



CAMBIO INSTITUCIONAL EN LAS SECCIONES 9 Y 10 DEL SNTE EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA EDUCATIVA DE 2012-2013

LUIS ALBERTO FERNÁNDEZ MARFIL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA XOCHIMILCO

TEMÁTICA GENERAL: POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN Y SU
EVALUACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA.

RESUMEN

En esta ponencia se analizan los principales cambios institucionales, formales e informales, a partir de la reforma educativa de 2012-2013 en las secciones 9 y 10 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en la Ciudad de México, con el fin de evaluar el papel que adopta el sindicato en el contexto de la reforma. El análisis se hace a partir de los resultados de un trabajo de campo y se aborda desde la teoría neoinstitucional. Se trata de los primeros resultados de una investigación de tesis doctoral que se encuentra en curso.

Palabras clave: sindicato magisterial, reforma educativa, institución, cambio institucional.

INTRODUCCIÓN

Un argumento recurrente en los análisis de la reforma educativa de 2012-2013 (RE), es que el proceso de implementación puede ser problemático por su naturaleza cupular (generada sin la participación del gremio magisterial), pero podría generar resultados positivos por tener un diseño adecuado que incentiva el mérito y elimina el criterio político-sindical en el ingreso, promoción y permanencia docente, amén de no ser producto de un acuerdo entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el sindicato magisterial. En este sentido, podría concebirse a la RE como una coyuntura de la que puede surgir un cambio institucional efectivo (Del Castillo y Valenti, 2014).

La RE busca debilitar al sindicato magisterial, al disminuir su injerencia en cuestiones político-laborales, para que el Estado recupere la rectoría del sistema educativo, pero no se pretende explícitamente su desaparición. Por esta razón, que las leyes estén bien diseñadas y no sean producto de un acuerdo entre las autoridades y el sindicato magisterial, no necesariamente significa que tendrán mayores probabilidades de éxito. La reforma puede no ser adoptada por los actores encargados de implementarla y mantener una resistencia activa o pasiva hacia la misma, por medio del poder de veto de las organizaciones magisteriales o con prácticas ajenas a la lógica meritocrática de la reforma. Esto implica que gran parte del éxito de la misma depende de cómo sea adoptada por el sindicato: si su funcionamiento es coherente con el objetivo de la reforma, esta tendrá mayores probabilidades de éxito.

Debido a las inercias y obstáculos imperantes en el proceso de reforma y a que, aun en las coyunturas críticas, el cambio institucional suele ser incremental (North, 1990), no se puede suponer que el cambio en el sindicato magisterial sea efectivo. Muchas de las funciones y prácticas sindicales imperantes antes de la reforma pueden subsistir en el nuevo entorno institucional. En dicho escenario, la estructura corporativa, aunque debilitada, podría sobrevivir, lo que implica que el sindicato mantendría su influencia y podrían jugar un papel en la implementación de la reforma. Sin embargo, no se descarta que la RE podría generar algún cambio en ciertas funciones y prácticas del SNTE. Es necesario investigar y caracterizar estos cambios por medio del análisis del cambio institucional en el sindicato magisterial, para evaluar el papel que tendrá en el contexto de la reforma.

Reforma educativa y cambio institucional: una relación problemática

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

El objetivo del estudio es analizar los efectos de la RE en la estructura institucional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en las secciones 9 y 10 de la Ciudad de

México. Se busca analizar las nuevas atribuciones del sindicato y la forma en que se llevan a cabo, con el fin de entender el papel que jugará en la nueva redistribución de poder. Esto último es importante, ya que el cambio institucional radica no sólo en la posible modificación de función del sindicato, que pueda derivar de la mudanza de las viejas reglas escritas por unas nuevas que se respeten y acoten al sindicato a su función gremial. Radica también en la modificación de las prácticas al interior del mismo. Por ello es necesario analizar de qué manera se modifican las prácticas por medio de las cuales se lleva a cabo la función sindical.

En este análisis se parte del supuesto de que la reforma educativa generará, inexorablemente, cambios en la estructura institucional de las organizaciones sindicales. Este supuesto se basa en los postulados de la teoría neoinstitucional, según los cuales, las organizaciones reaccionan de manera adaptativa a los cambios y desafíos del entorno institucional en el que se desempeñan. Gran parte del diseño de la reforma se orienta a limitar el papel del sindicato en el ámbito educativo, por lo que este deberá adaptarse al nuevo contexto institucional.

La definición más simple de institución es aquella que las concibe como reglas que guían los comportamientos de los individuos en un contexto determinado. Las leyes, estatutos, reglas, normas, prácticas, rutinas, tradiciones, costumbres y tecnologías son las instituciones que existen en torno o al interior de las organizaciones para darles una estructura, una forma de proceder y una estabilidad. Las instituciones se dividen en formales e informales. Las instituciones formales son fáciles de identificar, son todas aquellas disposiciones que se cumplen por medio de los canales oficiales y se encuentran codificadas y registradas en reglamentos, leyes, normas o estatutos que van desde un carácter general y fundamental, como las constituciones, hasta disposiciones concretas como reglamentos o estatutos. El tema problemático es el de las llamadas instituciones informales, las cuales son tan importantes como las instituciones formales, ya que estas pueden fortalecer o crear incentivos para que se cumplan las instituciones formales (O' Donnell y North citado por Helmke y Levitsky, 2006) y por eso es necesario entenderlas.

Las instituciones informales son las reglas no escritas, socialmente compartidas, que se crean y comunican fuera de los canales oficiales. También se entiende como instituciones informales a las rutinas, costumbres, tradiciones y convenciones. Las instituciones informales no se originan estableciendo reglas en un código o reglamento, surgen con la interacción de las personas, por ello, no se modifican automáticamente a partir de reformas institucionales. Las instituciones informales compiten con las formales, ya que generalmente surgen por la debilidad de estas, por la incapacidad de cambiarlas o para poder hacer cosas que son socialmente inaceptables.

CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL SINDICATO MAGISTERIAL

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 incremental 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 (Mahoney y Thelen, 2010, p. 22).

El cambio incremental significa que las instituciones tienen una dependencia del rumbo históricamente trazado. Esto genera una adaptación marginal, no discontinua y basada en los acuerdos institucionales precedentes. El cambio incremental se debe a que las instituciones formales no necesariamente generan un cambio en las prácticas, costumbres y tradiciones. Es probable que estas persistan luego de un cambio de normas, ya que tienen una dinámica y un índice de cambio distinto, generalmente más lenta y muchas veces resistente a los cambios institucionales deliberados. Por esta razón, el cambio institucional es el resultado de la tensión entre las reglas formales y las prácticas informales incompatibles. Esto significa que el cambio en las reglas formales que caracteriza una reforma educativa puede generar múltiples resultados, pero tenderá a seguir el rumbo institucional histórico, marcado por los grupos de interés y sus intereses.

El contexto también juega un papel importante para el cambio institucional de una organización. El cambio en las reglas del juego que supone la RE en materia de ingreso, promoción y permanencia del magisterio, afecta el funcionamiento del sindicato magisterial, por lo que este se debe adaptar a las nuevas condiciones para poder sobrevivir.

Para indagar sobre los posibles cambios en el SNTE en la Ciudad de México, se hizo una investigación de campo en las secciones 9 y 10, por medio de 20 entrevistas semiestructuradas a miembros del comité seccional, representantes sindicales, directores de escuelas y maestros. El objetivo de las entrevistas fue indagar sobre los cambios en la estructura (operativa e institucional), recursos y funciones del sindicato y las percepciones sobre la gobernabilidad y gobernanza, representación sindical y prácticas informales dentro del mismo. A continuación se presenta una síntesis de los resultados de la investigación de campo.

Estructura y recursos

El cambio estructural más importante a partir de la RE es la reducción de comisionados, hoy en día, los trabajadores del sindicato son maestros que piden licencia sin goce de sueldo y reciben una compensación pagada por la organización gremial. La tendencia es que el sindicato pague su propio personal. Con la reducción drástica de comisionados se acaba con la estructura sindical y la presencia territorial del sindicato. Esto implica que ya no se reúnen los comisionados necesarios para cumplir funciones sustantivas adecuadamente. Antes se hacían visitas a las escuelas para llevar a

cabo una atención personalizada en la gestión de trámites y servicios y hoy esto no es posible, ahora se debe hacer cita y pocas personas atienden muchos asuntos.

La pérdida de personal implica que el sindicato evolucione en términos organizativos, pues tiene que hacer lo mismo con menos recursos, pero se registra una disminución de la calidad en los servicios. Pese a las mejoras en la planeación, aun no se verifican resultados y el impacto es muy acotado. La disminución de personal no permite una defensa adecuada de los agremiados, además, mucho del personal existente no tiene la competencia profesional para cumplir su función, sobre todo en la parte laboral-jurídica.

Los estatutos del sindicato datan del año 2001 y se deben actualizar. Debido a la disminución de comisionados sindicales, se han compactado los puestos en la estructura seccional sin que esto se halla formalizado en los estatutos. Es necesario un congreso nacional para actualizarlos, tomar en cuenta todas las posturas y abordar aspectos como los cambios en la organización y el papel del SNTE en órganos nacionales e internacionales. Sin embargo, el sindicato solo hace “secretariados” que se registran en minutas y resolutivos.

Los maestros informan que los recursos del sindicato han disminuido en asuntos como las plazas, becas comisión y préstamos. Entre los recursos que aun maneja el sindicato están los interinatos (plazas que aún se asignan de forma discrecional) y, de manera disminuida, los préstamos económicos y los créditos. Normalmente se le da al sindicato el manejo de la “pedacería”: nombramientos por horas que se siguen dando de manera clientelar-corporativa. También continúa el tráfico de plazas en el área administrativa.

Función sindical

Algunos dirigentes seccionales consideran que el sindicato apoya la reforma y trabaja en función de ello. Se ha preparado a nivel de estructura desde hace varios años para estos cambios, principalmente en el papel de formación, capacitación y apoyo en la gestión administrativa de los maestros. La opinión es que el SNTE evoluciona hacia el paradigma del nuevo sindicalismo, centrado en la formación y certificación del trabajo docente, o cómo colegio profesional sin presencia territorial. En los últimos años el SNTE ha conformado fundaciones, y fideicomisos. Ello lleva a pensar que el sindicato se está preparando para adaptarse a un mundo sin sindicatos, ya que al conformarse como fundación puede recibir recursos para reemplazar las cuotas. También ha desarrollado la Editorial Benito Juárez y la Fundación para el Desarrollo Educativo, de la Investigación y Superación Profesional de los Maestros A.C. (este último reemplazó el proyecto de universidad planteado por Elba Esther Gordillo), y tiene un convenio para editar 15 millones de libros. Cuenta también con una escuela de formación sindical para formación de cuadros y con el Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, amén de institutos en cinco estados de la república.

El sindicato tiene un nicho en el área formativa debido a que la SEP no cumple adecuadamente esa función. A partir de la evaluación se renuncia a la plaza de base y esto debe aparejarse con la

conformación de un sistema de formación y actualización, proyecto que no existe y del que se hace cargo el sindicato. La SEP no ha construido una oferta de formación inicial y la que existe en las normales es devaluada, incluso en los últimos años se estigmatiza a las normales y se hacen innecesarias. No hay proyecto de tutoría, lo hacen los maestros con su mismo sueldo para un improbable estímulo. Por estas razones no se ha completado la recuperación de la rectoría de la educación.

La función del sindicato se reduce a actividades de formación y capacitación, ayudar en trámites y a la resolución de conflictos en las escuelas. Entre los cursos ofertados están los que ofrece el SNTE por medio de los cinco centros regionales de investigación y cursos en línea, o en asociación con escuelas particulares. Sin embargo, muchos maestros no identifican la oferta de cursos de capacitación ni los servicios de gestión ofrecidos por el sindicato, por lo que la pertinencia de la organización se evalúa desde otro ángulo.

Desde el nivel de las bases se considera que las funciones tradicionales se siguen cumpliendo con la eficiencia de siempre, principalmente las concernientes a casos de disciplina, resolución de conflictos, préstamos económicos, créditos o becas. Continúa siendo fácil contactar a los representantes y la velocidad de respuesta es la cotidiana. No se han visto cambios en los servicios de la representación sindical a partir de la reforma. En los problemas cotidianos el sindicato es útil, por ello, pese a que la RE individualiza la carrera profesional, el maestro se sigue apoyando en su organización. El maestro opina que el sindicato no desaparecerá porque se requiere de sus servicios para la implementación de la reforma (el sindicato aun propone gente para las plazas e incluso aun gestiona algunas plazas y beneficios).

Gobernabilidad y gobernanza

La opinión generalizada es que no se ha avanzado en la conformación de gobernanza. No hay procesos democráticos de elección de personal y toma de decisiones. Continúan las pugnas entre grupos de poder en la facción institucional y democrática, y el docente no se siente representado por ninguna facción del sindicato. Prevalece el compadrazgo, con una lógica basada en elegir a los miembros más leales para las funciones sindicales, no se trabaja de manera horizontal, la comunicación sigue siendo vertical y la lógica es quedar bien con los altos mandos. La actitud de la mayoría de los miembros es oportunista: quedarme con lo poco que queda. Esto se exacerbó debido a que, a partir de la RE, se dio un periodo de desorganización interna y falta de apoyo mutuo, en el que los miembros se dedicaban a cuidar su puesto.

No se condiciona los servicios que presta el sindicato a cambio de trabajo político porque no se considera que siga siendo útil el proselitismo. Posiblemente la fortaleza electoral del sindicato ha disminuido, al grado de que ya no se vota ni siquiera por candidatos del Partido Nueva Alianza. Sin embargo, si bien ha disminuido la oferta de préstamos y créditos, los que se mantienen suelen

asignarse de manera opaca y usarse de manera clientelar y corporativa, pese a que se han desarrollado mecanismos más transparentes de asignación.

La gobernabilidad también se ha visto comprometida a partir de la RE, ya que ha disminuido la capacidad del SNTE de ejercer un control efectivo. Los representantes sindicales no tienen autonomía, ni una función relevante. La mayoría de los asuntos pasa por el comité seccional y en la sección 9 no hay comité delegacional, lo que sobrecarga una estructura de por sí debilitada. La opinión de los maestros entrevistados es que la debilidad, o eventual desaparición, del sindicato afectará la gobernabilidad del sistema educativo, porque el SNTE ya no mediará en los conflictos y no hay una instancia que se encargue de eso.

La gobernabilidad se logra por medio de la imagen que ostenta el sindicato y su líder, con una estrategia basada en magnificar las pocas acciones que hace por medio de spots, anuncios, conferencias, llamados y la puesta en marcha de un canal de televisión. Se promociona mucho la supuesta cercanía de Díaz de la Torre con Aurelio Nuño y se hace creer que el sindicato negocia temas de interés gremial, amén de difundir la idea de que la desaparición del SNTE sería catastrófico para los maestros.

Representación

En términos reales y simbólicos, generalmente el maestro ya no se siente representado y defendido por su sindicato. La carrera profesional individual genera un alejamiento del maestro con su sindicato, ya que el maestro ya no les debe su plaza o ascenso y solo acude al mismo en temas específicos como licencias, conflictos o préstamos. El sindicato tampoco defiende la materia de trabajo y no defendió a los maestros en la coyuntura de la reforma educativa. Por ello, las bases no apoyan a su organización y, en general, no se siente representado por su sindicato, principalmente en el tema de la reforma educativa.

En opinión de algunos maestros, el sindicato no pierde importancia por la disminución del número de personal, sino por la disminución de atribuciones. También debido a que no se eligen a las personas idóneas (normalmente hay un desconocimiento y apatía en los temas laborales) y porque se han simplificado los procesos administrativos.

Sin embargo, desde el punto de vista cotidiano, las representaciones del maestro respecto al sindicato se mantienen, ya que ven al sindicato como una figura de poder. A veces perciben distante la organización, pero recurren a ésta cuando tienen un problema, por lo que continúa representando sus intereses cotidianos y el maestro sigue teniendo una identificación gremial. Esta identificación podría verse amenazada cuando ingresen al servicio los nuevos profesores vía examen. También ha disminuido el interés de ser miembro del sindicato por falta de beneficios. Esto aumenta la carga de trabajo y, aunque ahora no sea visible, puede disminuir la capacidad de servicio.

Algunos maestros consideran que en la coyuntura de la RE amentó la legitimidad de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y disminuyó la legitimidad e influencia del SNTE, por ser

promotor de la reforma educativa y no defender a los maestros. Sin embargo, esta no es una opinión generalizada, ya que algunos maestros consideran que la instancia institucional ha tenido logros tangibles que no ha logrado la instancia democrática.

Prácticas informales

La RE ha impactado en las relaciones internas de la escuela. Normalmente se aplica la ley a quien falta, pero en muchas ocasiones se da una complicidad entre el director de escuela y los maestros. Existe un alto grado de discrecionalidad en temas de asistencia, funciones frente a grupo y licencias. Por medio del control de las faltas, el director y el supervisor tienen el control de los maestros, que utilizan para evitar que se difundan sus acciones irregulares. Según los informantes, ninguna escuela tiene el cien por ciento de asistencia.

Los entrevistados informan de la existencia de negociaciones y contubernios entre autoridad y sindicato para seguir dando plazas de manera discrecional. También se dan casos de mesas de trámites para miembros de la CNTE. Las negociaciones abarcan temas como becas, festejos, regalos y acuerdos para otorgar ciertos estímulos.

Según los maestros, las prácticas informales son fomentadas desde las autoridades educativas, ya que la SEP no cumple con la normatividad: no respeta el orden de prelación de las evaluaciones de ingreso o el tiempo límite para que reciban el pago los nuevos maestros, se tarda en notificar a los ganadores y revoca nombramientos por supuestos errores. A maestros destacados les pidieron renunciar a beneficios anteriores para recibir el nuevo estímulo. También se dan casos de convocatorias ficticias en estados, con nombramientos que no tienen plazas. Los maestros comentan que los miles de comisionados no eran del sindicato, los ocupa la SEP para cubrir la operatividad y no los ha cambiado, ya que a maestros de grupo los siguen comisionando como personal administrativo. También prevalece corrupción en la asignación de cargos públicos de la SEP, ya que “de jefe de departamento para arriba aún se designa por dedazo”.

CONCLUSIÓN

La relevancia del estudio estriba en identificar las posibles transformaciones del SNTE en el contexto de la RE y analizar si existe convergencia entre los objetivos de la reforma y las funciones que adopta la organización, con el fin de evaluar qué papel jugará en la implementación de la misma, amén de hacer aportaciones a la teoría del cambio institucional por medio de un estudio empírico.

El SNTE busca sobrevivir a los cambios en el contexto derivados de la RE con un cambio de paradigma sindical, planteado desde antes de la RE para hacer frente a un entorno hostil hacia los sindicatos, orientado al sindicalismo de servicios. En este sentido, se busca llevar a cabo funciones convergentes con la RE: capacitación y formación profesional, asesoría en trámites, otorgamiento de préstamos y créditos, entre otras, por lo que se puede establecer que el papel de la organización se orienta en apoyar la implementación de la reforma.

Sin embargo, derivado de mantener la tradición corporativa, de los intereses y prácticas informales que prevalecen en la organización, y de un desmantelamiento de su estructura, producto de la RE, el sindicato no logra llevar a cabo sus nuevas funciones adecuadamente. La dependencia del rumbo mantiene ciertas inercias que dificultan la consolidación del cambio institucional: no se conoce ni defiende la materia de trabajo, el personal normalmente es incompetente, solo se trabaja para complacer a la dirigencia, las oficinas son improductivas, muchos servicios se dan de manera discrecional y hay un rechazo pasivo a los dirigentes. Aunque esto parece comprometer la viabilidad, legitimidad y representatividad del sindicato a nivel estructural, la organización se mantiene vigente porque aún puede resolver los problemas cotidianos de las bases y por ser un actor estratégico para implementar la RE.

REFERENCIAS

- Bensusán, G. y Tapia A. (2013). El SNTE y la calidad educativa: Una agenda de investigación. *Revista Mexicana de Sociología*, 75 (4), 557-587.
- Del Castillo Alemán, 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.
- Del Castillo, G. y Valenti, G. (Eds.) (2014). *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* Ciudad de México: FLACSO.
- Gil Antón, M (2012). El debate. En G. Guevara (Ed.), *La Reforma educativa*. Ciudad de México: Cal y Arena.
- Gómez, A. (julio-diciembre, 2015). Enfoques recientes para el análisis del cambio organizacional. *Política y gobierno*, 22 (2), 391-415.
- Goodin, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, España: Gedisa.
- Guevara Niebla, G. (Ed.) (2012). *La reforma educativa*. Ciudad de México: Cal y Arena.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore, Estados Unidos: Johns Hopkins University Press.
- Immergut, E. (2006). El núcleo teórico del nuevo institucionalismo. En A. Olgún (Ed.), *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones* (pp. 387-424). Ciudad de México: UAM-I/Plaza y Valdés Editores.
- Jepperson, R. (1991). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En W. Powell y P. Dimaggio (Eds.), *El nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Ciudad de México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Torcal, M. (diciembre, 2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, 141-173.
- March, J. y Sutton, R. (1997). *Organizational Performance as a Dependent Variable*. California, Estados Unidos: Ceras-Stanford University.



- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: FCE.
- Powell, W. y DiMaggio, P. (Eds.) (1991). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Ciudad de México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez Raymundo, R. (Ed.) (2013). *La reforma constitucional en materia educativa: Alcances y desafíos*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Santibáñez, L. (2008). La reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (37), 419-443.
- Santizo Rondall, C. (2012). *Gobernanza y cambio institucional de la educación pública básica en México*. Ciudad de México: UAM-C, Juan Pablo Editores.
- Vergara, R. (2010). *Organización e instituciones*. Ciudad de México: Siglo XXI.