresistas. El contexto del sindicato no se puede reducir solo al contexto institucional de la RE y las políticas del sector educativo, el contexto político-institucional más amplio también es un obstáculo para el cambio organizacional. Esto es evidente en las declaraciones que denuncian la corrupción y deficiencia de las autoridades educativas y del país como un obstáculo para mayores cambios. La falta de cambios en el contexto político, más allá del sector educativo, no incentivó un cambio al interior de la organización. Al respecto, es de todos sabido que el sexenio de EPN se caracterizó por la corrupción y la opacidad en todos los ámbitos.

Un mayor cambio en el contexto político en general, y en el sector educativo en particular, tal vez podrían motivar mayores mudanzas, debilitar el corporativismo y efectivamente trasladar derechos y prerrogativas a las bases. Esto quizá permitiría animar a una mayor participación, ya que tendría sentido participar en asuntos importantes. El gobierno aún requiere del sindicato para implementar reformas y políticas de gobierno en gran medida verticales y autoritarias, por lo que apoya su función corporativa, como garante de la gobernabilidad. Esta naturaleza corporativa implica que el sindicato está muy imbricado con el entorno político, por lo que un avance en aquel, puede impulsar un avance en éste. En suma, se deben impulsar cambios en el gobierno y el régimen político, para aspirar a consolidar cambios en el sector educativo y el sindicato magisterial.

El argumento de que el SNTE y el gobierno están altamente imbricados no responde a la idea de una dominación o injerencia del SNTE sobre el sistema educativo, como producto de una estrategia activa del primero. En lugar de ello, se abona a la idea de que la estructura del gobierno y del SNTE están altamente imbricadas y tienen un isomorfismo, por lo que la forma de operación del sindicato responde, en gran medida, a como funcione el gobierno. Ciertamente el sindicato es un grupo de interés que busca beneficiar los intereses de su cúpula y, en menor medida, del gremio magisterial, pero como tal

aprovecha los vacíos, espacios, deficiencias y corrupción de las autoridades educativas y gubernamentales.

En conclusión, con el trabajo de campo se verificaron tímidos avances y cambios en la función y forma de operación del sindicato, amén de nuevas lógicas y actores. Esto puede generar algunas posibilidades de cambio organizacional. Con esta evidencia se relativiza la idea de la imposibilidad de cambio en el sindicato magisterial. También hay que cuestionar la opinión, común en la literatura, de que todo cambio es necesariamente *gatopardista* y no haya interés alguno en una transformación genuina de la organización. La estructura política y clientelista del sindicato se debilitó con la RE y la búsqueda de nueva legitimidad y control propició algunos cambios y avances. La adaptación si podría modernizar al sindicato y generar un papel convergente con las políticas y reformas educativas. El sindicato apoyó la RE y la evaluación, incluso conminó a los maestros a capacitarse y evaluarse como forma de superación.

En contraste con ese escenario optimista, es necesario reconocer el peso de una enorme inercia institucional, cultural y organizacional dentro y fuera del sindicato. Los sectores reformadores se enfrentan a inercias que no permiten una mayor participación y posibilidad de cambio. En este contexto siempre está presente el riesgo de que resurja y se fortalezca el sindicato con una lógica clientelar corporativa, pero no es un destino inevitable. Quizá los miembros cupulares de la organización no están en el ánimo de impulsar mayores cambios, pero en la coyuntura de la RE se abrieron ciertos canales a las bases para participar en la vida sindical, con el fin de mejorar la lógica y mecanismos de representación, y se pudieron identificar ciertos efectos del contexto en la organización. Estos efectos serían más efectivos si se fortalecen y actúan efectivamente. El cambio organizacional depende, en lo interno, de una mayor participación de las bases y, en lo externo, de un contexto político-institucional más efectivo.

9. EL TALANTE DE LA RE Y LA POSIBILIDAD DE CAMBIO ORGANIZACIONAL EFECTIVO EN EL SINDICATO MAGISTERIAL

I. El cambio institucional y organizacional en el contexto de la RE

1. El derrotero del cambio institucional

En este trabajo se plantea una concepción dinámica de las instituciones, en contraposición a una noción estática. El dinamismo surge de sus dimensiones técnico-política y abstracto-concreta, que hacen de las instituciones un espacio de tensión y conflicto permanente. En estas condiciones, la fortaleza institucional es clave para evaluar la posibilidad de éxito de un arreglo institucional y una mayor estabilidad. Cuando hay debilidad institucional y el futuro del arreglo es incierto, se tiene un movimiento a la deriva difícil de prever.

La RE tuvo una debilidad institucional derivado de su diseño, y el proceso y contexto de implementación. Si bien tuvo un diseño adecuado para generar una racionalidad jurídica de alto nivel (reforma constitucional), encaminada a debilitar al sindicato y modificar las condiciones laborales (con el fin de implementar un cambio educativo), surgieron opiniones que cuestionaban su coherencia institucional. La relación entre las acciones que se tomaron, de tipo político-laboral, no se relacionaron directamente con los problemas que se quiso solucionar y los objetivos que se intentaban alcanzar en términos de calidad educativa.

El proceso de diseño tuvo un marcado carácter punitivo, vertical y cupular. Se construyó aprovechando un pacto entre las tres fuerzas políticas más importantes en ese momento, sin la participación sindical. Esto se hizo en un contexto en que se responsabilizó al magisterio y sindicato de la catástrofe educativa, sin considerar la responsabilidad de factores socio-económicos y el fracaso de políticas en la materia, y soslayando el hecho de que las prácticas sindicales fueron motivadas por un contexto político sindical corporativo, promovido desde el gobierno. La reforma tuvo una alta divulgación, pero una deficiente información sobre su naturaleza, alcances y beneficios. La difusión logró apoyos en la opinión pública, pero la falta de información, y su carácter punitivo, no la legitimó en el ámbito educativo y abonó a la percepción de una falta de coherencia institucional.

Aun si se partía del supuesto, esgrimido por algunos actores, de que la RE tenía un diseño y arreglo institucional adecuado para sus fines, esto no garantizó la apropiación por parte del magisterio de manera genuina. En la realidad imperó una resistencia activa, un cumplimiento forzado de los requerimientos obligados (se cumple con la evaluación), y la emergencia de prácticas de simulación. El conocimiento de los docentes del objetivo de la RE y su participación en su proceso de diseño, era importante para ser adoptada. El magisterio tiene el control de los saberes, las tecnologías, las prácticas y acciones en el aula. En un contexto en el que se relega al actor principal, la vigilancia implica un alto costo, por lo que era importante la aceptación y adopción de la RE por parte de los maestros, de lo contrario se pueden aprovechar las ambigüedades y escollos en su arreglo institucional, presentes en la práctica cotidiana del docente, para subvertirla o dejarla sin efecto.

Además de los problemas de contexto y de diseño, que en conjunto generan una debilidad institucional, otro problema de la RE fue el proceso de implementación. Además de no incluir en el proceso a los posibles beneficiarios o afectados, la estrategia de implementación fue disruptiva, y no incremental, ya que se quiso hacer un cambio muy drástico en un periodo muy corto de tiempo. El pacto PPM permitió tener los acuerdos y mayorías para lograr ese cambio en términos legislativos y jurídicos, pero la estrategia de diseño e implementación, basada en un bajo consenso y un cambio rápido, no permitió lograr la legitimidad, aceptación y adopción de la RE en el ámbito educativo.

Lo anterior se suma a la inestabilidad del contexto político. Se presentó una marcada inestabilidad en las autoridades educativas (hubo tres secretarios de educación en el sexenio de EPN, dos de ellos calificados como poco capacitados en temas educativos) y a un contexto político-electoral incierto, que devino en la elección de un gobierno cercano a las posiciones sindicales que demandaban abrogar la RE.

El resultado fue una reforma débil en términos institucionales, con ambigüedades y vacíos que podían ser aprovechados por actores contrarios a ésta para subvertirla, o simplemente para intentar recuperar o generar prerrogativas a su favor. La facción democrática se mantuvo activa en la movilización, ante la expectativa o búsqueda de un eventual fracaso de la RE, e intentaron abrogarla o dejarla sin efectos en las secciones donde tienen influencia. La facción institucional mantuvo una resistencia pasiva, con una

estrategia centrada en un discurso modernizador y un apoyo a la RE por medio de la capacitación para el examen y apoyos en la gestión, para mantenerse vigente en el magisterio en espera de las condiciones para poder recuperar ciertas prerrogativas. Ambas estrategias se combinan y configuran la capacidad de adaptación del sindicato magisterial ante los cambios. Esto se sumó al cambio incierto en el contexto político derivado de las elecciones de 2018, lo que aumentó la incertidumbre en torno a la RE. Los tropiezos e incertidumbre en la implementación de RE y la capacidad de resistencia y adaptación de las facciones sindicales, disminuyeron la fortaleza institucional de la reforma y su capacidad de generar cambios organizacionales en el sindicato magisterial.

En suma, la debilidad institucional de la reforma y su limitado efecto en el sindicato magisterial tuvo su origen en tres dimensiones. La primera dimensión fue los problemas derivados de la realidad y la percepción de su diseño e implementación, que disminuyeron su imposición y estabilidad. En esta dimensión fue relevante la falta de una práctica real de la RE, ya que en torno a ella surgieron prácticas informales que la debilitaron, amén de la percepción de una alta arbitrariedad en su diseño e implementación, principalmente en lo relativo a los criterios de selección de maestros a evaluar y en el contenido de la evaluación. La ausencia de una implementación estricta y la arbitrariedad en algunos aspectos, generó la expectativa de que la RE se podía obviar o subvertir, evitando, modificando o aplicando arbitrariamente sus disposiciones en la práctica cotidiana. La segunda dimensión fue el incierto contexto político de la reforma que, junto a la experiencia histórica de reformas fallidas, mantuvo la expectativa de que esta era otra reforma transitoria que eventualmente fracasaría o sería cancelada. La tercera dimensión fue la capacidad de resistencia y adaptación del sindicato magisterial, que combina la estrategia institucional y de movimiento social para minar poco a poco el arreglo institucional.

Derivado de estas condiciones, no existió el contexto necesario en torno a la reforma para permitir su consolidación, alcanzar una legitimidad y fortaleza institucional. No se constituyó un entorno institucional fuerte, que obligara a la organización sindical a cambiar para adaptarse al nuevo contexto. Si bien en el caso de las evaluaciones hubo cierto avance y fortaleza, la mayoría de las reglas de la RE no se cumplieron a cabalidad y se generó un espacio propicio para prácticas informales adaptativas, aprovechando las

ambigüedades y vacíos de la reforma. Estas prácticas informales incluso fueron identificadas en la autoridad responsable de implementar la reforma.

Lógica de alto costo

La RE estuvo caracterizada por una lógica de alto costo, que pretendía darle fortaleza, pero devino en debilidad. Esta lógica significa que la reforma estuvo orientada en introducir incentivos principalmente negativos (punitivos), tendientes a terminar con la estabilidad laboral, quitar prerrogativas al sindicato y mantener el temor de acciones penales a sus líderes. El docente no tuvo una posibilidad de defensa. Las autoridades escolares, un amplio sector de la facción institucional del sindicato, el INEE y la Suprema Corte operaron en la lógica de implementar la RE, muy pocos amparos prosperaron. Con esta lógica se intentó crear una disparidad de poder para que el Estado pudiera imponer las reglas que afectan el ámbito laboral.

La lógica de la RE concentró el costo en un solo actor, el docente y su organización sindical, y los beneficios se dispersaron. En este contexto, los docentes no encontraron un conjunto de beneficios que compensaran el alto costo de ser responsabilizados de la mejora en la calidad de la educación, lo que inhibió la legitimación y aceptación en el sector magisterial y la disposición a la profesionalización, en tanto que el sindicato no encontró incentivos para el cambio organizacional. Los docentes no percibieron un entorno adecuado para la profesionalización y formación docente, por lo que solo resaltaron el carácter laboral de la RE, al comprometer su permanencia en el trabajo y modificar las condiciones de ingreso y promoción. También se señaló el origen extra educativo de la RE, al considerarla parte de una política que atiende los intereses empresariales y de organismos internacionales, soslayando el carácter social de la educación y la necesidad de lograr una verdadera formación.

La disparidad de poder no garantizó un control total, solo permitió cierto margen de acción. Pese a la imposición de la racionalidad jurídica, se pudieron aprovechar las ambigüedades e intersticios de la RE para subvertirla o anularla, por lo que su implementación fue un conflicto constante y se estuvo reelaborando en la práctica cotidiana. Los maestros tenían la posibilidad de buscar el modo de desobedecer las reglas o aprovechar los intersticios para desarrollar prácticas informales adaptativas, como caer en una simulación o centrarse en la evaluación (no en la formación o

profesionalización). Esto debilitó el contexto institucional y abrió la puerta a las facciones del sindicato que buscaban revertir la RE, por lo que, a la postre, la relación de poder comenzó a inclinarse nuevamente hacia el sindicato.

2. Senderos del cambio organizacional

En el estudio fue visible que la lógica meritocrática de la RE se encontró en tensión con la lógica político-sindical corporativa del sindicato de maestros. El sindicato tenía condiciones para desarrollar prácticas adaptativas, no solo debido a que la RE era débil institucionalmente, también porque la organización es una instancia cercana a la realidad del docente, la comprende y puede influir en ella. En ese conflicto pudo surgir un cambio organizacional ajeno al que se plantea desde la ingeniería jurídico-institucional de la RE. Es por esta razón que el cambio organizacional del sindicato, convergente con las reformas educativas, se plantea como algo importante, ya que se trata de un actor presente en la realidad docente cotidiana y mantiene condiciones para jugar como un actor con poder de veto impórtate en el ámbito magisterial. La influencia sindical disminuyó inicialmente en las secciones donde la facción institucional del SNTE domina. Pero no en las secciones donde la coordinadora tiene un papel activo, amén de que se mantuvo latente la intención de recuperar el terreno perdido en muchos sectores institucionales.

Lograr imponer una lógica meritocrática parecía ser un cambio institucional profundo en el ámbito magisterial. Este cambio pudo ser factible porque no existe en el magisterio una resistencia a la evaluación (la resistencia surge en torno a la evaluación punitiva y descontextualizada). Pero en el contexto de la RE, dicha lógica entró en tensión con una tradición sindical corporativa, caracterizada por su influencia político-sindical en la trayectoria docente. La imposición de esta lógica también se dificulta por el hecho de que, si bien la mayoría de los maestros aceptan un desarrollo basado en la formación y el mérito, incluso lo celebran y adoptan la idea de la necesidad de una RE en ese sentido, rechazan la forma y las consecuencias de un diseño e implementación ajeno a la gobernanza. Se acepta la profesionalización, pero no se considera que la RE haya generado un entorno propicio para ésta, por lo que la lógica meritocrática no se institucionalizó y, eventualmente, pueden regresar las prácticas de desarrollo político-sindicales si se dan las condiciones para ello.

La RE se implementó con cierta eficacia en el aspecto evaluativo, pero la imposición la debilitó en este y otros aspectos, amén de que hubo prácticas informales en la autoridad educativa y en el ámbito escolar que aumentaron la debilidad institucional. El proceso de implementación fue ambiguo, no se alcanzó una adecuada gobernabilidad porque las reglas no se aplicaron a cabalidad, pero tampoco se intentó un proceso basado en la gobernanza, ya que no hubo un esfuerzo por incorporar verdaderamente al maestro en el proceso de reforma. El diseño e implementación fue totalmente vertical pero débil. La debilidad aumentó por la mencionada percepción de la falta de coherencia institucional en la reforma, la mayoría del magisterio consideró que el objetivo de mejorar la calidad de la educación no se correspondió con las reglas y acciones, por lo que el supuesto de un adecuado diseño y arreglo institucional quedó en cuestión.

Lo anterior pone en evidencia que una reforma de arriba para abajo surge débil institucionalmente, porque es difícil su imposición y estabilidad, y la posibilidad de cambio organizacional efectivo disminuye, ya que las nuevas reglas pueden confrontarse con la lógica, el arreglo institucional y estructura organizacional del gremio magisterial o del sindicato. En este contexto, posiblemente el cambio organizacional es factible en una lógica de abajo para arriba, ya que las bases magisteriales están abiertas a los procesos de reforma y ejercicios de evaluación.

Inercia sindical

En las facciones institucional y democrática del sindicato había actores, en el contexto de la RE, que buscaban activamente cambiar las reglas, incidir en la evaluación, intervenir en la formación y recuperar prerrogativas. Continuaron vigentes muchas prácticas autoritarias, no hubo un desarrollo significativo de la gobernanza y disminuyó la gobernabilidad. Aún se concibe una relación magisterio-sindicato-gobierno basado en prácticas clientelares y de control corporativo. Esta lógica se debilitó, ya que los recursos para llevarlas a cabo disminuyeron a partir de la RE, pero se mantuvo. Esto es visible en el hecho de que las bases no son tomadas en cuenta en la toma de decisiones, en la ausencia de una genuina transparencia y rendición de cuentas y en el papel del sindicato como un legitimador de la política educativa, principalmente con su función formativa.

La debilidad del sindicato derivada de la pérdida de recursos y prerrogativas disminuyó su influencia en el ámbito educativo, pero permaneció la intención, en muchos sectores

sindicales, de esperar momentos propicios para recuperar prerrogativas, prebendas y canonjías. En este contexto, incluso la función formativa del sindicato puede tener una segunda lectura: más que servir para legitimar la política educativa, pudo servir para que la organización tenga un papel e influencia en el ámbito educativo. En contraste, algunos sectores minoritarios quieren que el sindicato asuma el papel que le corresponde: la defensa de los derechos laborales del magisterio.

En los eventos sindicales de las secciones fue posible ver ese papel ambiguo del sindicato, como un actor que apoya y, a la vez, resiste la política educativa y como una organización que quiere modernizarse pero que está atada a su pasado. Los rituales, símbolos y prácticas son las mismas que han caracterizado la vida sindical. Las relaciones son verticales, pero los discursos tienen ciertas orientaciones hacia la modernidad sindical. Se hace hincapié en cuestiones sociales y culturales, no solo gremiales o económicas, pero con énfasis en la unidad, en la idea de que atacar al SNTE es atacar al maestro y en defender la estabilidad laboral. Se insiste a la concurrencia de aceptar el discurso de la calidad educativa, pero se habla de que el maestro ha demostrado su capacidad al salir bien evaluado, insinuando el error del gobierno de señalarlo como el culpable de la baja calidad educativa. La defensa frente a la RE fue por medio de la capacitación para el examen para poder acreditar la evaluación y no ser cesado, por lo que en la práctica se acepta la reforma y la política educativa, pero también se quiere incidir en ella y deslegitimar el discurso oficial que señala el bajo desempeño magisterial.¹³²

La ausencia de un cambio organizacional efectivo en el sindicato, producto de la falta de consolidación de un cambio institucional profundo por medio de la RE, es evidente en otros aspectos. Los servicios del sindicato se centraron en gestoría, formación y servicios financieros, sin lograr una verdadera vida sindical, incluso disminuyó la formación político-sindical. No hubo un adecuado desarrollo de personal, capacidades y estructura sindical

¹³² Una muestra de ello es el hecho de que la CNTE demandó, en el contexto de los foros de debate para la nueva reforma educativa iniciados el 27 de agosto de 2018 en Chiapas, una interlocución directa con el presidente electo, y los miembros del nuevo gobierno en el ámbito educativo, para evitar foros simulados; abrogar totalmente la RE, continuar la investigación de los delitos cometidos por EEG y no reciclar funcionarios del régimen salinista (Moreno, 2018). Sus demandas ponen en evidencia que se consideran los interlocutores válidos, necesarios para el verdadero diálogo y legitimación de las políticas, y el interés de incidir en el ámbito educativo.

para cumplir muchas de las tareas que plantea el nuevo sindicalismo o, incluso, para llevar a cabo los servicios tradicionales. El sindicato se debilitó estructuralmente, pero también mantuvo gran parte de su estructura y desarrolló estructuras nuevas. Si bien se elaboró un plan estratégico para modernizarse y adecuarlo al nuevo contexto, en la práctica no hubo reformas a los estatutos en ese sentido, las que se dieron aumentaron la lógica vertical del sindicato, y los actores no conocieron las disposiciones del plan y los ejes estratégicos.

El SNTE buscaba sobrevivir a los cambios en el contexto derivados de la RE con un cambio de paradigma sindical, planteado desde antes de la RE, para hacer frente a un entorno hostil hacia los sindicatos, orientado al sindicalismo de servicios. En este sentido, se buscaba llevar a cabo funciones convergentes con la RE: capacitación y formación profesional, asesoría en trámites, otorgamiento de préstamos y créditos, entre otras. Con esto se puede establecer que el papel de la organización se orientó en apoyar la implementación de la reforma. Sin embargo, derivado de mantener la tradición corporativa, de los intereses y prácticas informales que prevalecen en la organización, y de un desmantelamiento de su estructura, producto de la RE, el sindicato no logró llevar a cabo sus nuevas funciones adecuadamente.

En conclusión, la dependencia del rumbo mantuvo ciertas inercias que dificultaron la consolidación del cambio organizacional. Aunque esto parece comprometer la viabilidad, legitimidad y representatividad del sindicato a nivel estructural, la organización se mantiene vigente porque aún puede resolver los problemas cotidianos de las bases y por ser un actor estratégico para implementar la RE. Esto le permitió mantener su función y estructura básica: afiliación y descuento de cuotas automática, e interlocución privilegiada con el gobierno.

La dependencia del rumbo en el sindicato pudo influir en el cambio organizacional que pretendía la RE en el ámbito educativo. Se identificaron prácticas adaptativas contrarias al espíritu de la reforma, hubo instituciones anquilosadas que no se desactivaron y las relaciones entre magisterio y sindicato y sindicato gobierno permanecieron con una lógica similar. El resultado es que no hubo una convergencia plena entre la lógica de la RE y la lógica del sindicato, lo que permitió a esta organización mantenerse como un actor con poder de veto real o potencial. La convergencia parecía estar presente en el discurso del

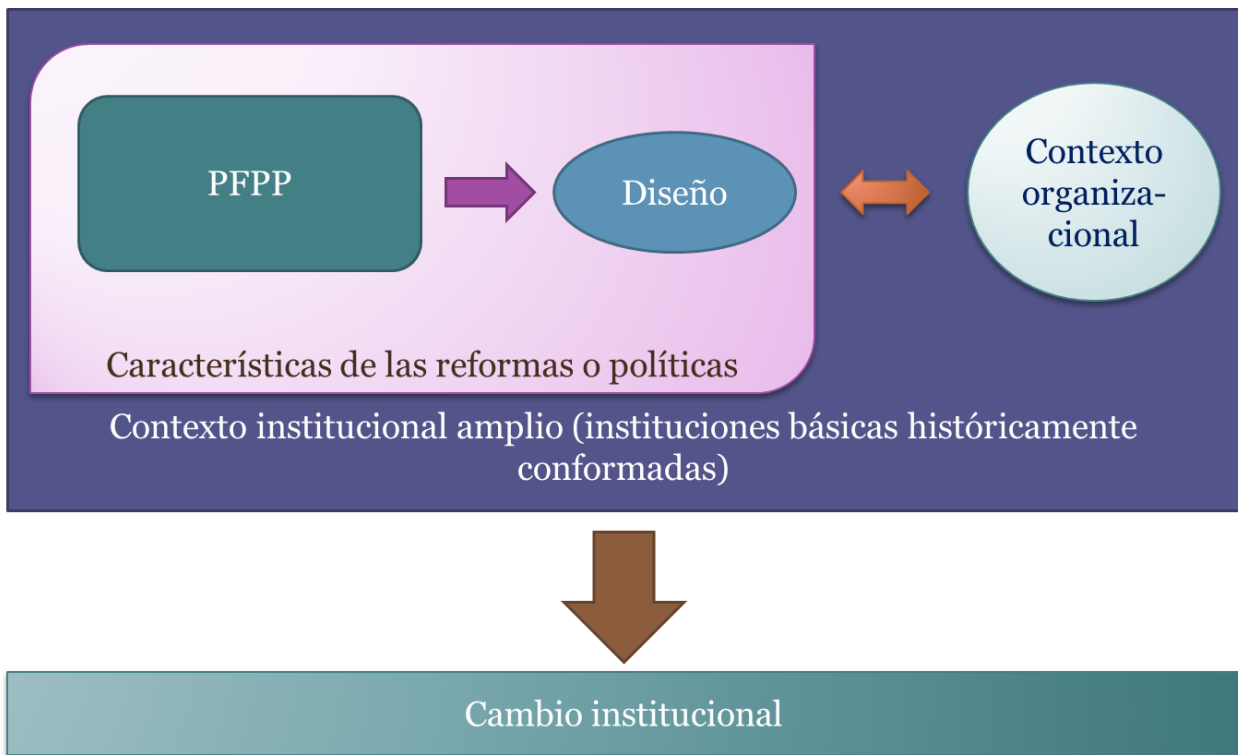
sindicato de respetar la RE, limitarse a su papel sindical y ofrecer servicios de capacitación, pero paralelamente prevaleció un descontento en muchos sectores, amén de la intención de recuperar las prerrogativas, el papel y las fuerzas perdidas.

En conjunto, se observó la tradicional práctica de adaptación del sindicato a los cambios institucionales. Su estrategia se basa en combinar un discurso modernizador, con prácticas contrarias al mismo, en mancuerna con el movimiento social desafiante y contestatario que sostiene la facción democrática.

3. Características del cambio institucional y organizacional

Con la RE se creó una racionalidad jurídica que supondría establecer límites a los excesos sindicales y crear incentivos para su transformación, pero en la práctica hubo un cambio institucional superficial, junto con una inercia y dependencia del rumbo. Se verificó una resistencia al cambio debido a factores como el proceso de diseño e implementación, la falta de coherencia y debilidad institucional (por falta de aplicación efectiva de la RE), las instituciones informales, la expectativa de inestabilidad derivada de las contradicciones de la reforma, los movimientos de resistencia hacia ésta y los acontecimientos político-electorales. Todo esto devino en un cambio institucional que se puede denominar como un movimiento a la deriva, que generó la percepción de una reforma débil, con la expectativa de que no permanecería en el tiempo y no podría imponerse. En este contexto, los actores dentro de la organización sindical esperaron condiciones propicias para recuperar su influencia y prerrogativas y, en lugar de buscar un cambio organizacional para adaptarse al entorno, mantienen vigentes sus estructuras institucionales y prácticas tradicionales. En el siguiente esquema se modelan los factores del cambio institucional:

Modelo de cambio institucional



Fuente: elaboración propia.

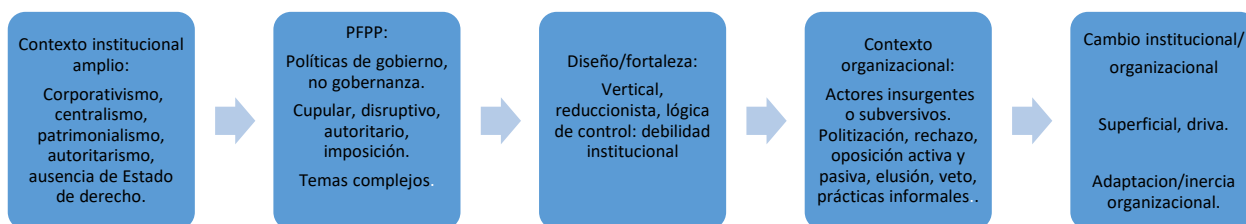
El esquema puede servir como modelo teórico para el cambio institucional de la RE, que se puede extrapolar a otros casos similares. En el modelo se observan los factores que intervienen en el proceso de cambio institucional. Las instituciones básicas conformadas históricamente conforman el contexto institucional amplio de todo el proceso. Las reformas y políticas educativas suceden dentro de dicho contexto institucional. El PFPP incide en el diseño de la RE y de estos dos factores derivan sus características (fortaleza-debilidad, coherencia institucional, gobernanza-gobernabilidad, top- bottom/bottom-top). Las características de las reformas y políticas educativas entran en tensión con las características organizacionales (tipo de actores, estructura, posibilidad de veto, prácticas informales), que también están influenciadas por el contexto institucional amplio. Verbigracia, las características progresistas de las reformas pueden entrar en tensión con los aspectos retrogradados y conservadores de las organizaciones y del contexto institucional amplio. De esta tensión surge el tipo de cambio institucional (superficial-profundo, deriva, desplazamiento, adición, conversión). Con el modelo se pretende resaltar la importancia del contexto institucional en el proceso de cambio institucional. Las

reformas podrían centrar su atención en los efectos del contexto institucional en el proceso y resultado de las políticas.

Características del cambio institucional derivado de la RE

Las instituciones básicas que caracterizan el sistema político y educativo mexicano, incidieron en el PFPP de la RE y su diseño. El resultado fue una reforma débil que entró en tensión con el contexto organizacional del sindicato magisterial. Esto devino en un cambio institucional superficial y a la deriva, que no logró incidir en un cambio organizacional efectivo en el sindicato. En el siguiente esquema se muestran los factores del cambio institucional derivado de la RE. Para efectos de análisis se presenta de manera lineal, de acuerdo al esquema ampliado de cambio institucional presentado en el marco teórico de la tesis:

Factores del cambio institucional derivado de la RE



Fuente: elaboración propia.

El cambio institucional se concibió de manera distinta según diferentes contextos. Dentro de las secciones dominadas por la facción democrática, la presión mayor fue por un desplazamiento de la RE, ya que buscaban la remoción de las reglas existentes y sustituirlas por otras, sin una intención de realizar cambios organizacionales, dentro de las secciones democráticas, para adaptarse a un entorno que consideraban inestable y perentorio. En las secciones dominadas por la facción institucional la presión es mixta, algunos sectores presionan en el sentido de una adición, buscaban mantener las reglas, pero con algunas modificaciones o adiciones para cambiar un poco su sentido; en tanto que otro sector busca la conversión de las reglas, con intención de explotar sus ambigüedades y modificarlas en la interpretación y ejecución de forma contraria a su diseño y naturaleza, para tener resultados distintos a lo que establecen. En estos últimos casos, hubo ligeros intentos de adaptarse al nuevo contexto, aunque sea en el discurso,

pero se mantuvo latente la intención de recuperar el papel y prerrogativas del sindicato y mantener la lógica sindical corporativa.

En las secciones democráticas el agente dominante fue insurgente, buscaban desplazar rápidamente las reglas que estableció la RE. En las secciones institucionales predominaron agentes subversivos, buscaban desplazar la institución sin romper sus reglas y lograr un cambio de menor rapidez. Algunos sectores minoritarios fueron simbióticos, consideraron que la RE permanecería e intentaban obedecerla o aprovecharla de distinta manera, sin estar de acuerdo con ella. Otros agentes fueron parásitos, explotaron las reglas de la RE para su beneficio, contraviniendo su espíritu y minándola a largo plazo. Otros agentes fueron mutualistas, se benefician de las reglas ejerciéndolas de formas nuevas y diversas. Un último sector, conformado en su mayor parte por maestros que no son parte de la estructura sindical y que tiene un interés de avanzar en la estructura educativa, fueron oportunistas, no buscaban preservar activamente la RE, pero tampoco buscaban modificarla, debido al alto costo que implica el cambio, y explotaron las oportunidades que daba para lograr sus fines. El predominio de actores insurgentes y subversivos en las facciones sindicales, hicieron que amplios sectores de la organización gremial se mantuvieran, real o potencialmente, como un actor con poder de veto. El veto se realizó con acciones de resistencia cotidianas, o esperando condiciones propicias para actuar en contra de la RE o a favor de recuperar el terreno perdido. En la siguiente tabla se muestra las características del cambio institucional con base en la matriz de factores y efectos presentada en el marco teórico de la tesis:

Características del cambio institucional derivado de la RE

Estado	PFPP	Proceso de implementación	Fortaleza a inst.	Contexto Político (poder de veto)	Nivel de discr.	Agente dominante	Pres. reglas	Cumplir reglas	Tipo cambio de
Débil	Gobernabilidad	Disruptivo	Baja	Alto	Media	Insurgente/ Subversivo	Si/No	No	Deriva/ Desplazamiento

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la conjetura planteada en la introducción del estudio, la complejidad del sistema educativo, del sindicato y del gremio magisterial, presentó una diversidad de

concepciones del cambio institucional que emanó de la RE y una desigual convergencia de las nuevas instituciones con el cambio organizacional en el sindicato. Estos cambios y percepciones variaron de acuerdo a los actores, secciones y temas, pero su tendencia fue un movimiento a la deriva, en sintonía con la concepción dinámica de las instituciones.

Hubo mayores avances en las secciones institucionales hacia una convergencia entre las prácticas y percepciones de los maestros y sectores sindicales con los objetivos de la RE. Se avanzó en algunos sectores en la aceptación de la evaluación, en acotar al sindicato y en la idea de centrarse en el papel que le corresponde. Los avances fueron menores en la gobernanza y existía la idea de incidir en la política educativa, por lo que se mantuvo latente la lógica sindical corporativa y la intención de recuperar su influencia en el ámbito educativo. Los avances en la convergencia entre RE y práctica sindical fueron casi inexistentes en la facción democrática del sindicato, aunque esta encontró un entorno propicio para aumentar su influencia, lo que motivó una mayor vida sindical que podría encaminar algún proceso de cambio organizacional. En ambas facciones se generaron prácticas informales adaptativas y se tuvo la expectativa de recuperar el papel y las prerrogativas sindicales, por lo que el movimiento a la deriva que caracterizó a la RE no permitió consolidar un cambio organizacional profundo, necesario para conformar una representación participativo-sustantiva del sindicato.

Cambio organizacional en el sindicato magisterial en el contexto de la RE

La complejidad de opiniones y percepciones, junto a la coexistencia de inercias, evidencian un cambio organizacional diverso e incierto. En la coyuntura de la RE se conformó una tensión entre la reforma y el contexto organizacional del sindicato, que devino en avances y retrocesos en su interior, por lo que no se puede hablar de un cambio organizacional efectivo. En la mayoría de los casos este quedó en el discurso sin verificarse en la realidad, ya que prevalecieron prácticas y concepciones tradicionales. La falta de participación no fue solo por desinterés o apatía, también por la falta de un espacio, una práctica, una tradición y una estructura de participación sindical.¹³³

¹³³ En la Ciudad de México no hay delegados, eso elimina el nivel más activo políticamente desde las bases, amén de que anula una instancia para conformar una lógica democrática.

El cambio en el sindicato no se pretendió generar con la modificación profunda del entorno político-institucional o la disminución real de la ambigüedad de las instituciones, para generar un genuino proceso de democratización, se intentó generar solo con la disminución de los recursos que puede manejar. Esto disminuyó los incentivos para actuar dentro del arreglo institucional y aumentó la intención de aprovecharse de los vacíos institucionales. La lógica del entorno político-institucional corporativo y el interés de aprovechar las ambigüedades para recuperar las prerrogativas sindicales permaneció latente. Por estas razones, disminuir la capacidad material no generó un cambio organizacional profundo, solo prácticas adaptativas. Parte de la adaptación y legitimidad del sindicato se logró con gremialismo: resolver problemas cotidianos y ofrecer capacitación.

En estas condiciones es difícil considerar la posibilidad de un cambio organizacional en el sindicato, que permita el desarrollo de una representación participativo-sustantiva. La operación del sindicato mantuvo una lógica delegativa. Hubo pocos avances en la gobernanza, la profesionalización y la descentralización del sindicato. No fue visible, en la facción institucional, una cultura de la participación. Todos estos aspectos son necesarios para crear las condiciones de una representación sustantiva y para generar instancias de participación desde las bases.

Estas condiciones derivaron del propio ámbito magisterial en el contexto de la RE. Un proceso cupular y autoritario, centrado en la gobernabilidad, con la lógica de desacreditar y marginar al magisterio, no generó las condiciones para que el sindicato magisterial se vuelva participativo y democrático como estrategia adaptativa. Las organizaciones, para sobrevivir, cambian en función de los incentivos del entorno en el que se desempeñan. En el caso del magisterio, no es posible generar una gobernanza y representación participativo-sustantiva dentro del sindicato, en un proceso y resultado reformador ajeno a la gobernanza, la participación y la representación.

De acuerdo con la tesis planteada, la RE generó cambios en el sindicato magisterial, pero la profundidad y orientación del cambio dependió de su nivel de fortaleza institucional. La RE no fue lo suficientemente fuerte para incidir en la inercia institucional del sindicato y configurar un cambio significativo en su estructura, función, forma de operación y modelo de representación.

En el estudio fue visible la confluencia de los factores exógenos y endógenos que devinieron en la ausencia de proceso efectivo de cambio organizacional en el sindicato magisterial. El factor exógeno más conspicuo fue la debilidad institucional de la RE, derivada de su proceso de diseño e implementación, que permitió un contexto político débil, en el que era factible mantener un poder de veto por parte del sindicato. Los factores endógenos fueron la dependencia del rumbo institucional dentro del sindicato, su capacidad de adaptación, el predominio de agentes insurgentes y subversivos, y la ausencia de participación política. En la siguiente tabla se muestran los factores exógenos y endógenos del cambio organizacional.

Factores exógenos y endógenos del cambio organizacional	
Factores exógenos	Factores endógenos
Debilidad institucional.	Dependencia del rumbo institucional.
Proceso de implementación.	Capacidad de adaptación del sindicato.
Contexto político débil, carente de gobernanza.	Predominio de agentes contrarios a la RE.
Poder de veto sindical.	Ausencia de participación política.

Fuente: elaboración propia.

Los resultados trascienden la coyuntura de este estudio, con ellos se puede establecer que la posibilidad de un cambio profundo por medio de reformas educativas, con la orientación esperada, depende de la fortaleza institucional que estas logren tener. La fortaleza implica que las instituciones se cumplen y deriva del adecuado diseño e implementación de las reformas, amén de la participación de los actores afectados para lograr la legalidad y legitimidad suficiente. Para resaltar otros aportes de este trabajo, a continuación se reflexiona sobre sus resultados a la luz del debate más amplio.

II. Reflexiones y conclusiones a la luz del contexto y debate más amplio

1. Reflexiones sobre el derrotero de la RE

Los resultados de la investigación permiten abonar al debate académico en torno a la RE y la organización gremial. Hay elementos que apoyan la idea de que intentó ser una reforma significativa del sector educativo, con un cambio profundo en la carrera profesional y el servicio docente, pero no hay unanimidad en su profundidad. Su diseño fue adecuado para el objetivo de cambiar el modelo de carrera docente y limitar el papel del sindicato, pero se hizo con un criterio centradamente punitivo, reduccionista, cupular

y laboral-administrativo. Muchas de estas acciones pudieron ser necesarias, pero no se equilibraron con otros aspectos, dentro de una reforma más integral, lo que la debilitó institucionalmente. El cuestionamiento sobre la profundidad de la RE también deriva del hecho de que, si bien cambió algunas prácticas informales, otras sobrevivieron y surgieron nuevas.

La reforma fue muy vertical y centrada en un modelo supranacional. En principio esto no es malo, pero debe considerarse las condiciones nacionales y generar un consenso local para fortalecerla. Los criterios supranacionales enfatizaron la evaluación y la estandarización de la calidad educativa. En lo local, la RE se centró en la gobernabilidad del sistema, recuperar la rectoría de la educación, no en la gobernanza.

Centrar el discurso en recuperar la rectoría de la educación fue positivo mediáticamente ante la opinión pública, pero en la práctica esto no resultó del todo cierto y parece inviable en las actuales condiciones, ya que se puso de manifiesto la necesidad de considerar alguna representación del magisterio o la dificultad de soslayarla completamente. Muchos sectores no consideran que el sindicato le haya arrebatado la rectoría al gobierno, este la cedió y en la coyuntura de la actual RE las autoridades debieron tomar en cuenta al sindicato para implementarla, con lo que nuevamente le otorgó parcelas de acción. La RE fue un ejemplo más de lo sucedido en coyunturas anteriores, que devinieron en un fortalecimiento del sindicato, en este caso se fortaleció a la facción democrática. Por otro lado, el sindicato actúa con presiones y chantajes cuando tiene la oportunidad, aprovechando las debilidades del gobierno y las autoridades, que muchas veces ceden para mantener la gobernabilidad. Es necesario encontrar y proponer mecanismos para transformar esta relación, pero es innegable que esto requiere de reformas con fortaleza institucional en el pleno sentido del término.

Con los resultados se pone en evidencia fallos institucionales en el sector y en las reformas. La carga exageradamente punitiva es la más evidente, sin un equilibrio formativo y adecuados incentivos positivos. La naturaleza punitiva se conjuntó con la imposibilidad real de llevar a cabo los procesos de evaluación, de aplicar cabalmente las sanciones y procesar los problemas que derivan de ello. Los procesos de evaluación son complejos y costosos, la evidencia muestra que no hubo la preparación adecuada para afrontarlo. El proceso de evaluación se rezagó por cuestiones técnicas o políticas y hubo

bastantes maestros remisos. También existieron dudas sobre los criterios reales para la selección de los maestros a evaluar, lo que generó suspicacia en el proceso. Estas sospechas se extrapolaron a las sanciones derivadas de la evaluación, profesores en circunstancias similares han tenido sanciones distintas, lo que generó la idea de la existencia de un criterio político. La politización de la RE minó su carácter técnico-institucional y abrió la posibilidad de una contienda para ser negociada, modificada o cancelada. Por último, no se conformó una adecuada estructura de formación, esta se limitó a buscar cursos de preparación para el examen de evaluación, en su mayoría ajenos a la oferta de la SEP.¹³⁴

Además de los fallos institucionales, es evidente una inercia cultural importante, aunque relativa, pues hay disposición al cambio y se identifican sectores nuevos, en el sindicato y el magisterio, con una mentalidad más profesional y meritocrática. Estas posibilidades se pueden aprovechar con una reforma adecuada, que contemple un escenario viable y un adecuado proceso de implementación.

2. Claro-oscuros de la RE

La RE tiene aspectos positivos y negativos que es necesario resaltar, ante la inexorable posibilidad de afrontar nuevos procesos de reforma. Es un acierto intentar construir un modelo de carrera docente meritocrático y que el Estado intente recuperar la rectoría de la educación. Pero es pertinente que el proceso no tenga un enfoque marcadamente punitivo y reduccionista. Se podría optar por un modelo formativo y una reforma integral, que abarque el sector educativo y otros sectores que son parte de su contexto. Centrar la responsabilidad en los maestros, sin considerar la complejidad del fenómeno educativo, debilitó la RE, pese a los beneficios que muchos sectores encontraron en ella.

Respecto a recuperar la rectoría de la educación, no basta con limitar al sindicato, también hay que mejorar la gestión por parte de las autoridades. Hacer a un lado al sindicato no garantiza una mejor gestión y elimina su potencial apoyo en el proceso de

¹³⁴ Una parte importante de los actores entrevistados consideró que la RE fue un fracaso, aun antes de que se anunciara su cancelación, por sus contradicciones, naturaleza reduccionista y cupular, y la falta de cumplimiento de muchas disposiciones. En el fracaso hay elementos para considerar el papel activo del sindicato como grupo de interés, pero también se debe considerar las fallas de la propia reforma, su debilidad institucional y el *gatopardismo* de algunos aspectos. El fracaso se consumó con la alternancia en el gobierno federal.

implementación. Muchas prácticas informales y vacíos surgieron de la esfera gubernamental, lo que debilitó la RE y abrió un espacio a la injerencia sindical.

Es entendible, al considerar experiencias anteriores, que la RE haya sido de arriba para abajo y no acordada con el sindicato, pero era necesario buscar una legitimidad por medio de un mayor consenso y no una estrategia enteramente cupular. Las reformas de arriba para abajo no necesariamente son negativas, pueden ser bien intencionadas y tener aspectos positivos, pero el criterio para esto no se debe reducir a la búsqueda de la gobernabilidad y una supuesta fortaleza institucional. En este trabajo se ha argumentado que las reformas de arriba para abajo en realidad pueden ser débiles, la fortaleza se logra cuando las reformas tienen legitimidad entre los actores, lo que aumenta las probabilidades de implementación en el caso de que sean positivas.

También es pertinente considerar, con base en el análisis de RE, que renunciar al apoyo del sindicato es muy difícil. El sindicato busca mantenerse vigente y, eventualmente, el gobierno busca su apoyo para la implementación y la gobernabilidad, por lo que la idea de hacerlo totalmente a un lado no es viable. Es mejor pugnar por mejorar su función y forma de operación con las condiciones adecuadas, y considerar el contexto político y social más amplio en el que el sindicato se desempeña, lo que implica reformas no solo en el sector educativo, también en el sistema político en su conjunto, dada la imbricación del sindicato con el contexto político nacional. Un contexto político caracterizado por la corrupción y el autoritarismo, no abona a construir un SEN y un sindicato que aspiren a lograr una gobernanza.

Con los resultados se relativiza la idea de lograr cambios a corto plazo. El PPM impulsó reformas estructurales que se procesaron en poco tiempo. En este escenario, la RE se legisló rápidamente y se procedió a su implementación. Los resultados permiten ver que las reformas educativas requieren procesos de discusión, diseño, legislación e implementación más pausados. Las reformas apresuradas pueden tener el factor sorpresa e imponerse, pero son poco estables y tienden a la debilidad institucional. La RE pudo ser concebida desde tiempo atrás, pero el proceso legislativo fue muy corto y los horizontes temporales de implementación fueron muy reducidos, se requiere un proceso de aceptación de las nuevas reglas.

El horizonte temporal tampoco se debe reducir a los periodos electorales. Las reformas educativas en México suelen ser políticas de gobierno, con una temporalidad y objetivos marcadamente políticos y poca participación de la sociedad. Esto politiza aún más procesos que de por si tiene una carga política importante y en los que es difícil introducir criterios técnicos. Para tener mayores avances, se podría pasar a políticas de Estado, con un horizonte temporal y objetivos que trasciendan la coyuntura político-electoral, con el concurso de la sociedad, los actores del sector educativo (como el sindicato), la academia y la iniciativa privada.

También es importante tener presente los factores culturales, no solo institucionales. Es necesario evaluar correctamente la actitud de los maestros frente a la RE. La mayoría de los sectores aceptan la necesidad de reforma, asumen su responsabilidad y apoyan la necesidad de cambios, pero desean participar y lograr una reforma adecuada. En general se acepta la evaluación, se considera un proceso consustancial a la labor magisterial, pero se rechaza tajantemente un proceso descontextualizado, desgastante y con consecuencias marcadamente punitivas. Se apoya la idea de un modelo formativo, pero este aspecto estuvo ausente en la RE, lo que abrió las puertas al sindicato con su plataforma SINADep, que solo ofreció una capacitación para el examen, no una formación.

Otro aspecto que se puso en cuestión, principalmente en sectores sindicales, es la idea del catastrofismo del sector y la deficiencia de reformas anteriores. Los maestros consideran que la Carrera Magisterial y el Modelo de Escalafón tenían virtudes. La primera fomentaba la formación y el segundo consideraba varios aspectos para la promoción y se basaba en un proceso que socializaba y capacitaba al directivo para su función, principalmente en lo político. Pero se reconoce que ambos modelos se corrompieron y, a la postre, no contribuyeron a una mejora de la calidad educativa, lo que apuntaló la necesidad de una nueva reforma. Sin embargo, su espíritu puede contener elementos positivos que es necesario tomar en cuenta.

En este estudio se hace hincapié en que es necesario evaluar el papel del sindicato en la consecución de las políticas y el efecto de las políticas en el sindicato. La RE complicó las relaciones internas en la organización gremial, fortaleció a la facción democrática y emergió una nueva facción dentro de la corriente institucional. Un mal manejo del

gobierno generó una mayor conflictividad en la organización gremial. La pugna tiene su lado positivo: puede debilitar posiciones hegemónicas, generar contrapesos, ampliar la posibilidad de una mayor pluralidad, incitar una mayor participación de las bases y lograr que alguna facción apoye las reformas. La disputa entre corrientes puede reducir la corrupción, por la necesidad que tienen de seducir a las bases, legitimarse y cuidarse de los señalamientos del adversario. También abona a la fortaleza sindical, se sabe que la corriente democrática e institucional forman una mancuerna que incide en distintas arenas para defender intereses del sector, aunque con un fuerte componente corporativo, autoritario, corrupto y una injerencia que va más allá de sus temas. Se debe reorientar esa incidencia con los incentivos adecuados.

Frente a los aspectos positivos que implica la pluralidad, es pertinente señalar que la forma en que estas facciones surgen y se relacionan, dentro de un contexto corporativo y antidemocrático, abona al conflicto, inhibe la participación y aumenta las tensiones dentro de la organización. La disputa política en un contexto institucional inadecuado puede ser destructiva y abonar a un incremento de los aspectos negativos del sindicato. Esto puede devenir en la radicalización de los discursos, con el afán de defender intereses, y la probable disminución del apoyo a las reformas, que en otras circunstancias tal vez se hubiera dado. También tiene el potencial de debilitar al sindicato, con la consecuente dificultad de generar una representación sustantiva y, en el peor de los casos, regresar a un esquema corporativo para lograr su permanencia.

Con la cancelación de la RE no todo se pierde, quedan impulsos de cambio: la conciencia de la posibilidad de acotar sindicato, de disminuir su estructura y recursos, de las ventajas de limitar su influencia en la trayectoria de los maestros y en el sector educativo. También surgen nuevos actores e intereses, dentro de un contexto más complejo, que defenderán sus nuevas posiciones y competirán por las parcelas de poder, lo que puede generar contrapesos. Adicionalmente, queda la aceptación, en muchos sectores del magisterio, de su responsabilidad en el desempeño del sector educativo y la necesidad de actuar en consecuencia, con la construcción de un entorno meritocrático y profesionalizante.

Por último, surgen valiosas lecciones, principalmente la evidencia de la necesidad de hacer reformas fuertes, con un adecuado equilibrio político-institucional e implementarlas de manera adecuada, en asociación con los actores involucrados. Es necesario privilegiar

la gobernanza por encima de la gobernabilidad, pasar de los controles a los incentivos y concebir a los actores, incluyendo al sindical, como potenciales aliados.

3. Dinámica y papel del sindicato a la luz del debate académico

La relación entre sindicato magisterial y políticas educativas es importante. Tomar en cuenta al sindicato, en un proceso reformador, es inevitable en el actual escenario y no necesariamente negativo. Hacer a un lado al sindicato no garantiza una mejor forma de operación del sector educativo y elimina posibilidades de implementación. En un contexto adecuado, que obligue al sindicato a un cambio organizacional, este puede tener un papel en la implementación de RE e incluso en la calidad. Esto se demostró con su papel en la implementación de la RE con la conformación de SINADEP, el sindicalismo de servicios, la capacitación para el examen y los servicios de gestión, muchos de ellos sin un condicionamiento político.

La literatura académica generalmente concibe al sindicato como una organización que es resistente al cambio, o que se adapta a las modificaciones de su entorno manteniendo su lógica corporativa y su influencia negativa en el SEN (al oponerse a los procesos de modernización). Con los resultados del trabajo de campo se puede relativizar esta concepción. Hay factores endógenos que obstaculizan el cambio organizacional, pero también importantes factores exógenos. Los resultados ponen en evidencia que la organización orienta parte de su funcionamiento de acuerdo a los incentivos de su entorno, por lo que surge la pregunta de si dicho entorno realmente ha cambiado de lógica en las sucesivas reformas (y el sindicato se resiste o se adapta a estos cambios) o, por el contrario, el entorno no ha cambiado lo suficiente como para propiciar un cambio significativo en la organización.

Los resultados de la investigación ponen en cuestión la idea de que el sindicato magisterial se opone tajantemente a cualquier proceso modernizador y reformador. El sindicato apoyó la RE y tuvo un papel activo en su implementación. Otorgó servicios de capacitación, conminó a los profesores a evaluarse y capacitarse y no caer en una situación irregular en los términos del SPD. Canalizó a los maestros con la autoridad pertinente cuando le solicitaron algún “favor” que ya no se podía cumplir fuera de la normatividad, apoyó en aspectos de gestión y le hizo ver al maestro que el escenario

había cambiado y “no se podían hacer las cosas como antes”.¹³⁵ La intención del sindicato era sobrevivir en un entorno hostil y perseguir sus intereses, pero es una muestra de que pueden ser convergentes los objetivos de las reformas educativas y del sindicato magisterial (al menos en su facción institucional), con los incentivos adecuados.

La influencia negativa del sindicato y los maestros en la calidad de la educación es relativa. Ciertamente influyen en la calidad y en la modernización del sector, pero la causa es compartida con unas autoridades y un gobierno que propiciaron en gran medida el problema. Es incorrecto dar por sentado que el sindicato magisterial, inexorablemente, afecta negativamente el desempeño magisterial y abona a la baja calidad educativa. Con las condiciones adecuadas, un sindicato magisterial tal vez podría abonar a un mejor desempeño magisterial y aumento de la calidad educativa.

En el trabajo de campo se identificaron factores endógenos que obstaculizan el cambio organizacional en el contexto de la RE: prevalecieron intereses de grupo, autoritarismo y corporativismo, amén de una pasividad de las bases, muchas veces como respuesta de esa estructura. La inercia institucional y burocrática del sindicato es un problema real y profundo. Existen fuertes obstáculos para lograr una representación participativo-sustantiva, que supere una representación delegativa o simbólica. Hay pasividad e individualismo, incluso temor y control y disminuye la idea de gremio.

Sin embargo, al interior del sindicato se pudieron identificar algunos indicios de cambio. La RE debilitó sus recursos y prerrogativas, lo que cimbró su estructura burocrática y corporativa. Disminuyó su papel político electoral y la posibilidad de conducir las trayectorias docentes o controlar al magisterio. Hay sectores conscientes, con actitud profesional y meritocrática, interesados en el cambio del sindicato magisterial (hacia una representación al menos sustantiva) y el SEN. Estos sectores demandan un cambio generacional en la cúpula sindical, aunque no se entregan decididamente a la faena de lograrlo, por lo que la participación y la auto organización no es muy significativa.

¹³⁵ No se puede soslayar que esto se hizo en un contexto de debilidad del sindicato, por la detención de su lideresa y pérdida de prerrogativas, y por medio de una racionalidad institucional de alto costo. Lo que toca explorar es si sería posible modificar el papel del sindicato en la coyuntura de las reformas educativas y lograr una representación sustantiva, con una lógica cercana a la gobernanza. La racionalidad institucional basada en la fuerza y control tuvo potencialidades, pero también limitaciones, terminó debilitándose. Quizá una ingeniería institucional de otra naturaleza pueda devenir en una mayor fortaleza institucional.

Un factor que abona a esta posibilidad de cambio es que muchos sectores quieren acotar el papel del sindicato, buscan que se centre en lo laboral, la defensa de la materia de trabajo y la educación pública. Para que el sindicato cumpla su papel de defensor de derechos laborales, debe haber un contexto político-laboral más amplio a favor de ello, el cual no ha existido. Los derechos laborales no se cumplen a cabalidad y a ello se suma la individualización del trabajo y el embate contra el sindicalismo. La propia RE se concibió como un revés en los derechos laborales de los maestros, incluso hay quienes consideraron que generó un régimen laboral especial que se impuso de forma arbitraria y los dejó indefensos. Ante ello es natural que se recurra a la figura sindical como instancia de apoyo. Un contexto adecuado para el desarrollo de los sindicatos requiere autonomía, respeto a los derechos laborales y a la libertad sindical, esto puede generar incentivos para la democratización u para una mayor participación.¹³⁶

La capacidad de adaptación del sindicato es ambivalente dentro de esta posibilidad de cambio. Hay indicios que apoyan el argumento de que el sindicato es una organización que se adapta y reproduce su estructura, lógica corporativa y de grupo de interés, con una injerencia que va más allá de sus atribuciones, en los contextos de cambio. Sin embargo, los cambios en la coyuntura de la RE no generaron los incentivos y límites adecuados, con la fuerza y profundidad necesaria y en un sentido orientado a la gobernanza del sector educativo. En este escenario es entendible la falta de mayores cambios organizacionales en el sindicato magisterial e incluso los retrocesos. Se hizo evidente que la organización responde a las características del contexto y no se pueden generar gobernanza en un contexto carente de gobernanza.

Por medio del trabajo de campo se pudo ver que hubo una adaptación del sindicato en la coyuntura de la RE. Para lograr la adaptación, el sindicato jugó con un doble discurso centrado en la modernidad y el pasado, en apoyar al gobierno y atender los intereses del gremio. Con esto quedó de manifiesto la excepcionalidad del sindicato como una organización que juega entre lo laboral y lo profesional, entre los intereses gremiales y

¹³⁶ La baja participación quizá responda a la prevalencia de una estructura corporativa en el sindicato y un contexto poco propicio para la organización colectiva de base. Posiblemente la participación aumente si el contexto cambia en un sentido que la favorezca. Con las condiciones adecuadas, se pueden capitalizar estos impulsos para lograr mayores cambios organizacionales. El reto mayor, además de superar el corporativismo, será superar la atomización e individualización del magisterio y el embate a las organizaciones colectivas. Como punto a favor, se pudo observar que aún existe en el magisterio una representación en el sindicato y un espíritu de gremio.

los del sector educativo, pero esta característica se puede aprovechar. La adaptación no es necesariamente un proceso de reproducción o fortalecimiento, no implica inexorablemente replicar su lógica más retrograda o mantener el statu quo. También es evidente que busca adaptarse a las circunstancias cambiantes por medio de mudanzas que converjan con la lógica del nuevo contexto. Aunque intentó mantener funciones y prerrogativas o recuperar terreno perdido, hubo cambios evidentes en su papel y se ha debilitado su estructura. Hubo avances mínimos en la democratización y disminución del centralismo y corporativismo.

Muchos de los cambios en el proceso de adaptación fueron *gatopardistas*, pero otros fueron efectivos: disminuyó su estructura y recursos, sustituyó atribuciones y prerrogativas y eso le llevó a cambios en su función, a tímidos cambios en su forma de operar y a un intento por cambiar su discurso y orientación sindical (sindicalismo de servicios). Estos cambios incipientes pueden generar cierta participación de las bases. Este nivel de la organización demuestra estar mucho más libre de la corrupción y tener elementos progresistas. En un contexto adecuado, caracterizado por la representación participativo-sustantiva y un entorno político-laboral más democrático y respetuoso del derecho laboral y la organización colectiva, estos sectores pueden propiciar un cambio mayor. A partir de esta evidencia se argumenta que la falta de mayores en el sindicato puede responder a la ausencia de cambios profundos en la lógica institucional del SEN, derivado de reformas educativas con un fuerte contenido político, centradas en mantener una lógica de control y gobernabilidad. En este contexto, el *gatopardismo* del sindicato responde a lo superficial de las reformas, no solo a las inercias dentro de la organización.

Una alternativa de “sindicalismo de servicios”

El cambio de función y forma de operación del sindicato respondió a la necesidad de adaptación a los retos que se le presentaron. El discurso del sindicalismo de servicios se intentó adaptar al contexto de la RE y al contexto político-institucional más amplio, caracterizado por una hostilidad hacia las organizaciones gremiales. El sindicato de maestros podría considerar la idea de ser un sindicato de servicios en un sentido distinto. Es pertinente que ese paradigma sindical tenga el objetivo de articular, ordenar, guiar, defender, educar y generar un espacio para la participación magisterial, con el fin de iniciar una etapa creativa de generación de instituciones. La función del sindicato podría

responder a las necesidades e intereses de las bases, con una forma de operar que permita una participación propositiva-fiscalizadora. En suma, el sindicalismo de servicios implicaría poner al sindicato al servicio e interés de lo que decidan las bases en un sentido participativo. Esto implica un cambio organizacional profundo, difícil de alcanzar en las condiciones actuales. La facción democrática tiene una concepción del sindicato como espacio de movilización y participación, con un papel proactivo en la política educativa (verbigracia: proponer un modelo educativo), pero en su forma de operar reproduce prácticas autoritarias y corporativas.

Importancia de conformar un sindicato constructivo

En el estudio se puso en evidencia la necesidad de tomar en cuenta al sindicato en cualquier empeño reformador (o algún otro representante del magisterio). En lugar de hacerlo a un lado, los procesos de reforma podrían generar incentivos para mejorar su forma de operar, lograr mayor gobernanza y una representación participativo-sustantiva. Esto no se ha logrado por inercias en la organización, pero también por deficiencias del contexto. Las reformas educativas no han alcanzado el cometido de acotar y modificar la función y forma de operación del sindicato, debido a sus debilidades y contradicciones. La falta de imposición y estabilidad de la RE y las deficiencias del contexto político más amplio no abonaron en ese sentido, el nuevo escenario incluso obstaculizó la vida sindical y colectiva y aumentó la individualización del trabajo docente. En el contexto pos-reforma, marcado por un nuevo entorno político, el sindicato se mantendrá y posiblemente recuperará fuerzas, sostendrá lógicas anteriores y recuperará recursos y prerrogativas. La organización, como grupo de interés, buscará activamente esto, pero también dependerá de las nuevas condiciones del contexto.

Para incidir decididamente en el cambio organizacional, las reformas y políticas educativas necesitan abonar a ello, centrarse más en la gobernanza que en la gobernabilidad, propiciar la participación y deliberación en las bases. Se insiste en que, para lograr esto, es necesario un contexto más democrático y menos hostil a las organizaciones colectivas. Para ello es pertinente que el foco de las reformas se mueva de un esfuerzo por acotar al sindicato magisterial, a un esfuerzo por transformar profundamente el entorno institucional del SEN y del sistema político mexicano, para

hacerlo funcionar con una lógica distinta, con el fin de que el sindicato se adapte por medio de cambios organizacionales significativos.

En conclusión, tras la RE el sindicato está vivo. Tiene muchas debilidades, pero mantiene fortalezas, en su interior hay inercias, pero también grietas por donde puede filtrarse el cambio. Es un actor de peso que actúa como grupo de interés cupular, pero también gremial. Puede ser retrograda y modernizador. El sindicato no es monolítico, es plural, tiene distintas posturas entre sectores y facciones, hay oportunidades y obstáculos de cambio. Existen posibilidades, complicadas pero realistas, de generar cambios organizacionales en el sindicato con el contexto adecuado. Muchos entrevistados aseguraban que el cambio estaba en curso y el retroceso era improbable. El efecto de la RE sobre el sindicato fue significativo. En el ánimo de lograr una organización sindical constructiva se debe explorar esa posibilidad.

Ante la necesidad de una representación gremial del magisterio, una alternativa es reemplazar al sindicato magisterial por otra organización. Una propuesta es sustituirlo en una asociación profesional. Esto fortalecería la faceta profesional del sindicato, pero debilitaría su talante gremial y laboral. Otra alternativa que se puede explorar es incentivar la emergencia y fortalecimiento de sindicatos alternativos que compitan entre sí por la afiliación magisterial. Esto podría generar incentivos para conformar organizaciones sindicales con una representación participativo-sustantiva, pero el inconveniente es que puede dispersar la fortaleza del gremio y el gobierno no tendría un interlocutor de referencia, amén de que en condiciones inadecuadas pueden ser factor de conflicto e inestabilidad. La pluralidad puede abonar a disminuir el corporativismo, pero sin los incentivos adecuados puede suceder que los nuevos sindicatos reproduzcan esta lógica.

4. Escenarios

Sin afán de simplificar, se pueden identificar dos escenarios contrapuestos. Si prevalece el sector que tiene mayor distancia del sindicato y apoya un modelo meritocrático de carrera magisterial, puede haber incentivos internos de cambio en la organización gremial para atraer a estos sectores, tendientes a modificar el modelo de representación sindical. Sin embargo, este sector puede ser renuente de apoyar la organización sindical y no afanarse en construir una representación participativo-sustantiva, debido a la pasividad política de este grupo y a la individualización de la carrera docente. Si prevalece el sector

cercano al sindicato, refractario a los criterios meritocráticos en la carrera magisterial, la organización gremial tiene mayores probabilidades de permanencia, por un mayor interés de estos sectores en mantenerla, pero con menores incentivos de llevar a cabo un cambio organizacional y modificar el modelo de representación sindical.

Además del factor interno, hay que considerar el externo. En el gobierno de AMLO se habla de impulsar una democratización sindical, respetar su autonomía y cancelar el corporativismo, al terminar la injerencia del presidente en la vida interna de los sindicatos. La propuesta está todavía en el discurso y en la práctica no es muy visible, amén de que el corporativismo también se sostiene por factores existentes al interior de los sindicatos. Las inercias en el sindicato son un factor que obstaculiza el cambio y hace potencial un retroceso, pero es importante hacer hincapié en que la organización no actúa en el vacío, no es un sistema aislado del entorno, responde a los incentivos y límites del contexto y aprovecha sus vacíos y debilidades como un grupo de interés.

El escenario probable, tras la cancelación de la RE y el cambio de gobierno, si prevalecen los sectores retrogradados y no se impulsan los cambios en el contexto, es que el sindicato interrumpa su incipiente proceso de cambio y se enfoque en recuperar sus prerrogativas. Probablemente no se consolidará un proceso de transformación. En este escenario, el papel del sindicato podría ser menos convergente con las políticas y reformas progresistas en el sector educativo.

Sin embargo, la restauración de la estructura y lógica tradicional del sindicato puede ser relativa, es improbable un regreso total al escenario anterior, pues hay cambios que tomaron impulso en la coyuntura de la RE. Hay transformaciones internas y externas que avanzan hacia una democratización y cambio del papel sindical. Los cambios pueden surgir del interior si se avanza hacia la participación y la representación sustantiva. También pueden surgir del contexto si se generan incentivos adecuados y el impulso democratizador se fortalece. En este proceso es necesario que haya un cambio en la concepción de los sindicatos en general y del sindicalismo magisterial en particular, para que el contexto sea más favorable hacia la organización colectiva.

5. Líneas de investigación

Una línea de investigación para el futuro es evaluar las tendencias que se abrieron con la RE en el nuevo contexto político. También es importante analizar cómo se puede lograr, con las condiciones internas y externas, un cambio efectivo en la función, forma de operación y representación en el sindicato magisterial y estudiar su papel real y posible en la política educativa, considerando un cambio en la organización. En los nuevos estudios es importante considerar el contexto más amplio, no solo el sector educativo. Es necesario analizar los efectos de las políticas en el sindicato, no solo del sindicato en las políticas, y evaluar cómo se puede influir de manera decisiva en la organización gremial. Es pertinente orientar esfuerzos en plantear la posibilidad de diseñar políticas y reformas que generen cambios significativos en la lógica del SEN y del sistema político. Estos trabajos ayudarían a comprender y evaluar si los cambios en el contexto pueden tener efectos significativos en la organización gremial, e indagar si el sindicato responde a los cambios del contexto y de qué manera.

Para desarrollar estas líneas de investigación, la academia podría tener una concepción más neutral y objetiva sobre el sindicato. Relativizar la idea de que inexorablemente es y será el gran problema del sector educativo. La atención puede pasar de la investigación de un “problema”, al análisis profundo de los efectos mutuos entre políticas y organización gremial, amén de las posibilidades de abonar a un cambio efectivo en el sindicato magisterial. Una actitud académica apropiada, podría ser considerar el potencial papel positivo del sindicato en el sector educativo, y considerar que, en el contexto adecuado, puede coadyuvar a la implementación de reformas.

El sindicato magisterial funciona como un grupo de interés, pero esto sucede en muchas organizaciones. Incluso las instancias gubernamentales normalmente funcionan con una lógica burocrática en la que sus miembros persiguen primordialmente sus intereses, en lugar de abocarse a realizar su función y privilegiar el interés general. Una línea de investigación puede centrarse en cómo generar incentivos para que los intereses sindicales converjan con el interés general y con los objetivos de las reformas en el sector. La academia podría generar conocimiento que sirva para orientar e incentivar una articulación positiva entre el sindicato y las reformas y políticas educativas.

La capacidad de adaptación que caracteriza al sindicato debe estudiarse a profundidad y verse como una posibilidad de cambio organizacional positivo y no solo como el proceso de consolidación del corporativismo sindical. Generalmente la adaptación a los cambios en la política educativa y el contexto político-laboral llevan al sindicato a fortalecer su estructura, sus prerrogativas y su injerencia en asuntos extrasindicales, pero no necesariamente debe ser así. El proceso de adaptación del sindicato en la coyuntura de la RE llevó al sindicato a cambios organizacionales en su función y forma de operación, tendientes a apoyar la reforma. Los cambios no fueron de la magnitud deseada, sobre todo en la democratización y gobernanza de la organización, pero no pueden soslayarse. Tampoco hay que perder de vista que la RE operó con una lógica centrada en el control, por medios ajenos a la gobernanza, con amagos judiciales y una racionalidad de alto costo, dentro de un contexto político caracterizado por el autoritarismo y la corrupción. Habría que indagar si, en un contexto institucional y político-laboral adecuado, el proceso de adaptación puede generar cambios organizacionales profundos, orientados a la democracia sindical dirección y magnitud correcta. Esto no se ha podido estudiar empíricamente porque históricamente no ha acontecido un proceso de reforma centrado en la gobernanza.

A lo largo de su historia, el sindicato ha buscado llevar a cabo funciones que no le corresponden, pero esto no solo se debe a una acción activa del sindicato, que invade o acapara parcelas ajenas a su función, también se debe a que el gobierno le cede terreno, deja vacíos y tiene deficiencias que mantiene vigente el papel sindical. Aquí se argumenta que es posible acotar sus funciones, disminuir sus recursos, prerrogativas y su influencia político-electoral, si el gobierno deja de ceder el espacio y lleva a cabo sus funciones adecuadamente. Es necesario analizar a detalle el efecto de las políticas y reformas educativas, para diseñar incentivos y reglas adecuadas que abonen en ese sentido.

En suma, se argumenta que, con las condiciones institucionales adecuadas, podrían coincidir los intereses de grupo consustanciales a la organización sindical, con el interés general o social. Se considera que la búsqueda de esta posibilidad no se ha hecho adecuadamente en el plano institucional, político o académico. Es pertinente pasar del control a los incentivos y a la búsqueda de políticas de Estado con mayor legitimidad. En este contexto, probablemente las bases del magisterio darían mayor apoyo a las reformas

políticas y educativas progresistas y ejercerían una presión en el sindicato hacia el mismo sentido. La organización sindical, interesada en mantener el apoyo de las bases, podría alinear sus intereses con el interés de las bases y quizá transformarse en un verdadero sindicato, defensor de los derechos del magisterio, que pugne por mejorar el sector educativo. Hay indicios en las bases magisteriales de la posibilidad de esto, ya que se verifica menor corrupción y amplios sectores que apoyan políticas progresistas y meritocráticas, amén de una disposición la formación docente. En contra se tiene una baja participación y apatía política, en parte como lastre del corporativismo que aun impera en el sindicato.

No se trata de hacer una apología del sindicato magisterial, ni ignorar su relación problemática, generalmente nociva, con el sector y las políticas educativas. Se trata de analizar, de la manera más neutra posible, este fenómeno a la luz de un contexto y debate más amplio. Concebir al sindicato como una organización que se desempeña y responde a un entorno institucional, político y cultural amplio. También implica no ignorar el valor de las organizaciones gremiales y diseñar una agenda de investigación tendiente a entender cómo se puede mejorar su papel y desempeño con mecanismos institucionales. Por lo anterior, los análisis institucionales pueden complementar los estudios políticos-culturales.

EPÍLOGO

Al inicio del gobierno de AMLO el sindicato tiene una situación diversa. Se encuentra dividido en tres facciones: la democrática, que se fortaleció en la coyuntura de la RE y con el triunfo de AMLO, que tiene un discurso cercano a su postura. La institucional, que sufrió una debilidad relativa al inicio del proceso de RE, para luego recuperar parte del terreno perdido, esta facción también tiene un entorno favorable en el nuevo gobierno. Y una facción emergente, conformada por el grupo que se mantuvo en torno a la ex lideresa EEG y se fortaleció con su regreso a la vida pública. Este último grupo también puede beneficiarse con las nuevas condiciones políticas.¹³⁷ El discurso del gobierno de AMLO, en el sentido de hacer una nueva reforma tomando en cuenta a los maestros, podría fortalecer el papel del sindicato en la política educativa, e incentivar la participación docente de manera plural, pero sus divisiones internas, basadas en el conflicto, dificultan esa posibilidad.

En materia educativa, en el nuevo gobierno se suspendió la RE de 2012 y se inició un proceso para cancelarla y reemplazarla por una nueva legislación. El 15 de mayo se promulgó una nueva reforma educativa. El diseño y el contenido de la nueva reforma se hicieron con una lógica distinta a la de 2012. El derrotero inició con foros de consulta y con una interlocución más cercana al sindicato, maestros y sociedad en su conjunto, con un discurso gubernamental centrado en reivindicar el trabajo de los maestros. En este proceso es visible la presencia de las dos facciones principales del sindicato, con diálogo directo con el gobierno. En particular es visible la interlocución, y la presión en las calles, de la sección 22 con los funcionarios del gobierno y con el presidente de la república, al punto de que AMLO propuso a la CNTE redactar de manera conjunta las leyes reglamentarias de la reforma. Esto pone en evidencia que la RE 2012 no debilitó al sindicato, se mantuvo la fortaleza sindical, principalmente de la facción democracia, y el deseo de regresar a la situación anterior a la RE de 2012.

Quizá como resultado del proceso de consulta, y por la presión sindical, se propone una nueva reforma con contenido ambiguo: se toman en cuenta muchas demandas del

¹³⁷ La forma en que regresa la exlideresa a la vida pública, y el contenido de su comunicado, hace evidente la intención de recuperar su protagonismo en el ámbito político y educativo. No se puede soslayar que regresa decidida a tener un papel en el nuevo gobierno, con una marcada intención de incidir en la política educativa y recuperar la fortaleza del sindicato.

sindicato, pero se busca mantener la rectoría del Estado en la educación.¹³⁸ Se satisfacen demandas como la basificación de maestros que laboran en distintas modalidades, iniciar un proceso de federalización de plazas, reparar los daños a maestros afectados en el proceso de implementación de la reforma anterior (liberar presos y reincorporar a maestros separados del servicio como efecto de la reforma) y acordar de común acuerdo con la CNTE el número de aceptados a escuelas normales y el método de admisión. La impronta y fuerza sindical queda de manifiesto con estas acciones.

Un cambio sustancial es que el SPD se sustituye por un Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros, con rectoría en la federación. Con este sistema se promete que habrá procesos de admisión, promoción y reconocimiento públicos, transparentes, equitativos e imparciales. La admisión será por concurso, pero la promoción será por escalafón.¹³⁹ Se fortalecerán las escuelas normales y se les dará preferencia en el concurso de ingreso. Con ello se da un escenario mixto: se mantiene la evaluación en el ingreso, pero se privilegia a los egresados de las escuelas normales y se regresa al modelo anterior a la RE de 2012 para la promoción.

Respecto a la descentralización, el congreso legislará la distribución atribuciones entre federación, estados, y municipios, las aportaciones económicas y las sanciones a aquellos que incumplan las disposiciones. Es necesario esperar dicha distribución, pero lo importante es que hay un intento de descentralizar funciones, aunque con un proceso centrado en el congreso federal.

La información del INEE será pública y éste se reemplazará por el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación.¹⁴⁰ A diferencia del INEE, el papel del sistema será de investigación, de mejora y consulta, no se centrará en llevar a cabo evaluaciones para la permanencia. Con ello se cancela la evaluación punitiva, pero se mantiene la evaluación

¹³⁸ Al artículo 3º constitucional se le añade un párrafo segundo que declara “corresponde al Estado la rectoría de la educación”.

¹³⁹ Con base a tres criterios: antigüedad (40%); experiencia y tiempo de trabajo en zonas de marginación, pobreza y descomposición social (40%); y reconocimiento de buen desempeño con la participación de padres, alumnos y compañeros de trabajo (20%).

¹⁴⁰ Coordinado por un organismo descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El nuevo organismo tendrá una junta directiva y un consejo técnico de educación y un consejo ciudadano. Hará estudios, investigaciones y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales. Determinará indicadores de mejora, criterios para las instancias certificadoras, lineamientos para el desarrollo del magisterio, desempeño escolar, resultados de aprendizaje, mejora de escuelas organización y profesionalización escolar.

para el ingreso, aspecto que la CNTE aun impugna, con el argumento de que esto mantiene el espíritu de la RE de 2012 y se perpetúa el régimen laboral especial, lo que, desde su punto de vista, viola sus derechos, ya que consideran que ser egresado de una escuela normal es suficiente para ingresar al servicio. Tampoco están de acuerdo con los criterios de excelencia y calidad de la nueva reforma. Demandan la abrogación total de la RE de 2012 y amenazan con continuar en las calles, por lo que su papel de actor con poder de veto seguirá vigente.

Los derechos laborales de los trabajadores de la educación se regirán con el Artículo 123, apartado B, de la Constitución. Esto le permitiría al sindicato nuevamente disponer del 50% de las plazas docentes. Sin embargo, se promete que la SEP tendrá el total manejo de las plazas y prevalecerá a rectoría del Estado. Al respecto, el SNTE pide se respeten derechos de antigüedad para ascenso, creación de nuevas plazas, incremento de recursos a la educación y acceso a la formación continua. Esto pone de manifiesto la intención de la facción institucional de incidir en la política educativa. Sus demandas pueden ser, en principio, positivas para el sector, pero la defensa de estos derechos significa mantener el criterio de antigüedad por encima del mérito y esto, junto a la posibilidad de controlar el 50% de las plazas, abre la puerta para que vuelvan a ser vigentes los criterios político sindicales para el ingreso y la promoción docente.

En el tema sindical, el gobierno promete velar por la libertad sindical y pugnar por procesos democráticos de elección de líderes, sin injerencia gubernamental. Con la reforma laboral de 2019, México ratifica el convenio 98 de la OIT sobre derecho de sindicación y negociación colectiva. Con las nuevas leyes se obliga a los patrones a entregar el contrato colectivo a los trabajadores y sujetarlo a revisión por lo menos cada cuatro años. Se garantiza el derecho a la libre afiliación y los trabajadores no pueden ser obligados a pertenecer a algún sindicato. La elección de líderes sindicales será por voto personal, libre, directo y secreto y su periodo en el cargo no será indefinido. Por último, se fortalece la transparencia y rendición de cuentas. De hacerse efectivas, estas leyes pueden abonar a la participación y democracia sindical. El cambio en el contexto político-laboral es el primer paso, ahora es necesario ver si dicho cambio realmente es efectivo e incide en un cambio interno de las organizaciones.

En conjunto, este nuevo entorno laboral y educativo es ambiguo, por lo que se puede vislumbrar la posibilidad de un escenario mixto. Se mantienen avances institucionales de la RE de 2012, como la evaluación en el ingreso y la rectoría del Estado. Surgen avances nuevos: en lo educativo se plantea una reforma centrada en lo formativo, con el concurso de los maestros y la sociedad; en lo sindical, se plantea el respeto a la autonomía y libertad sindical, y el intento de lograr elecciones democráticas sin la injerencia gubernamental. Pero estos avances se combinan con la posibilidad de retorno de viejas prácticas: la acción sindical, principalmente de la facción democrática, se basó en la movilización y el chantaje, por lo que podría devenir en imponer los intereses sindicales en el sector y mantener vigente su papel tradicional de un actor que presiona por medio del movimiento social para defender sus intereses. La promoción vía escalafón y la posibilidad de que el 50% de las plazas vuelvan a control sindical, genera el riesgo de que nuevamente se privilegie criterios sindicales por encima del mérito. También está latente la posibilidad de poner en cuestión la evaluación en el ingreso y volver al esquema de otorgar plazas a egresados de las normales.

En un escenario positivo, basado en la posibilidad de un cambio institucional incremental, los avances podrían consolidarse y combinarse constructivamente con viejas prácticas, para lograr una representación sindical más positiva. En un escenario negativo, basado en la dependencia del rumbo institucional, los aspectos negativos pueden prevalecer y socavar los magros avances. La disposición del gobierno a construir una nueva RE con ayuda del magisterio, y otros sectores de la sociedad, puede fortalecer al sindicato en su representación participativo-sustantiva, pero el protagonismo de los líderes, el conflicto entre facciones y la posibilidad de imponer nuevamente los criterios político-sindicales no abonan en ese sentido.

La nueva reforma educativa elimina el aspecto de conflicto político que representa la evaluación punitiva, lo que puede fortalecerla, pero reproduce la lógica institucional de reformas anteriores: mantiene el pacto corporativo, la centralidad en el maestro, la profesión docente como profesión de estado, se privilegia lo político-laboral sobre lo educativo y es una política de gobierno, lo que nuevamente puede debilitarla. Para crear una reforma fuerte, con una lógica distinta, se sostiene el argumento de poner atención en las instituciones básicas que históricamente impulsan las reformas educativas, no solo los actores y relaciones políticas coyunturales que suceden en cada proceso reformador.

Lista de abreviaturas y acrónimos

- ACE:** Alianza por la Calidad de la Educación.
- A.L.:** América Latina.
- AMLO:** Andrés Manuel López Obrador.
- ANMEB:** Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal
- BM:** Banco Mundial.
- CDMX:** Ciudad de México.
- CEN:** Comité Ejecutivo Nacional.
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CM:** Carrera Magisterial.
- CNME:** Comisión Nacional Mixta de Escalafón.
- CNTE:** Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.
- CROM:** Confederación Regional Obrera Mexicana.
- D.F.:** Distrito Federal.
- DGA:** Dirección General de Administración.
- DOF:** Diario Oficial de la Federación.
- EEG:** Elba Esther Gordillo.
- ENLACE:** Evaluación Nacional del Logro Académico.
- ENSM:** Escuela Normal Superior de Maestros.
- EPN:** Enrique Peña Nieto.
- EXCALE:** Examen para la Calidad y el Logro Educativo.
- IFCM:** Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.
- INEE:** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- LGE:** Ley General de Educación.
- LGSPD:** Ley General del Servicio Profesional Docente.
- LINEE:** Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OIT:** Organización Internacional del Trabajo.
- PAN:** Partido Acción Nacional.
- PANAL:** Partido Nueva Alianza.

PFPP: Proceso de Formulación de Políticas Públicas.

PISA: Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos.

PNCM: Programa Nacional de Carrera Magisterial.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

RCGT: Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo.

SEN: Sistema Educativo Nacional.

SEP: Secretaría de Educación Pública.

SINADEP: Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente.

SIPBA: Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

SMMTE: Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación.

SNATE: Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación.

SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

SPD: Servicio Profesional Docente.

STERM: Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana.

SUNTE: Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UPN: Universidad Pedagógica Nacional.

VRM: Vanguardia Revolucionaria del Magisterio.

BIBLIOGRAFÍA

Aguerrondo, I. (2014). La cuestión docente hoy. Entre la lógica de la eficacia y la gobernabilidad del sistema educativo. G. del Castillo y G. Valenti (Coord.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* México, Flacso.

Alcalde, A. (2014). Reflexiones sobre el contenido laboral de la reforma educativa. G. del Castillo y G. Valenti (Coord.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* México, Flacso.

Álvarez, L. (2000). La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguascalientes. *Gestión y política*, 9 (2).

Andere, E. (2012). El debate. G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. México, Cal y arena.

Archenti, N. (2007). Estudio de caso/s. A. Marradi, N. Archenti y J. Povani, *Metodología de las Ciencias Sociales*. Avellaneda, Planeta.

Arnaut, A. (1999). La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. M. Pardo (Coord.) *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México, pp. 63-100.

Arnaut, A. (1992). *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*. México: CIDE.

Arnaut, A. (1992a). La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1988. México, CIDE.

Arnaut, A. (1994). El proceso de cambio en el SNTE. *Horizonte sindical* (3). México: Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, pp. 67-71.

Arnaut, A. (1994). *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887-1993*, tesis de maestría en ciencia política. México: El Colegio de México.

Arnaut, A. (1994). La federalización de la educación básica y normal (1978-1994). *Política y Gobierno*, 1 (2). México: CIDE, pp. 237-273.

Arnaut, A. (1996). *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887-1994*. México: CIDE.

- Arnaut, A. (1996a). Retos y perspectivas de la profesión docente en México. *Situación actual y perspectivas de la profesión docente en México*, memoria del III Congreso Nacional de Investigación Educativa. México: COMIE/UPN.
- Arnaut, A. (1997). La crisis y los retos de la profesión docente. P. Latapí (Coord.) *Políticas educativas nacionales y regionales*. México: COMIE/UPN.
- Arnaut, A. (1997a). Los maestros de educación primaria en el siglo XX. P. Latapí (Coord.) *La educación mexicana en el siglo XX*. México: FCE.
- Arnaut, A. (1998). La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1998. México, El Colegio de México.
- Arnaut, A. (2000). La transformación del SNTE y de la dirección y supervisión escolar. *Antología*. México: Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, pp. 35-47.
- Arnaut, A. (2001). Dos cuentas pendientes: la transformación del SNTE y de la supervisión escolar. *Educación 2001*, junio.
- Arnaut, A. (2004). El poder tras el trono en el SNTE. *Revista educación 2001* (108). México.
- Arnaut, A. (2014). Análisis de servicio profesional docente. G. del Castillo y G. Valeni (Coords), *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando? Volumen 2: Evaluación y política educativa*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Arnaut, A. (2014). Lo bueno, lo malo y lo feo del servicio profesional docente. G. del Castillo y G. Valenti (Coords.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* México, Flacso.
- Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1994*. México: El Colegio de México/CIDE.
- Arnaut, A. (2000a). Los maestros de educación básica en México. B. Regnault (coord.) *Identidad profesional y desempeño del personal docente de educación básica*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

- Ascolani, A. (2008). Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos. *Educación*, 31 (2). Porto Alegre.
- Auli, J. (2015). El futuro del sindicato magisterial en México. *Academicus*, 1 (7).
- Benavides, E. y Velasco, G. (Coords) (1992). *Sindicato magisterial en México*. México: Instituto de Propositiones Estratégicas.
- Bensusán, G. y Tapia, A. (2013). El SNTE y la calidad educativa. Una agenda de investigación. *Revista Mexicana de Sociología*, 75 (4). México, UAM.
- Bensusán, G. y Tapia, L. (2011). El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano. En *El Cotidiano*, (168). México, UAM-Azcapotzalco, pp. 17-32.
- Bensusán, G. y Tapia, L. (2014). Los problemas de la implementación de la 'reforma educativa. G.del Castillo y G. Valenti (Coords), *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando?* Volumen 2: Evaluación y política educativa. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- BID (1996). *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington D.C. Johns Hopkins University Press.
- Blanco, E. (2011). *Los límites de la escuela. Educación, desigualdad y aprendizajes en México*. México, Colmex.
- BM (2011). *Estrategia de educación 2020 del Banco Mundial*. Versión preliminar del resumen.
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (2006). *Las actuales reformas educativas en américa latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. RINACE.
- Bulhoes, M. y Mariza, A. (1992), *A luta dos professores gauchos 1979/91. O difícil aprendizado da democracia*. São Paulo, Brasil, L&PM.
- Calvo, B. (1999). Descentralización educativa y alternancia política en Chihuahua. V. Espinoza (Coord.), *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*. México: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 79-128.
- Campos, J., (et al.) (1990). *De las aulas a las calles, Colonia Portales*. México, Información Obrera.

Carvajal, L. (1998). *Transformar la educación para reconstruir la nación*. Discurso del presidente del Consejo Nacional de Educación en el acto inaugural de la Asamblea Nacional de Educación. Venezuela, 11 de enero.

Carmona, A. (1996). *Proceso de descentralización de la educación básica en el Distrito Federal: el caso de Iztapalapa*, tesis de licenciatura en administración pública. México: FCPyS UNAM.

Carmona, A. (1997). Hacia una nueva organización de los servicios educativos en el distrito federal: el experimento de Iztapalapa. A. Loyo (Coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México. UNAM/ Plaza y Valdés, pp. 235-258

Casanova, H. (2018). La política educativa gubernamental 2012-2018. P. Ducoing (Coord.), *Educación básica y RE*. México, IISUE-UNAM.

Casanova, R. (1998). El sindicalismo educativo hoy día. Exploraciones desde la perspectiva venezolana. *Proyecto sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*, Boletín núm. 2.

Casile, M. y Davis-Blake, A. (2002). When accreditation standards change: Factors affecting differential responsiveness of public and private organizations. *Academy of Management Journal*, 45 (1), 180-195.

CEPAL (2015). *Educación, competencias e innovación para una América Latina más dinámica e inclusiva*. París, CEPAL.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cook, M. (1996). *Organizing Dissent. Unions, the State, and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*. Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.

Coral, Laureno (1980). *Historia del movimiento sindical del magisterio*. Bogotá, Colombia, Fondo Editorial Suramérica.

Corrales, J. (1998). *The Politics of Education Reform Implementation. Bolstering the Supply and Demand*. Overcoming Institutional Blocs, Amherst College.

Corrales, J. (1999). Aspectos Políticos en la implementación de las reformas educativas. *PREAL* (14).

Cueva, T. (1999). La modernización educativa en Tamaulipas. V. Espinoza (coord.) *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*. México: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 227-262.

Dawns, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.

Dawns, A. (2003). Teoría económica de la acción política. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

De Ibarrola, M. (1995). Concertación de políticas educativas en México. Los grandes rubros del debate. *¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Fundación Ford/OREALC/UNESCO, pp. 213-238.

De Ibarrola, M. (2014). El conocimiento profesional docente en el marco de la reforma educativa. G. del Castillo y G. Valenti (Coord.). *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando?* Volumen 2: Evaluación y política educativa. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

De Ibarrola, M. y Loyo, A. (2001). La estructura de los sindicatos docentes en América Latina en G. Tiramonti y D. Filmus (Coords), *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO, Temas grupo editorial.

Del Castillo, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4 (9). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, enero-junio, pp. 637-652.

Del Castillo, G. (2013). El desempeño docente y el logro educativo en el centro de las políticas: ¿hacia una gobernabilidad para la calidad? R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica.

Del Castillo, G. (2014). El servicio Profesional Docente: los ejes de discusión y debate. G. del Castillo y G. Valenti (Coord.) (2014), *Reforma educativa: ¿Qué estamos*

transformando? Volumen 2: Evaluación y política educativa. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Del Castillo, Gloria y Giovanna Valenti (Coord.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?*, México, Flacso.

Delval, J. (2012). El debate. Gilberto Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*, México, Cal y arena.

Di Maggio, P. (1991). Introduction. W. W. Powell y P. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, University of Chicago Press.

Díaz, J., Montaña, J., Cepeda. A. y Calvillo, V. (2013). *Visión Colectiva de una Profesión: SNTE*. México, SNTE.

Díaz, R. (2012). El futuro (que quisiéramos) para la educación en México. G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. México, Cal y arena.

Dimmock, C. (2007). La comparación de organizaciones educativas. B. Mark, B. Adamson y M. Mason (2007), *Educación comparada. Enfoques y métodos*. Buenos Aires, Granica.

Dixit, A. y N, Barry (1993). *Pensar estratégicamente*. Antoni Bosh editor.

Dixit, A. y N, Barry (2010). *El arte de la estrategia: La Teoría de juegos*. Barcelona, Antoni Bosch, pp. 135-149.

Douglas, W., DeJordy, R. y Lok, J. (2010). Being the change: Resolving institutional contradiction through identity work. *Academy of Management Journal*, 53 (6), 1336-1364.

Dussel, E. (2011). *Carta a los indignados*. México, La Jornada Ediciones.

Echenique, L. y Muñoz, A. (2013). Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical. *Espacios Públicos*, 16 (36). México, UAEM, enero-abril, pp. 77-92.

Eitenstadt, S. (1964). Institutionalization and Change. *American Sociological Review* (29).

Elster, J. (1989). *Tuercas y tornillos*. Barcelona: Gedisa.

- Espinosa, V. (1997). El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California. *Frontera Norte*, 9 (17). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Espinosa, V. (1999). Nuevo federalismo y alternancia política. La descentralización educativa en Baja California. *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*. México: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 129-157.
- Espinosa, V. (Coord.) (1997). *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Fernández, K. (2010). Incentivos de los dirigentes del SNTE del Valle de Toluca. *El Cotidiano*, (163). México, UAM-Azcapotzalco, pp. 79-85.
- Fernández, K. (2011). Diseño institucional del SNTE: base del poder político de sus dirigentes. *El Cotidiano*. México, UAM-Azcapotzalco, pp. 5-15.
- Filmus, D. y Tiramonti G. (Eds.) (1995), *¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*. Buenos Aires, Argentina, Flacso-Fundación Concretar-Fundación Ford-OREAL/UNESCO.
- Fitzgerald, L. y Dopson, S (2009). Comparative Case Study Designs: Their Utility and Development in Organizational Research. J. Buchanan y A. Bryman, *The Sage Handbook of Organizational Research Methods*. Thousand Oaks, Sage.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la Biopolítica: Curso en el Collège de France (1978-1979)*. México, FCE.
- Foweraker, J. (1993), *The teachers popular mobilization in Mexico. Movement 1977-87*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedland, R. y Alford R. (2001). Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales. Powell, W. y Paul J. (Comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE.
- Fuentes, O. (2013). Las tareas del maestro y los desafíos de la evaluación docente. R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica.

García, R. (2017). Reformas del servicio docente y corporativismo magisterial ¿hasta dónde se ha llegado en México y Ecuador? *Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos*, 2 (7). México, Centro de Estudios Latinoamericanos, UNAM, pp. 73-99.

Gil, M. (2012). El debate. Gilberto Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. México, Cal y arena.

Gil, M. (Coord.) (2005). *La carrera académica en la Universidad Autónoma Metropolitana. Un largo y sinuoso camino*. México, UAM.

Gómez, A. (2015). Enfoques recientes para el análisis del cambio organizacional. *Política y gobierno*, 22 (2). México, CIDE.

Gómez, J. (2012). Una mirada a la escuela. G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. México, Cal y arena.

Góngora, J. y Leyva, M. (2007). El SNTE en la encrucijada: política o educación. *Las luchas por el derecho a la educación en América Latina*. Laboratorio de políticas públicas, Buenos Aires.

Goodin, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.

Gordillo, E. (1995). *La construcción de un proyecto sindical. Mi testimonio*. México, Taurus.

Granados, O. (2012). ¿Cómo abordar la reforma de la gestión educativa? Algunas reflexiones. G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. México, Cal y arena.

Greenwood, R. y Hinings C. (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Journal*, 21 (4), 1022-1054.

Greenwood, R., Suddaby, R. y Hinings, C. (2002). Theorizing change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy of Management Journal*, 45 (1), 58-80.

Guadarrama, R. (1997), *Descentralización y conflicto: análisis de dos casos de política pública*, tesis de licenciatura en administración pública. México: El Colegio de México.

- Guevara, G. (comp.) (1992). *La catástrofe silenciosa*. México: FCE.
- Guevara, G. (Coord.) (2012). *La reforma educativa*. México, Cal y arena.
- Guevara, G. (2012b). Educación Básica: Las reformas necesarias. G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. México, Cal y arena.
- Guevara, G. (2012c). El debate. Gilberto Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. México, Cal y arena.
- Guevara, G. (2013). La agenda de la reforma de la educación básica. R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5). Publisher: Wiley Online Library.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006), *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hernández, L. (1986). The SNTE and the Teachers' Movement, 1982-1984. B. Carr (ed.), *The Mexican Left, the Popular Movements, and the Politics of Austerity*. Center for US-Mexican Studies, San Diego, US, University of California.
- Hernández, L. (1992). SNTE: la transición difícil. *El Cotidiano* (51). México: UAM-Azcapotzalco, pp. 54-59.
- Hernández, L. (2013). *No habrá recreo: contra-reforma constitucional y desobediencia magisterial*. México, Rosa Luxemburg Stiftung y Para Leer en Libertad A.C.
- Hernández, L. y Pérez F. (1982). *Las luchas magisteriales 1979-81: documentos II*. México, Macehual.
- Heugens, P. (2009). Structure! Agency! (and other quarrels): A metaanalysis of institutional theories of organization. *Academy of Management Journal*, 52 (1), 61-85.
- House, E. (1988). Tres perspectivas de la innovación educativa: Tecnológica, política y cultural. *Revista de educación* (286). Madrid.
- Husen, T. (1988). *Nuevo análisis de la sociedad de aprendizaje*. Barcelona, Paidós.

Ibarrola, M. (1993). *El sindicalismo ante las nuevas exigencias de la educación básica y los retos al trabajo docente*, informe para la Reunión Plenaria de la Confederación de Educadores Americanos. Buenos Aires, Argentina, septiembre.

Ibarrola, M. (1994). *Situación de la educación en América Latina. Retos y perspectivas*, documento de base de discusión a consideración de los delegados al XV Congreso Ordinario de la Confederación de Educadores de América. México, marzo.

IEESA (2012). *El sistema educativo mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México, IEESA.

Immergut, E. (2006). El núcleo teórico del nuevo institucionalismo. A. Olgún (Coord.), *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*. UAM-I/Plaza y Valdés editores, México, pp. 387-424.

Jepperson, R. (1991). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. *Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México-FCE., p. 194.

Jones, C. (2014). *Dilemas institucionales de la reforma educativa, 1992-2012*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández y PAN.

Kaufman, R. y J. Nelson (2005). *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países*. Santiago, PREAL.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres, Sage.

Kraatz, M. y Moore, J. (2002). Executive migration and institutional change. *Academy of Management Journal*, 45 (1), 120-143.

Kraatz, M. y Zajac, E. (1996). Exploring the limits of the new institutionalism: The causes and consequences of illegitimate organizational change. *American Sociological Review*, 61 (5), 812-836.

Latapí, P. (Coord.) (1998). *La educación mexicana en el siglo XX*, biblioteca mexicana del siglo XXI. México: FCE.

Latapí, P. (2001). *Tiempo educativo mexicano*. Aguascalientes: UAA.

- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Leblebici, H., Salancik, G., Copay, A. y King, T. (1991). Institutional change and the transformation of interorganizational fields: An organizational history of the U.S. radio broadcasting industry. *Administrative Science Quarterly* (36) 333-363.
- Levitsky, S. y Murillo M. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de sociología* (24) pp. 31-56.
- Levitsky, S. y Murillo M. (2013). Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America. *Journal of Democracy* 24(2).
- Lloyd, M. (2011). El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: ¿Organización gremial o herramienta de Estado? J. de la Serna; J. Herrera; M. Ibáñez y S. Méndez (cords.), *La historia latinoamericana a contracorriente 5*. México, UNAM, pp. 313-345.
- Loyo, A. (1979), *El movimiento magisterial de 1958 en México*. México, Era.
- Loyo, A. (1992). Actores y tiempos políticos en la modernización educativa. *El Cotidiano* (51) México: UAM Azcapotzalco, pp. 17-22.
- Loyo, A. (1992). De las virtudes y vicios de las formas corporativas de intermediación: el caso de los maestros. M. Luna y R. Pozas, *Relaciones corporativas de un periodo de transición*. México: IIS-UNAM, pp. 245–259.
- Loyo, A. (1993) ¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo? *Revista Mexicana de Sociología* (2). México: IISUNAM.
- Loyo, A. (1997). Las ironías de la modernización: el caso del SNTE. Loyo, A. (Coord.) *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*. México: Plaza y Valdés/IIS-UNAM, pp. 23-62.
- Loyo, A. (1997). Las voces de los líderes. Educación y sindicalismo. *Revista Mexicana de Sociología* (3). México: IIS-UNAM, pp. 207-235.
- Loyo, A. (Coord) (1997). *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio, 1988-1994*. México: Plaza y Valdés/IIS-UNAM.
- Loyo, A. (2001). Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional. *Revista Iberoamericana de Educación*. Madrid: OEI.

- Loyo, A. (2002). La reforma educativa en México vista a través de los maestros: un estudio explorativo. *Revista Mexicana de Sociología*, 64 (3). México: IIS-UNAM, pp. 37-61.
- Loyo, A. (2011). La investigación sobre sindicalismo docente en América Latina: una reflexión sobre la diversidad de enfoques. *El Cotidiano*. México, UAM-Azcapotzalco, pp. 115-119.
- Loyo, A. y Muñoz, A. (2002). La concertación de las políticas educativas: el caso de México. V. Murillo (Coord.) *Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Loyo, A. y Muñoz, A. (2003). El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. P. Ducoing (cord.) *La investigación Educativa en México 1992-2002*. México: COMIE.
- Loyo, A.; Ibarrola, M. y Blanco, A. (2001). Estructuras del sindicalismo docente en América Latina. *Propuesta Educativa* (21). Buenos Aires: FLACSO.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41. Universidad de Salamanca, Salamanca España.
- March y Sutton (1997). *Organizational Performance as a Dependent Variable*. California, Ceras, Stanford University.
- March, J. (1997). Understanding how decisions happen in organizations. Z. Shapira (ed.) *Organizational decision-making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. y H. Simon (1993). *Organization*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell.
- March, J. y J. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa, FCE. Martín del Campo, J. (1992). El SNTE después del acuerdo. *El Cotidiano* (51). México: UAM-Azcapotzalco, pp. 71-75.

Martín del Campo, J. (1992). El SNTE: pasado y presente. *El Cotidiano* (49). México: UAM-Azcapotzalco, pp. 216-220.

Martín del Campo, J. (1992). Los cambios en el SNTE, otra visión. *Cero en Conducta*, (31-32), pp. 77-81.

Medin, T. (1990). *El sexenio alemanista: ideología y praxis política de Miguel Alemán*. México, ERA.

Mexicanos Primero (2012), *Ahora es cuando. Metas 2012-2024*. México, Mexicanos Primero.

Mexicanos Primero (2018). Critican retraso en evaluación. *Reforma*, 27 de febrero de 2018.

Meyer, J. y B. Rowan (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. W. Powell y P. Dimaggio (Comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE.

Miranda, F. (1992). Descentralización educativa y modernización del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 54 (2). México: IIS-UNAM, pp. 19-44.

Miranda, F. (1992). *Políticas públicas y grupos de interés en México. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982- 1990)*, tesis de maestría. México: Instituto Mora.

Miranda, F. (2012). El futuro de la educación básica. Notas preliminares. G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. México, Cal y Arena.

Miranda, F. (2014). Introducción de la mesa 3. G. del Castillo y G. Valenti (Coords.), *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando? Volumen 2: Evaluación y política educativa*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Miranda, F. (et al.)(1996). Educación básica. A. Loyo y J. Padua (Coords.), *Economía y políticas en la educación*. México: COMIE, pp. 29-46.

Moreno, T. (2018). "Es tiempo de dialogar", dice CNTE a López Obrador. *El universal*, 19 de Agosto de 2018.

Muñoz, A. (1993). *El movimiento magisterial de 1989*, tesis de licenciatura en sociología. México: UAM-Xochimilco.

Muñoz, A. (1996). *Continuidad y cambio en el sindicalismo mexicano dentro del marco de la reestructuración corporativa: el caso del SNTE (1989-1994)*, tesis de maestría en ciencias sociales. México: FLACSO.

Muñoz, A. (2000). Liderazgo sindical en el magisterio: transformaciones y retos en el marco de la modernización educativa y la transición democrática. *Antología*. México: Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América/SNTE, pp. 3-19.

Muñoz, A. (2001). El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación nuevo siglo, viejas estrategias. T. Bertussi y R. González (Coords.), *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*. México: La Jornada ediciones/UPN, tomo II, pp. 71-94.

Muñoz, A. (2001). *La élite sindical en México frente al cambio político y la reforma del Estado. El caso del SNTE (1992-1998)*, tesis de doctorado en ciencia política. España: Universidad de Salamanca.

Muñoz, A. (2002). Las dificultades del cambio: el SNTE en el contexto de la alternancia política. T. Bertussi y R. González (Coords.) *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*. México: La Jornada ediciones/UPN, tomo II, pp. 131-150.

Muñoz, A. (2008). Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político. *Revista mexicana de investigación educativa*, 13 (37). México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C., pp. 377-417.

Muñoz, C. (2012). Los problemas y los cambios que requiere el sistema educativo. G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. México, Cal y arena.

Murayama, C. (2013). Presentación. R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica.

Murillo, M. (1997). Los sindicatos latinoamericanos y las reformas del sector social: restricciones institucionales y políticas alternativas. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1 (1).

- Murillo, M. (2001). Una aproximación al estudio del sindicalismo magisterial en América Latina. *Estudios Sociológicos* 19 (55), pp. 129-160.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.
- Núñez, I. (1982). *El magisterio chileno: sus primeras organizaciones gremiales, 1900-1935*. Santiago, Chile, PIIIE.
- Núñez, I. (1982). *Las organizaciones del magisterio chileno y el estado de compromiso, 1936-1973*. Santiago, Chile, PIIIE.
- Núñez, I. (1986). *Gremios del magisterio, Setenta años de historia: 1900-1970*, Santiago, Chile, PIIIE.
- Núñez, I. (1990a). Sindicatos de maestros, Estado y políticas educacionales en América Latina. M. L. P. B. Franco y D. M. L. Zibas (Eds.), *Final do Seculo: desafios da educacao na América Latina*. Brasil, Cortes Editora/CLACSO REDUC.
- Núñez, I. (1990b). Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación, estado del arte. Santiago, Chile, UNESCO-REDUC.
- OCDE (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. México, OCDE.
- OCDE (2014). *Perspectivas económicas de América Latina 2015*. París, OCDE-CAF-CEPAL.
- Ornelas, C (1995). *La descentralización educativa en México: un estudio preliminar*. México: CIDE.
- Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición del fin del siglo*. México: CIDE/NAFINSA/FCE.
- Ornelas, C. (1998). La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil”, en Enrique Cabrero (coord.) *Las políticas descentralizadoras en México, 1983-1993: logros y desencantos*. México: CIDE/Porrúa.

- Ornelas, C. (2000). Las reformas de la educación básica: de 1989 al 2010. *México 2010. Pensar y decidir la próxima década*, México: Centro de Estudios Estratégicos Nacionales/IPN/UAM/Limusa/Noriega, pp. 597-623.
- Ornelas, C. (2002). La carrera magisterial en México. V. Murillo (Coord.) *Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Ornelas, C. (2008). *Política poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*. México, Siglo XXI.
- Ornelas, C. (2012). Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo. México, Siglo XXI.
- Ornelas, C. (2013), *Conferencia para el XII Congreso Nacional para la Investigación Educativa*.
- Ornelas, C. (2013). Leyes de educación: la raíz del cambio institucional. *Memorias del XII congreso de investigación educativa*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato, 2013.
- Ornelas, C. (2014). La reforma educativa: las leyes y lo posible. *Modelos e iniciativas en educación media superior: perspectivas internacionales*. Buenos Aires, Alfagrama, pp. 34-35.
- Paoli, F. (2013). Elementos relevantes de la reforma educativa. R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica.
- Pardo, M. (2014). La difícil profesionalización del magisterio por la vía profesional. G. del Castillo y G. Valenti (Coords.) (2014), *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando?* Volumen 2: Evaluación y política educativa. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Peláez, G. (2000). *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México, Ediciones del STUNAM.
- Pepin, L. (1993). La protección de los derechos sindicales del personal docente. *Revista Internacional del Trabajo*, 1 (2).

- Pérez, A. (2007). *El método comparativo: Fundamentos y desarrollos recientes*. Departamento de Ciencia Política, Universidad de Pittsburgh.
- Pescador, J. (1995). Las políticas educativas de concertación en México. *¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Fundación Ford/ OREALC/UNESCO, pp. 239-267.
- Pescador, J. y Torres, C. (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral. *El Cotidiano* (51). México. UAM-Azcapotzalco.
- Pescador, J. y Torres, C. (1994). *Aportaciones para la modernización educativa*. México: UPN.
- Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona, España, Gedisa.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Poder Ejecutivo Federal (2013). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE)*. México, SEP.
- Poggi, M. (2014). Evaluación y políticas de mejora educativa en América Latina. G. del Castillo y G. Valenti (Coords.), *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando?* Volumen 2: Evaluación y política educativa. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Powell, W. y Di Maggio, P. (Comps.). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México-FCE.
- Poy, L. (2018). En elección de delegados a congreso del SNTE, “temor, amenazas y clientelismo”. *La jornada*, domingo 28 de enero de 2018.
- Poy, L., Partida, J. y Ferrer, M. (2013). Eligen a Díaz de la Torre para sustituir a Gordillo en el SNTE. *La Jornada*, 23 de febrero de 2013.
- Pressman, J. y Wildavsky A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley, University of California Press.

- Puente, K. (2010). *Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa Contemporánea*, ponencia presentada en el *II Congreso de Investigación Multidisciplinaria de la FES Acatlán de la UNAM*, Naucalpan, México.
- Puryear, J. (1997). *La educación en América Latina: Problemas y desafíos*. Santiago, Chile, PREAL.
- Putnam, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas, Ed. Galac, pp. 5-7.
- Ragin, C. (1987). *The comparative Method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley, University of California Press.
- Ragsdale, L. y Theis, J. (1997). The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92. *III Source: American Journal of Political Science*, 41 (4). Midwest Political Science Association pp. 1280-1318.
- Ramírez, R. (2013). La reforma constitucional en materia educativa: ¿una nueva estrategia para mejorar la calidad de la educación básica? R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México, Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez.
- Rincón, C. (1996). *Relaciones de poder y dominio en el movimiento magisterial chiapaneco*, Tuxtla Gutierrez. México, Facultad de Humanidades, Universidad Autónoma de Chiapas.
- Robles, L. (2013). Elba Esther Gordillo: maestra del poder político. *Excelsior*, 27 de febrero de 2013.
- Rockwell, E. (2013). La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa. R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica.
- Rodríguez, A. (1991). *Estado y educación. Régimen y realidad*. Bogotá, Colombia, Cooperativa Editorial Magisterio, Asociación Paideia.

Rodríguez, M. (1997). *Formación sindical básica en el sindicato nacional de trabajadores de la educación durante el periodo 1989-1995*, tesis de licenciatura en sociología. México: UNAM.

Rodríguez, N. (1997). Las centrales sindicales: un fraude. *Rumbo*, 4 (203).

Romero, J.; Matamoros, S. y Campo, C. (2013). Sobre el cambio organizacional. Una revisión bibliográfica. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 23 (50). Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 35-52.

Rueda, M. y Nava, M. (2013). El nuevo escenario para el desarrollo profesional de los docentes y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica.

Salazar, P. (2013). Reflexiones sobre las consecuencias jurídicas de la reforma al artículo 3° constitucional. R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica.

Salinas, A. y Carlos, I. (1984). *Maestros y Estado. Estudio de las luchas magisteriales, 1979-1982*. México, Línea.

Sandoval, E. (1992). La educación básica y la posibilidad de cambios. *El Cotidiano* (51). México: UAM-Azcapotzalco, pp. 27-30.

Sandoval, E. (1997). *Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos*. México: DIE-CINVESTAV-IPN.

Santibáñez, L. (2008). La reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (37).

Santizo, C (2012). *Gobernanza y cambio institucional de la educación pública básica en México*. México: UAM-C/Juan Pablo Editores.

Santizo, C. (2014). La Ley General del Servicio Profesional Docente define el modelo de escuela y el perfil del docente. G. del Castillo y G. Valenti (Coords.), *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando?* Volumen 2: Evaluación y política educativa. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Schmelkes, S. (2013). La evaluación del desempeño profesional docente. R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Scott, R. (1998). *Institutions and organizations*. Sage publications.

SEP (2017), *Comunicados de prensa*.

Shepsle, KA. Y Bonchek, M. (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México, CIDE-Taurus-Santillana.

Silva, A. y Gomes J. (2016). The process of implementing answerability in contemporary Brazil. *Revista de Administración Pública*, 50 (2). Rio de Janeiro, Brazil.

SNTE (1989). *Historia mínima del SNTE, 45 años de lucha permanente*. México, SNTE.

SNTE (1992). *El SNTE ante la modernización de la educación básica y normal*, II Congreso nacional extraordinario del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. México: Editorial del magisterio.

SNTE (2014). *Cuaderno de trabajo número 5: Sindicalismo de servicios*. México, Editorial del magisterio Benito Juárez.

Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid, Morata.

Stein, E. y Tomasi, M. (Eds.) (2008). *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policy*. New York, BID.

Street, S. (1983). Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública. *Estudios Sociológicos*, 1 (2), pp. 239-262.

Street, S. (1992). El SNTE y la política educativa, 1979-1990. *Revista Mexicana de Sociología*, 4 (2). México: IIS-UNAM.

Street, S. (1992). *Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal 1978-1982*. México: CIESAS/ Casa Chata.

Street, S. (1993). SNTE ¿proyecto de quién? *El Cotidiano* (56). México: UAM-Azcapotzalco, pp. 54-59.

- Street, S. (1994). La cultura política del movimiento magisterial chiapaneco. J. Alonso (Ed.) *Cultura política y educación cívica*. México: Porrúa-UNAM, pp. 427-466.
- Street, S. (1996a). Democracia como reciprocidad: modalidades participativas de 'las bases' del movimiento magisterial chiapaneco. H. Tejera (Ed.), *Procesos políticos en el México contemporáneo: una visión antropológica*. México: INAH/ Plaza y Valdés, pp. 351-376.
- Street, S. (1996b). Democratization 'From Below' and Popular Culture: Teachers from Chiapas, Mexico. *Studies in Latin American Popular Culture*, 15.
- Street, S. (1997). Los maestros y la democracia de los de abajo. J. Alonso y J. Ramírez (Comp.), *La democracia de los de abajo*. México: La Jornada/Consejo Electoral del estado de Jalisco/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, pp. 115-145.
- Street, S. (1998a). El sindicalismo docente en México: ¿fuerza institucional o sujeto social? *Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina*, boletín núm. 2, diciembre.
- Street, S. (1998b). El movimiento magisterial como sujeto democrático, ¿autonomización de los educadores o ciudadanía de la educación? *El Cotidiano* (87). México: UAM-Azcapotzalco, pp. 7-22.
- Street, S. (1999). Historia oral y subjetividad: culturizando la democracia a partir del movimiento magisterial chiapaneco. *Secuencia* (32), pp. 9-16.
- Street, S. (2000). Trabajo docente y poder de base en el sindicalismo democrático magisterial en México. Entre reestructuraciones productivas y resignificaciones pedagógicas. P. Gentilli y G. Frigoto (Comp.), *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 177-211.
- Tamez, R. y Martínez, F. (Coords.) (2012). *Las reformas que necesita la educación mexicana. Propuesta en busca de consensos*. México, Fundación Olga y Rufino Tamayo, A.C.
- Tapia, G. (2015). La individuación de los maestros: el fondo de la reforma educativa. *Epikeia*, (28).

- Tapia, L. (2016). Coaliciones y conflicto en torno a la reforma educativa: preservacionistas vs. Evaluacionistas. *Nexos*.
- Tapia, L. (2017). Sindicalismo magisterial y desempeño docente. Una aproximación empírica. *Revista Latinoamericana de estudios educativos*, 47 (2), pp. 85-114.
- Tirado, F. (2012). Una visión de futuro: La educación en México. G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. México, Cal y Arena.
- Torres, C. y Schugurensky, D. (1998). *The Role of Teachers' Unions, the State and Society in Educational Reform*. UCLA-University of Toronto.
- Torres, R. (1997). *Educación y sindicalismo*. México: Confederación de Trabajadores Americanos, cuaderno de trabajo 9.
- Veloz, N. (1998). *La federalización de la educación básica y el SNTE en Guanajuato y Tlaxcala: un estudio comparativo*, tesis de maestría en sociología. México: Instituto Mora.
- Vergara R. (2010). *Organización e instituciones*. México, Siglo XXI.
- Yin, R. (2003), *Case Study Researc. Desing and Methodsm*. London, Sage Publications.
- Zepeda, P. (2012). El futuro de la educación en México. G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. México, Cal y arena.