

Investigación empírica y análisis teórico

Percepción del cambio institucional en el sindicato magisterial en la Reforma Educativa de 2012

Perception of institutional change in the teacher's union in the 2012 Educational Reform

Fernández Marfil, Luis¹

Resumen:

En este trabajo se analiza el efecto de la reforma educativa de 2012 (RE) en el sindicato magisterial. Particularmente, se estudian las percepciones de los cambios en la función y forma de operación del sindicato en el contexto de la RE. 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-sociológico, este enfoque pone al centro del análisis las percepciones sobre las instituciones, de las cuales derivan las acciones de los individuos y las relaciones políticas. 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 factibilidad de transformar al sindicato magisterial. También es un caso que permite estudiar la dinámica del cambio institucional y organizacional en México.

Abstract:

This paper analyzes the effect of the 2012 educational reform (RE) on the teacher union. Particularly, the perceptions of the changes in the function and operation of the union in the context of the ER are studied. The teacher union is conceived as an organization that works in an institutional context, so it was considered appropriate to approach the study from the neo-institutional-sociological approach, this approach puts the perceptions of the institutions at the center of the analysis, from which the actions derive of individuals and political relationships. 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 feasibility of transforming the teacher union. It is also a case that allows us to study the dynamics of institutional and organizational change in Mexico.

Palabras Clave: *instituciones, organizaciones, cambio institucional, sindicato magisterial, reforma educativa, SNTE, CNTE.*

Keywords: *institutions, organizations, institutional change, teacher union, educational reform, SNTE, CNTE.*

¹Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

*Correspondencia: lufimar@hotmail.com

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) es una federación de facciones. La mayor facción 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 luego de un análisis del contenido de la reforma educativa, se puede observar que no se buscó su desaparición¹. Esto implica que gran parte del éxito de la reforma dependía de cómo fuera adoptada por estas organizaciones (Fernández, 2017).

Para Fernández (2017):

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 incentivó el mérito y eliminó 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 (p. 2).

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 institucional en el sindicato (cambios en la función, modo de operar del sindicato y en su relación con el sector educativo).

Sin embargo, un adecuado diseño institucional, elaborado sin un acuerdo entre las autoridades y el sindicato magisterial, no garantizó el éxito de la RE. El proceso de diseño e implementación ignoró a los maestros y esto, aunado a la ausencia de un acuerdo con el sindicato, generó una resistencia activa y pasiva a la reforma, por medio de un veto directo a la misma o con la emergencia de prácticas informales adaptativas ajenas a la lógica meritocrática de la carrera docente que establece la RE (Fernández 2017). El término meritocrático es utilizado por los analistas de la RE para diferenciar el modelo de carrera magisterial que establece la reforma, basado en el mérito profesional, contrarió a la lógica político sindical que imperaba antes de la misma (Del Castillo y Valenti, 2014).

Los cambios institucionales suelen ser de naturaleza incremental, no discontinua (North, 1990), y las reformas educativas suelen enfrentarse a límites y obstáculos. Los intereses creados en torno a la forma tradicional de operar del sindicato y las prácticas informales que se han desarrollado históricamente, entran en tensión con las disposiciones reglamentarias de la RE. Por esta razón, es posible que la RE no produzca un cambio institucional efectivo en el sindicato magisterial. Muchas de sus prácticas informales, sus funciones tradicionales y su forma de operación corporativa pueden sobrevivir al proceso de implementación de la RE, pero también es

En las reformas a los artículos constitucionales 3 y 73 y las modificaciones a la Ley General de Educación, no se estipula la desaparición del SNTE, únicamente se introducen reglamentaciones que limitan su función.

probable verificar algunos cambios (Fernández, 2017).

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 (Arnaut, 1992, 1993, 1994, 1996, 1998, 1999; Benavides y Velasco, 1992; Coral, 1980; De Ibarrola y Loyo, 2001; Del Castillo, 2012; Echenique y Muñoz, 2013; Espinosa, 1996, 1997; García, 2017; Miranda, 1992; Muñoz, 1996, 2000, 2001, 2008, 2012; Murillo, 2001; Ornelas, 1995, 2000, 2008, 2012, 2013; Sandoval, 1997; Street, 1983, 1992, 1993, 1994, 1996, 1998, 2000; Tapia, 2016). 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 institucional.

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.

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 institucional en el sindicato magisterial. Específicamente, se considera que los cambios en el contexto político-institucional a partir de la RE generarían cambios institucionales 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, ya que, según la teoría neoinstitucional, las organizaciones se adaptan a las modificaciones de su entorno institucional (algunos de los principales exponentes de la teoría neoinstitucional son: North, 1990; March y Olsen, 1997; Peters, 2003; Powell y Di Maggio, 2010; Helmke y Levitsky, 2006; Mahoney, y Thelen, 2010). La RE tuvo como fin modificar y limitar el papel del sindicato en ámbito educativo, al establecer en sus disposiciones legales y reglamentarias una regulación del trabajo magisterial que limita el papel político sindical en el ingreso y permanencia de los maestros. El contexto institucional funciona como un factor externo (exógeno) que tiene efectos en el sindicato magisterial (Powell y Di Maggio, 2010).

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.

El objetivo general fue analizar los efectos de la reforma educativa de 2012-2013 en el arreglo institucional y desempeño institucional 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 institucional 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. El estudio se aborda desde el neoinstitucionalismo sociológico, este enfoque se centra en el aspecto cognitivo y simbólico de las instituciones, por ello, en el análisis se otorga importancia a como se percibe el arreglo institucional y es llevado a la práctica.

i. Justificación

En este trabajo se considera importante analizar los efectos del marco institucional, emanado de las reformas educativas y los cambios en el contexto, en su interacción con las instituciones formales e informales existentes al interior de las secciones sindicales del magisterio, 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.

El estudio es pertinente debido a que, 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-cognitiva (centrado en las percepciones sobre el fenómeno). Se considera que es importante abordar al sindicato como objeto de estudio por el papel primordial que juegan las organizaciones gremiales en las políticas educativas y el funcionamiento del sector.

ii. Las instituciones y las organizaciones

El término institución suele hacer referencia a ciertas entidades públicas o privadas con personalidad jurídica (Vergara, 2010, p. 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. Las instituciones son reglas que guían el comportamiento de las personas dentro de las organizaciones (Vergara, 2010), otorgándoles a estas últimas procedimientos, estructura y estabilidad. North (1990) concibe a las instituciones como reglas del juego que establecen

incentivos y limitaciones, el cambio en las reglas del juego modifica sustancialmente la manera en que se juega. Por reglas se entienden las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a las cuales se construye la actividad de las personas (March y Olsen, 1997). Las reglas establecen las funciones de una organización, una porción de la misma o de sus miembros (March y Olsen, 1997). Por esta razón, un análisis de las reglas que introduce la RE, y la manera en que son llevadas a la práctica, permite estudiar los cambios en la función y forma de operación del sindicato magisterial.

iii. Las organizaciones como dispositivo articulador

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.

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 insti-

tuciones. 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. Aquí se supone que la modificación del entorno institucional podría incidir en el arreglo institucional del sindicato y en su desempeño.

iv. Instituciones formales e informales

Según la teoría neoinstitucional, las instituciones se dividen en formales e informales. Las instituciones formales se encuentran codificadas en documentos como constituciones, leyes, reglamentos, estatutos, entre otros, mientras una regla sea más general y más alta en la jerarquía, será más difícil de modificar. Las instituciones informales (costumbres, roles, rutinas, tradiciones y convenciones) son reglas no escritas que surgen por la interacción de las personas y se difunden socialmente. Dicha interacción posiblemente sea guiada en un inicio por las reglas formales, pero con el tiempo los individuos 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 infor-

males radica en que surgen, se conocen y comparten socialmente. Las instituciones informales son tan importantes como las formales, ya que las primeras pueden fortalecer o crear incentivos para que se cumplan o ignoren las segundas (O' Donell y North citados por Helmke y Levitsky, 2006).

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.

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 institucional en el sindicato en el contexto de la RE.

v. Cambio institucional

En los estudios institucionales se suele consi-

derar que las instituciones tienen inercia y robustez, están en equilibrio permanente, tienen propiedades autoreproductivas y les dan estabilidad a las organizaciones (Vergara, 2012; Powell y Di Maggio, 1991; Peters, 2003; North, 1990; Putnam, 1994). 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.

La naturaleza técnica y concreta de las instituciones permite que el impulso de cambio pueda surgir de actos deliberados. Pero su talante político y abstracto implica que dicho cambio es la consecuencia de los siguientes factores: la 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, esto último se debe a que las instituciones tienen una historia que genera una dependencia del rumbo (Putnam, 1994; North, 1990; Vergara, 2010). Los cambios incrementales implican que las mudanzas en las instituciones formales no necesariamente

modifican las prácticas, costumbres y tradiciones, estas últimas tienen una dinámica de cambio que suele ser más lenta y resistente a cambios deliberados en las instituciones formales. Además, de las reglas formales se desprenderán nuevas prácticas informales que podrían modificar el funcionamiento de las primeras.

Un verdadero cambio institucional no solo implica mudanzas en las reglas formales, también implica cambios en prácticas informales y en los marcos simbólicos (Fernández, 2017b). El cambio institucional en el sindicato magisterial es resultado de la tensión entre la dimensión formal e informal del arreglo institucional que opera dentro y fuera de la organización sindical. Debido a la dependencia del rumbo, el cambio en las reglas formales que resulta de una reforma educativa, tenderá a seguir una senda histórica sostenida por los grupos de interés dentro del sistema educativo. La persistencia de los códigos culturales y las prácticas informales pueden implicar continuidad, ya que generalmente se generaron por las interacciones sociales, sin un diseño deliberado, y son útiles y convenientes para diversos actores.

vi. 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 (citado en Fernández 2017, p. 4).

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.

vii. Fortaleza institucional

Otro concepto central para el análisis del cambio institucional es el de fortaleza institucional. Según Levitsky y Murillo (2010), la fortaleza institucional implica dos dimensio-

nes: 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.

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. Las instituciones también pueden ser débiles si quienes tienen la autoridad formal y los que detentan el poder real son actores diferentes. 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. 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. Por último, 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 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 analizaron 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.

vii. Efectos de la RE en el sindicato y la trayectoria docente

El diseño de la RE implica cambios en artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgación de nuevas leyes, reformas a la Ley General de Educación y creación de instancias administrativas. En la tabla número uno se presentan los elementos de la RE.

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. Otro punto importante que se adiciona al artículo tercero de la Constitución 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.

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. 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 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. Este aspecto atentó contra el funcionamiento e interés sindical, porque generó las condiciones para que operen los incentivos basados en el mérito, en detrimento de criterios político-sindicales. Con ello el sindicato pierde influencia y prerrogativas en el sector educativo.

Tabla 1

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

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.

Nota: Elaboración propia.

Método

Tipo de investigación

El presente es un estudio de tipo cualitativo. El alcance de la investigación es comprensivo-explicativa, se analizan los factores asociados al cambio institucional y se interpreta cómo son percibidos al interior de la organización sindical (Cedeño, 2001). Lo anterior se realizó por medio del análisis de reglas y leyes formales, grupos de discusión, observación de campo y entrevistas semiestructuradas. El estudio tiene características coyunturales y prospectivos, ya que se pretendió estudiar los cambios que sucedían simultáneamente a la elaboración del trabajo y hacer un pronóstico sobre su desarrollo ulterior.

El trabajo se abordó con el método de casos más similares. En este método se eligen dos casos cuyas características coincidan en varios factores que contribuyan al cambio institucional, pero distintos en uno o varios factores causales que se consideren decisivos y constituyan el objeto de estudio. 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 institucionales que derivan de la RE.

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 arraigadas, 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). 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.

Sujetos

Fue necesario entrevistar a una muestra de diversos participantes involucrados en el proceso. Los actores abordados fueron diversos: maestros, directores, supervisores, miembros de las carteras sindicales, funcionarios del gobierno y académicos.

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 entrevistó a maestros, directivos y funcionarios las secciones 9 y 10 de la Ciudad de México y 30 de Tamaulipas, como casos en los que se presenta una mayor convergencia. 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

y líderes sindicales pertenecientes a la CNTE en las secciones 7, 9, 17, 18, 22, 36 y 40 (8 personas en total: 2 maestros de primaria (un hombre y una mujer) y 6 líderes sindicales.

En las tablas número dos y tres se mencionan los participantes entrevistados. En la primera tabla se presentan los maestros, directores y supervisores de escuelas. En la segunda tabla se presentan los funcionarios del sistema educativo y los líderes sindicales.

Muestra

La muestra fue no probabilística, debido a que se realizó una muestra por conveniencia. Se identificó informantes con la técnica de bola de nieve, hasta alcanzar la saturación de la información. La muestra buscó incluir participantes diversos para dar cuenta del crisol de percepciones en juego, con el fin de anali-

zar la complejidad del cambio institucional 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.

Diseño de investigación

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. Se utilizó una metodología basada en la sociología hermenéutica, en esta metodología se diseñan instrumentos que puedan dar cuenta de la dimensión fenomenológica del cambio institucional y organizacional.

Tabla 2
Miembros de la estructura escolar entrevistados

Participantes	Muje- res	Hom- bres	Prima- ria	Secunda- ria	Secc. 9 y 10	Secc. 30	Secc. CNTE
28 maestros	16	12	24	14	14	12	2
8 directores	3	5	3	5	4	3	1
4 supervisores	1	4	2	2	2	2	0

Nota: Elaboración propia.

Tabla 3
Funcionarios y líderes sindicales entrevistados

Participantes	Muje- res	Hombres	CDMX	TAMAULIPAS	Otros estados
6 funcionarios de educación	1	5	3	2	1
13 líderes sindicales	3	10	5	4	4

Nota: Elaboración propia.

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 institucional, 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.

Instrumentos

El estudio requirió de la elaboración de diversos instrumentos para registrar información cualitativa, que diera cuenta de datos y percepciones sobre el cambio institucional. Los instrumentos fueron los siguientes: tres guías de entrevista semiestructurada (para miembros del comité seccional, para representantes y delegados y para maestros), una guía de entrevista semiestructurada para grupo focal, una guía de análisis documental y una guía de observación de campo.

Para el estudio fue necesario un estudio de campo cuyo fin fue recabar información que diera cuenta de dos categorías generales: cambios en la función y forma de operación del sindicato. El guion de entrevistas semiestructurada y del grupo focal contó con seis apartados para indagar sobre las siguientes dimensiones: recursos, se formularon 7 preguntas detonadoras, se buscaba indagar sobre los recursos materiales, laborales y simbóli-

cos del sindicato; función sindical, se formularon 6 preguntas, con ellas se buscó indagar sobre las funciones formales e informales que aun tenía el sindicato luego de la RE y el tránsito al paradigma del nuevo sindicalismo; gobernanza se formularon 4 preguntas detonadoras para indagar sobre los cambios democráticos en el sindicato como efecto de la RE y la adopción del paradigma del nuevo sindicalismo; gobernabilidad, se formularon 5 preguntas para indagar las posibilidades de control corporativo y la función político-sindical de la organización en la coyuntura de la RE; representación, se formularon 5 preguntas para indagar el sentido de gremio del magisterio en la coyuntura de la RE y el sentido de representación gremial; y prácticas informales, se formularon 7 preguntas para explorar la emergencia de prácticas informales adaptativas. El análisis documental se centró en analizar los cambios en leyes, reglamentos, estatutos y recursos formales. Con guía del trabajo de campo se recabaron percepciones, prácticas informales, comentarios fuera de entrevista y descripción del contexto en que se realizaron las entrevistas.

Procedimiento

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. 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 institucional 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 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.

En el presente estudio se considera que las instituciones que conforman un 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. 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 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.

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. 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 institucional o realidades en la práctica.

Resultados

i. La interpretación bipolar de la RE

El análisis de las percepciones sobre los efectos de la RE en la función y forma de operación del sindicato magisterial, inició con el examen de las percepciones en torno a la propia RE. En las entrevistas se pudo observar

Tabla 4

Opinión sobre la RE y la práctica docente

Rubro	Opinión general	Principal sector (tipo de profesor/actor)
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.
Evaluación	Rechazo total.	CNTE.
	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.
Implementación RE	No hubo formación.	Todos los sectores.
	Se estuvo implementando.	Jóvenes.
	No se implementó a cabalidad.	Todos los sectores, principalmente mayores.
	Se implementó en la evaluación.	Todos los sectores.
Prácticas informales	No se logró implementar.	CNTE y sectores críticos institucionales.
	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.

Nota: Elaboración propia.

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. 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. En la tabla 4 se presentan las principales opiniones recabadas con el trabajo de campo en diversos rubros, se presenta la opinión general y principal sector que la expresó, las categorías de análisis.

El estudio puso en evidencia 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 con la conformación de una plataforma de capacitación para la evaluación denominada 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. En la coyuntura de la RE de 2012-2013 el sindicato perdió comisionados, personal y recursos para ofrecer política y gremialmente (recursos

económicos, manejo de plazas, becas comisión y préstamos. En estas condiciones el sindicato se orientó hacia la gestión, los servicios y la capacitación y disminuyó su papel corporativo en lo político, laboral y gremial).

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.

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 corres-

ponden. 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.

ii. Efectos de la RE en la función y forma de operación del sindicato magisterial

El sindicato no es una estructura totalmente inmutable, en su proceso de adaptación hace cambios institucionales, 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 resisten-

cia 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 sindi-

cato. La falta de mayores cambios pudo responder a la inercia institucional 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.

iii. Posibilidades del cambio institucional

Por medio del análisis se identificó una inercia al interior del sindicato, pero también factores que potencialmente podían motivar un cambio institucional. 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, pue-

den motivar un cambio institucional. 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 institucional 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 institucional. 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 institucional. 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 institucional depende, en lo interno, de una mayor participación de las bases y, en lo externo, de un contexto político-institucional más efectivo.

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 institucionales 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.

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.

Conclusiones y discusión

La complejidad de opiniones y percepciones, junto a la coexistencia de inercias, evidencian un cambio institucional diverso e incierto. En la coyuntura de la RE se conformó una tensión entre la reforma y el contexto institucional del sindicato, que devino en avances y retrocesos en su interior, por lo que no se puede hablar de un cambio institucional 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 (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 estudio partió del supuesto de que la RE generaría cambios en la función y forma de operación del sindicato magisterial. Por medio del estudio se pueden verificar cambios en la función del sindicato, con una orientación hacia la capacitación y gestión de servicios, en detrimento de su tradicional función político-sindical. En cuanto a la forma de operación, hay cambios en la gobernabilidad, al disminuir la capacidad de control gremial, pero prácticamente no se verifican cambios en la gobernanza, ya que no hay avances significativos en el desarrollo de una democracia sindical.

La falta de cambios profundos en la forma de operación del sindicato, obedece a que no se pretendió generar cambios en el sindicato por medio de la modificación profunda del entorno político-institucional en el que opera, o con la disminución real de la ambigüedad de las instituciones, para generar un genuino proceso de democratización. Se intentó generar cambios en la función y forma de operación del sindicato únicamente 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 institucional profundo, solo prácticas adaptativas. Parte de la adaptación y legitimidad del sindicato se logró con gremialismo: resolver problemas cotidianos y ofrecer capacitación.

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 conjetura 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 institucional 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 contrarios a la RE y la ausencia de participación política. Estos factores limitaron los efectos de la RE sobre el sindicato magisterial y obstaculizaron un proceso de cambio profundo dentro del mismo.

Existen estudios sobre la RE educativa en general y la relación entre la reforma y el sindicato en particular (Guevara, 2012; Miranda, 2012; Tirado, 2012; Paoli, 2013; Del Castillo 2013; Del Castillo y Valenti; 2014;

Ramírez, 2013; Ornelas, 2013 y 2014). 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 (Jones, 2014). 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.

Por medio de los estudios mencionados se puede verificar 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 considera 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.

Este trabajo se puede insertar en un debate mas amplio, que trasciende la coyuntura de la RE. 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 (Murillo, 2001). Dentro de este campo limitado, son contados los trabajos que analizan al sindicato docente desde una perspectiva institucional u organizacional. 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 (Loyo y Muñoz, 2003; Arnaut, 1992, 1999; Llyod, 2011; Bensusán y Tapia, 2011; Murillo, 2001; Miranda; 1992).

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 de la organización magisterial, que suele re-

producirse adaptando su discurso y estructuras a las nuevas circunstancias, pero para mantener su lógica.

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 (Bensusán y Tapia, 2011 y 2013; Ornelas, 1995 y 2013; Loyo y Muñoz, 2003). Con los resultados del trabajo de campo para el presente estudio 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.

Con los resultados del presente estudio 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. Estos resultados permiten abonar al debate académico en torno a las reformas educativas y la organización gremial.

Un aporte adicional es que, en este trabajo, se plantea una concepción dinámica de las instituciones, en contraposición a una noción está-

tica. Por medio del estudio se pudo verificar que las instituciones son 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. Un aporte adicional de estudio es que se trata de un estudio empírico que caracteriza y explica el cambio institucional en el sindicato magisterial, por medio del análisis de las percepciones de las personas involucradas.

Una limitación del estudio es que se llevó a cabo en pocas secciones sindicales del país, pero los resultados cumplen con la condición de transferibilidad, ya que se abordó el estudio representativo de diversos contextos en el sistema educativo. Una segunda limitación fue el acceso a todos los informantes requeridos, pero la selección de informantes fue representativa y se logró obtener la información necesaria para caracterizar y explicar el cambio institucional en el sindicato.

Una línea de investigación para el futuro es evaluar las tendencias que se abrieron con la RE en el nuevo contexto político a partir de la alternancia en el gobierno federal en el año 2018. 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 planear la posibilidad de diseñar políticas y refor-

mas 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.

Referencias

- Alcalde, A. (2014). Reflexiones sobre el contenido laboral de la reforma educativa. En G. del Castillo y G. Valenti (Coord.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* (109-116). México, FLACSO.
- Arnaut, A. (1999). La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En M. Pardo (Coord.), *Federalización e innovación educativa en México*. (63-100). México: El Colegio de México.
- 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. En *Horizonte sindical* (3), 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), 237-273.
- Arnaut, A. (1996). *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887-1994*. México: CIDE.
- Arnaut, A. (1998). *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1998*. México, El Colegio de México.
- 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. (2014). Lo bueno, lo malo y lo feo del servicio profesional docente. En G. del Castillo y G. Valenti (Coords.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* (31-46) México, FLACSO.
- 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), 557-587.
- Bensusán, G. y Tapia, L. (2011). El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano. *El Cotidiano*, (168), 17-32.
- Bensusán, G. y Tapia, L. (2014). Los problemas de la implementación de la "reforma educativa". G. del Castillo y G. Valenti (Coords). En *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando?* (93-108). México, FLACSO.
- Castillo del, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4(9), 637-652.
- Castillo del, 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 República.
- Castillo del, 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.
- Castillo del, G. y Valenti, G. (Coord.), *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?*, México, Flasco.
- Cedeño, M. (2001). Aportes de la investigación cualitativa y sus alcances en el ámbito educativo. *Actualidades Investigativas en Educación*, 1 (1), 1-23.
- Coral, L. (1980). *Historia del movimiento sindical del magisterio*. Bogotá, Colombia, Fondo Editorial Suramérica.
- 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. En *Espacios Públicos*, 16(36), 77-92.
- Espinosa, V. (1997). El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California. En *Frontera Norte*, 9(17), 131-146.
- Espinosa, V. (1999). Nuevo federalismo y alternancia política. La descentralización educativa en Baja California. En V. Espinosa (Coord.), *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*. (129-157) México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Espinosa, V. (Coord.) (1997). *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Fernández, L. (2017). Cambio institucional en las secciones 9 y 10 del SNTE en el contexto de la reforma educativa de 2012-2013. En R. Torres (Presidencia). *XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Congreso llevado a cabo en San Luis Potosí, México.
- García, R. (2017). Reformas del servicio docente y corporativismo magisterial ¿hasta dónde se ha llegado en México y Ecuador? En *Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos*, 2(7), 73-99.
- Gómez, A. (2015). Enfoques recientes para el análisis del cambio organizacional. *Política y gobierno*, 22 (2), 391-415.
- Guevara, G. (2012b). Educación Básica: Las reformas necesarias. En G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. (101-110). México, Cal y arena.
- Guevara, G. (2012c). El debate. En G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. (151-154). México, Cal y arena.
- Guevara, G. (2013). La agenda de la reforma de la educación básica. En R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*. (35-42). México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Guevara, G. (comp.) (1992). *La catástrofe silenciosa*. México: FCE.
- Guevara, G. (Coord.) (2012). *La reforma educativa*. México, Cal y arena.
- Helmke, G. & Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ibarrola de, 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.
- Jones, C. (2014). *Dilemas institucionales de la reforma educativa, 1992-2012*. México: Fundación Rafael Preciado Hernández y PAN.
- Levitsky, S. & Murillo, M. (2013). Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America. *Journal of Democracy* 24(2), 93-107. Recuperado de <https://www.journalofdemocracy.org/articles/lessons>

- from-latin-america-building-institutions-on-weak-foundations/
- Levitsky, S. y Murillo, M. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de sociología* (24), 31-56.
- Loyo, A. y Muñoz, A. (2003). El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En P. Ducoing (cord.) *La investigación Educativa en México 1992-2002*. (299-360). México: CO-MIE.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press.
- 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.
- Miranda, F. (1992). Descentralización educativa y modernización del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 54(2), 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). Instituto Mora, México.
- Miranda, F. (2012). El futuro de la educación básica. Notas preliminares. En G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. (79-90). 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. En A. Loyo y J. Padua (Coords.), *Economía y políticas en la educación*. (29-46). México: CO-MIE.
- 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). FLACSO, México.
- Muñoz, A. (2000). *Liderazgo sindical en el magisterio: transformaciones y retos en el marco de la modernización educativa y la transición democrática*. (Antología). Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América/SNTE.
- Muñoz, A. (2001). El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación nuevo siglo, viejas estrategias. En T. Bertussi y R. González (Coords.), *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*. (71-94). México: *La Jornada* ediciones/UPN, tomo II.
- Muñoz, A. (2001). *La élite sindical en México frente al cambio político y la reforma del Estado. El caso del SNTE (1992-1998)*, (tesis doctoral). Universidad de Salamanca, España.
- Muñoz, A. (2002). Las dificultades del cambio: el SNTE en el contexto de la alternancia política. En T. Bertussi y R. González (Coords.) *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*. (131-150). México: *La Jornada* ediciones/UPN, tomo II.
- Muñoz, A. (2008). Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político. *Revista mexicana de investigación educativa*, 13(37), 377-417.
- Muñoz, C. (2012). Los problemas y los cambios que requiere el sistema educativo. En G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. (51-58). México, Cal y arena.
- Murayama, C. (2013). Presentación. En R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*. (9-10). México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Murillo, M. (2001). Una aproximación al estudio del sindicalismo magisterial en América Latina. *Estudios Sociológicos*, 19(55), 129-160.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.
- 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. (2000). Las reformas de la educación básica: de 1989 al 2010. En Centro de Estudios Estratégicos Nacionales (Eds.), *México 2010. Pensar y decidir la próxima década*. (597-623). México: Centro de Estudios Estratégicos Nacionales/IPN/UAM/Limusa/Noriega.
- 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 rebelión: la herencia del pacto Calderón- Gordillo. México, Siglo XXI.
- Ornelas, C. (2013). Leyes de educación: la raíz del cambio institucional. En *Memorias del XII Congreso Nacional de Investigación Educativa* (Eds), *Aportes y reflexiones de la investigación para la equidad y la mejora educativas*. (281-317). Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Ornelas, C. (2014). La reforma educativa: las leyes y lo posible. *Modelos e iniciativas en educación media superior: perspectivas internacionales*. Buenos Aires, Alfagrama, pp. 13-46.
- Paoli, F. (2013). Elementos relevantes de la reforma educativa. En R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa. Alcances y desafíos*. (169-178). México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona: España, Gedisa.
- Powell, W. y Di Maggio, P. (2010). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México-FCE.
- Putnam, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas: Ed. Galac.
- Ramírez, R. (2013) (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México: Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez.
- Ramírez, R. (2013). La reforma constitucional en materia educativa: ¿una nueva estrategia para mejorar la calidad de la educación básica? En R. Ramírez (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. (123-140). México, Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez.
- Sandoval, E. (1992). La educación básica y la posibilidad de cambios. *El Cotidiano* (51), 27-30.
- Sandoval, E. (1997). *Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos*. México: DIE-CINVESTAV-IPN.
- 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), 45-72.
- Street, S. (1993). SNTE ¿proyecto de quién? *El Cotidiano* (56), 54-59.
- Street, S. (1994). La cultura política del movimiento magisterial chiapaneco. J. Alonso (Ed.) *Cultura política y educación cívica*, 427-466.
- Street, S. (1996). Democratization 'From Below' and Popular Culture: Teachers from Chiapas, Mexico. *Studies in Latin American Popular Culture*, 15.
- Street, S. (2000). Trabajo docente y poder de base en el sindicalismo democrático magisterial en México. Entre reestructuraciones productivas y resignificaciones pedagógicas. En P. Gentilli y G. Frigoto (Comp.), *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. (177-211) Buenos Aires: CLACSO.
- Street, S. (Diciembre, 1998). El sindicalismo docente en México: ¿fuerza institucional o sujeto social? *Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina*, (2). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Sindicalismo-docente-y-reforma-educativa.pdf>
- 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, L. (24 de junio de 2016). Coaliciones y conflicto en torno a la reforma educativa: preservacionistas vs. Evaluacionistas. *Nexos*. Recuperado de: <https://educacion.nexos.com.mx/?p=270>
- Tirado, F. (2012). Una visión de futuro: La educación en México. En G. Guevara (Coord.), *La Reforma educativa*. (59-78). México, Cal y Arena.
- Vergara R. (2010). *Organización e instituciones*. México: Siglo XXI.