

## El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala

NORMA ILSE VELOZ ÁVILA\*

### Resumen:

En este trabajo se expone el desarrollo de la política de descentralización educativa en el estado de Tlaxcala, entre los años de 1992 y 1998, con el objetivo de analizar los factores que impidieron la prosecución de un proyecto de desconcentración de la gestión institucional de la educación a escala municipal. El foco está puesto en el papel que aquí jugó la burocracia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en sus secciones tlaxcaltecas, haciendo un uso eficiente de la imbricación interburocrática y del intercambio político corporativo, en medio de un clima de gran inestabilidad política generado a partir de un conflicto intrasindical y de un importante movimiento magisterial disidente en el estado.

### Abstract:

This paper explains the development of policies of educational decentralization in the state of Tlaxcala from 1992 to 1998; the purpose is to analyze the factors that prevented pursuing a project to decentralize the institutional management of education at the municipal level. The focus is on the role played by the bureaucracy of the Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (national teachers' union) in its Tlaxcala sections: the efficient use of inter-bureaucratic overlapping and corporate/political exchange in a climate of great political instability —generated by internal union conflict and an important dissident teacher movement in the state.

**Palabras clave:** Tlaxcala, SNTE, CNTE, municipalización.

**Key words:** Tlaxcala, SNTE, CNTE, municipalization.

\* Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Av. San Pablo núm. 180, col. Reynosa Tamaulipas, Azcapotzalco, DF, CP 02200. CE: niva@correo.azc.uam.mx.

**E**n mayo de 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) por los gobiernos federal y de las 31 entidades federativas así como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se abrió una nueva etapa en la historia del sistema educativo mexicano. Aun cuando precisamente el largo y difícil proceso de negociación del ANMEB se había ocupado de sentar un marco de compromisos entre los diferentes actores involucrados, lo que vendría en seguida estaba cubierto de una buena dosis de incertidumbre, dada la amplitud y complejidad del proceso de reforma que se echaba a andar, pero también por el muy escaso conocimiento que entonces teníamos del acontecer educativo en los ámbitos locales y regionales.

La investigación de la cual se nutre este artículo<sup>1</sup> estuvo motivada por el interés de ir avanzando casuísticamente en ese conocimiento, ya que las historias particulares, la diferente configuración de los contextos y los distintos perfiles de los actores hacían esperar procesos disímiles a lo largo de la geografía política del país.

En este trabajo exponemos el desarrollo de la política de descentralización educativa en el estado de Tlaxcala, limitándonos al periodo que va de 1992 (con la firma del ANMEB) a 1998 (conclusión del periodo de gobierno de José Antonio Álvarez Lima en la entidad). Como veremos a continuación, la reorganización del sistema educativo estatal ha tenido pocos avances en términos de la integración de un aparato institucional estructurado y coherente. Pero, a diferencia de lo que una primera mirada superficial sugeriría, esta situación no es resultado meramente del inmovilismo, sino de la imposibilidad de hacer prosperar algunos proyectos. Así pues, lo más significativo del caso, en la problemática delimitada, probablemente sean los cambios que no se han podido dar y que requieren, tanto como aquellos que pudieron prosperar, una explicación.

Nuestro objetivo aquí es mostrar cómo el intento de racionalizar y hacer más eficiente el aparato educativo estatal —a través de la continuación y profundización de una política descentralizadora como la que había dado lugar a la llamada *federalización* de la educación básica y normal— topó con la resistencia de un muy importante grupo

de presión como lo es el SNTE (en este caso, en sus secciones tlaxcaltecas), en medio de un clima de gran inestabilidad política generado también a partir de la problemática del sindicalismo magisterial en el estado. Sin ser su intención ni su objetivo específico, estas páginas pueden brindar también algunas pistas para entender las razones de aquel inesperado anuncio, de finales del 2001, de que Tlaxcala podría convertirse en la primer entidad federativa en devolver a la federación los servicios educativos transferidos en 1992.

En un primer apartado hacemos una breve presentación del problema en términos del marco teórico-conceptual utilizado, para desarrollar a continuación la exposición del caso, básicamente con un criterio cronológico que distingue, en el periodo considerado, tres etapas: 1) adopción del modelo básico de descentralización; 2) intentos de reforma, resistencia y conflicto magisterial; y 3) estabilización sin cambio organizativo, y así arribar a las consideraciones finales.

### **Un problema de gobernabilidad del aparato institucional de la educación**

La federalización de la educación básica y normal a que dio lugar la firma del ANMEB consistió básicamente en un proceso de descentralización político-administrativa de la Secretaría de Educación Pública que transfirió, desde la Federación a los estados, la dirección de los establecimientos públicos de estos niveles educativos, “con todos sus elementos técnicos y administrativos, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles y recursos financieros” (ANMEB), incluyendo la titularidad de las relaciones laborales colectivas establecidas con los trabajadores de la educación, agrupados y representados por el SNTE, y que obligó en cada entidad federativa a llevar a cabo un proceso de reestructuración (o estructuración en algunos casos) de su propio sistema educativo estatal, particularmente, de su aparato institucional.

En la base del trabajo se encuentra la idea de que las políticas públicas y los arreglos institucionales proveen un marco para la acción de los actores involucrados, pero que son éstos, precisamente con su actuar, los que definen el tipo de relaciones presentes en esos marcos

organizativos. Así pues, planteamos que la dinámica que la descentralización cobrara en cada caso dependería de los actores políticos y sociales que en ella intervinieran, de cómo se adaptaran a los cambios y cómo aprovecharan las nuevas estructuras político-administrativas. La descentralización representó un desencadenante de cambios en las relaciones entre los actores, y los ajustes en estas relaciones definieron la reestructuración del sistema educativo estatal.

La descentralización es un proceso de naturaleza dual que tiene, por un lado, un aspecto administrativo (transferencia de competencias) y, por otro, un aspecto político que se relaciona con la distribución del poder en escala vertical; esto es, con una redefinición o redistribución del poder entre los distintos niveles de gobierno de una organización, que puede alcanzar distintos grados de profundidad, en función, precisamente, de la redefinición de los ámbitos de competencia y atribuciones.<sup>2</sup> Se recurre a ella (o a su antípoda: la centralización) como respuesta al problema de la organización y el buen gobierno.

Como política pública, la descentralización dependió para su ejecución del aparato burocrático del sector educativo estatal (tanto del que ya tenía este estatus aun antes del ANMEB, como del recientemente incorporado con la federalización), pero también, por una peculiaridad del sistema educativo nacional que en seguida trataremos, de la burocracia sindical.<sup>3</sup>

Por su importancia en el desarrollo no sólo del sistema educativo nacional, sino del sistema político mismo, el SNTE ha sido objeto de numerosos estudios. A partir de ellos se le ubicó como uno de los pilares del corporativismo del sistema político mexicano a partir de una relación de *intercambio político* entre su burocracia sindical y el Estado.<sup>4</sup> En tanto que para entender su fuerza como grupo de presión en el ámbito educativo se acuñó la noción de *imbricación interburocrática*, que se refiere a la superposición y amalgama de las estructuras burocrático-sindicales y burocrático-estatales, a partir de la ocupación de puestos de mando medio y operativo por personal de base, sindicalizado, a partir de los cuales se lograba el control de la carrera laboral y profesional de los agremiados (a través de decidir sobre su contratación, adscripción, promoción, etcétera).

La conjugación de *imbricación interburocrática e intercambio político corporativo* permitió la reproducción de las relaciones de representación, gestión y dominación en el sindicato que ostenta el monopolio de la representación de los maestros —el que tiene mayor número de afiliados de América Latina—, mientras que para la burocracia educativa estatal este arreglo significó, hasta su crisis, la capacidad de conducir sin mayores conflictos el sistema educativo nacional (Reséndiz, 1992).

Esa crisis llegó con los resultados que el centralismo arrojó ante la magnitud alcanzada por el sistema educativo nacional: ineficiencia administrativa, escasa capacidad de cambio e innovación, desestímulo a la acción educativa de los estados y a la participación de la sociedad en los problemas de la educación pública y, de manera particular, la pérdida de control de las autoridades sobre el personal, ante la creciente influencia sindical (Arnaut, 1992: 8-9).

Se gestó así un serio problema de gobernabilidad en el aparato institucional de la SEP,<sup>5</sup> al que las distintas políticas descentralizadoras intentaron dar respuesta, no sin encontrar una fuerte resistencia por parte del SNTE.<sup>6</sup> Estaba en juego, para la burocracia del sector, la posibilidad de recuperar su capacidad de dirección del proceso técnico y administrativo de la educación, debilitando el poderío sindical pero sin perder el control de los maestros que el sindicato ejercía; mientras que para la burocracia sindical, conservar su imbricación en los espacios político-institucionales de la SEP era fundamental para preservar los términos de un intercambio político que le eran favorables.

En 1992, bajo circunstancias que no nos es dable tratar aquí, el proyecto de descentralización de la SEP logra ser negociado y puesto en práctica. Llegados a este punto, nos ubicamos de nuevo en el punto de partida de nuestra exposición, pero en condiciones de formular ahora el objeto de este trabajo en términos de considerar en qué forma los conflictos intra e interburocráticos en las dependencias responsables del sector educativo y el SNTE definieron la suerte de la política de descentralización intentada en Tlaxcala como parte de la reestructuración del sistema estatal suscitada a raíz de la federalización de la educación básica.

## **Federalización y descentralización educativa en Tlaxcala**

### **La adopción del modelo básico de descentralización**

El 18 de mayo de 1992, el gobierno del estado de Tlaxcala —presidido por Samuel Quiroz de la Vega—<sup>7</sup> firmó, además del ANMEB, y precisamente para darle cauce legal, un convenio con el gobierno federal y otro con el SNTE para llevar adelante la federalización de la educación básica y normal en el estado.<sup>8</sup>

Para recibir los establecimientos transferidos, con sus recursos humanos, materiales y financieros, se *creó* por decreto legislativo, apenas dos días después de la firma del ANMEB, la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala (USET), como órgano descentralizado del gobierno del estado (Decreto núm. 158 del Poder Legislativo del estado de Tlaxcala, 1992).<sup>9</sup> En realidad, la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP, unidad administrativa federal, antes dependiente de la SEP) adquirió personalidad jurídica y patrimonio propios, con una nueva denominación. Este nuevo organismo quedó a cargo, en primer término, de una Junta de Gobierno (integrada por el gobernador, los secretarios de Educación Pública y Finanzas en el estado, el director jurídico del gobierno del estado y un representante de la Asociación de Padres de Familia) y, en segundo lugar, de una dirección general, cuyo titular sería designado por el gobernador del estado. En esta responsabilidad se ratificó al anterior director general de los SCEP, Lic. Héctor Martínez García, quien formaba parte de las filas del SNTE, con lo que la imbricación interburocrática cobró una de sus más altas expresiones.

En la prontitud de la creación y operación del nuevo organismo descentralizado que recibió los servicios educativos federales influyó, sin duda, el que el mismo gobernador hubiera estado a cargo, apenas un mes antes, de los SCEP. Pero, también, Tlaxcala fue una de las entidades que primero apoyaron la política de descentralización educativa durante el sexenio de Miguel de la Madrid (cuando el proyecto no logró prosperar). Podemos pensar que esto obedeció a criterios de viabilidad, ya que la entidad contaba entonces con un grado de cobertura considerable en educación básica (mayor a 90%),

con una muy importante (mayoritaria) participación del sostenimiento federal y su correspondiente aportación al gasto público en educación en el estado, y una presumible estabilidad política y sindical, con un gobierno estatal todavía proclive a aceptar los lineamientos del centro y una base magisterial federal beneficiada con remuneraciones mayores que las de los maestros estatales.<sup>10</sup>

No obstante la preponderancia de los servicios educativos transferidos por sobre los propios estatales,<sup>11</sup> fue la Secretaría de Educación Pública del Estado (SEPE) —al frente de la cual se encontraba Marcelino Zamora Sánchez— la entidad que, formalmente, sería responsable de dirigir las acciones del sector, en atención a la soberanía estatal.

Apenas unos cuantos meses después, desde enero de 1993 y hasta enero de 1999, el gobierno del estado fue presidido por José Antonio Álvarez Lima<sup>12</sup> —de filiación priísta—, de tal modo que, en Tlaxcala, la ejecución de las políticas del ANMEB prácticamente corrió paralela, en sus primeros años, a esta gestión. Álvarez Lima era un gobernante con amplia experiencia en el sector educativo: se había desempeñado como subdirector de Delegaciones Federales de la SEP cuando tuvo lugar el proceso de desconcentración educativa durante el sexenio de José López Portillo, además de que él fue profesor de nivel básico y, por tanto, formó parte de las filas del SNTE. Su nominación a la gubernatura del estado por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) había sido recibida con beneplácito por parte del SNTE: en clara manifestación del corporativismo sindical, aun después de las reformas estatutarias de febrero de 1992 en el SNTE,<sup>13</sup> en la reunión que el entonces candidato sostuvo con la dirigencia de la sección 31, el secretario general de esa sección —a su vez candidato a diputado al Congreso local por el distrito de Calpulalpan—<sup>14</sup> resaltó la militancia priísta de los agremiados a su sección y expresó el compromiso de apoyar la campaña a la gubernatura a partir de la “unidad en el magisterio y en el priísmo tlaxcalteca” (*El Sol de Tlaxcala*, 27 de junio de 1992).

El *Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999* asumió los objetivos fundamentales de la modernización educativa: consolidar la cobertura de la educación y mejorar la calidad, a través de las líneas estratégicas que

el ANMEB marcó. A pesar de los esfuerzos por extender la planeación —realizados por la tecnocracia educativa que había llegado a las oficinas federales de la SEP en los estados a través de las políticas de desconcentración y descentralización educativa anteriores— más que una propuesta estructurada de reforma, en lo que respecta al sector educativo este plan presenta una suma de 31 lineamientos (en realidad una relación confusa de objetivos, políticas y lineamientos diversos),<sup>15</sup> entre los que se hablaba ya de reorganizar el sistema educativo estatal, unificar el mando, evitar duplicidades y propiciar la desconcentración educativa a través de unidades regionales (Decreto núm. 17 del Poder Legislativo del estado de Tlaxcala, 1993).

La recepción por el gobierno estatal de los servicios federales de educación básica, a través de la USET como organismo descentralizado, no llevó de entrada a una mayor reorganización del sistema educativo estatal en términos administrativos; de hecho, la USET y la SEPE continuaron operando de la misma forma que antes de la federalización. Al inicio de su gestión, el gobernador Álvarez Lima designó para presidir la SEPE a César Bécker Cuéllar, quien había sido participante directo del intento de llevar adelante el proceso de descentralización educativa durante el gobierno de Miguel de la Madrid, como integrante de la comisión negociadora de la SEP con el SNTE. Se decide entonces unificar el mando de las dos dependencias de educación, a partir del nombramiento de un solo titular para ambas, con lo que el licenciado Bécker, además de encabezar la SEPE, se convirtió también en director general de la USET.

Este esquema de mando unificado se había ensayado antes, por un breve lapso, luego de la creación de los SCEP en Tlaxcala en 1984. Fue una de las formas en que la burocracia de corte tecnocrático fue imponiendo el proyecto modernizador de la educación sobre una burocracia de corte tradicional, con un perfil normalista. Otras formas fueron la fusión de los procesos de planeación educativa de ambas dependencias, así como su participación conjunta en eventos técnico-pedagógicos, uno de cuyos resultados principales fue la unificación de los criterios para la supervisión educativa en los diversos niveles de educación básica (*cf.* Gobierno de Tlaxcala/SEP, 1990:5). Sin embargo, no se trataba esta vez de una unificación del mando con efectos tan

sólo de coordinación, sino de rectoría de la SEPE sobre la educación básica en el estado, incluyendo los servicios prestados por el organismo descentralizado.

De cualquier modo, se trataba de un esquema organizativo que no afectaba los ámbitos de acción respectivos de las dependencias ex federal y estatal. Con excepción de la unificación del mando, no se alteraron las líneas de autoridad preexistentes; prácticamente se conservó la misma estructura organizativa en cada institución, generando, en el aparato institucional en su conjunto, a partir de este paralelismo, una enorme serie de duplicidades. No obstante, la USET desplegó un mayor desarrollo institucional para hacer frente a las políticas de la modernización educativa, creando nuevas áreas: Evaluación educativa; Relaciones laborales; Formación, actualización y desarrollo de docentes; y Carrera magisterial. Sin embargo, esta nueva estructura no se plasmó en ningún documento normativo, acusando una fragilidad institucional.

No se consideró la posibilidad de fusionar en una sola estructura administrativa a los organismos encargados de la operación de los dos subsistemas estatales, ni aun una integración parcial que, unificando los mandos altos, conservara la división a niveles organizativos inferiores. Creemos que esto se debió a la resistencia de ambos cuerpos burocráticos a ceder terreno en el control de sus respectivos ámbitos de responsabilidad. A pesar de ello, la burocracia ex federal amplió su rango de acción a escala estatal en aspectos sustantivos de la administración educativa (planeación, evaluación, relaciones laborales, formación de profesores) que antes le estaban circunscritos al ámbito de sus propios servicios; la parte compartida con la burocracia estatal es simplemente la de la operación del sistema. Observamos aquí cómo la descentralización política de la educación, en lugar de conceder mayor autonomía a los estados, permitió una mayor permeabilidad de los lineamientos federales en el sistema educativo estatal.

### *El SNTE ante la federalización de la educación básica en Tlaxcala*

La federalización de la educación básica y normal, en Tlaxcala como en las demás entidades federativas, transfirió la relación laboral de los

trabajadores de la educación contratados por la SEP —como dependencia federal— al gobierno del estado, de donde se desprendía el temor del SNTE a verse fragmentado, perdiendo su carácter nacional y, con él, una considerable proporción de su fuerza política y sindical.

Sin embargo, la negociación en la esfera central había logrado importantes salvaguardas para este gremio que en el Estado de Tlaxcala cuenta con dos secciones sindicales: la Sección 31, de trabajadores con plaza de origen federal, y la 55, de los agremiados con plaza estatal. En respuesta a su inquietud fundamental, el SNTE fue reconocido —en su carácter de organización nacional— como el titular de las relaciones colectivas de trabajo de los transferidos, logrando también la garantía de respeto íntegro de sus derechos laborales (que se seguirían rigiendo por la normatividad federal) y de no interrupción de sus prestaciones de seguridad social, a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Así fue como se salvaron —una vez más, a través de esquemas duales— las mayores dificultades para la instrumentación de la descentralización educativa: la diferenciación tanto en la normatividad aplicable como en los sistemas de seguridad social de los trabajadores.<sup>16</sup> De este modo, los trabajadores transferidos por la Federación son ahora empleados del gobierno del estado que se rigen por la normatividad de los que están al servicio de la federación que, en ocasiones, no son coincidentes.<sup>17</sup> Esto, a todas luces, se trata de una irregularidad jurídica sustentada en el acuerdo político de las partes.

Así pues, en el aspecto laboral, la nueva situación tampoco implicó modificaciones importantes. El sueldo base de los trabajadores de la educación de las dos secciones sindicales se homologó sin mayores problemas ya que ambas se regían por la negociación central del SNTE; las prestaciones de seguridad social, en cambio —por lo arriba anotado—, se mantuvieron diferenciadas. De la misma manera, los trámites escalafonarios siguieron operando como antes de la federalización, conforme a los reglamentos respectivos y sus propias comisiones mixtas.

Por tanto, más que la cuestión laboral, al SNTE le preocuparon otros asuntos, particularmente, la reorganización del sistema educativo

estatal y la propia situación sindical. Por lo que hace al primero, el SNTE contaba, tanto en la SEPE como en la USET, con personal directivo en mandos altos e intermedios —no se diga en los operativos—: la mayoría de las áreas estaban a cargo de profesores que habían salido de sus filas, con excepción de las áreas de desarrollo administrativo y de planeación. A partir de lo anterior, era difícil que prosperara algún proyecto que, de alguna forma, tocara los intereses sindicales.

### *La agitación magisterial*

El predominio de los servicios ex federales y su conexión con la burocracia central de la SEP hacían casi inevitable que fuera la burocracia de la USET la que encabezara de forma real el sector educativo; no obstante, la de la SEPE supo cuidar bien las formas para que sus ámbitos de control se mantuvieran inalterados. Pero la resistencia de las burocracias del sector educativo no fue el único factor que impidió una reorganización profunda del sistema estatal; más adelante se sumó uno fundamental: el clima de inestabilidad que en el ámbito sindical se empezaba a registrar.

A partir de la federalización de la educación básica y normal, la dirigencia de la Sección 31 del SNTE —como en todas las secciones de origen federal— adquirió una nueva responsabilidad, para cuyo desempeño había sido necesario realizar una reforma de los estatutos del sindicato: nos referimos a la facultad de negociar con las autoridades educativas y con el gobierno del estado las condiciones salariales y de trabajo de los agremiados a su sección. Para la dirigencia de la Sección 55 ésta no era una experiencia nueva, sin embargo, sí la hacía diferente el que ahora, como nunca antes, sumara fuerzas con la 31, con la que anteriormente mantenía una relación distante.

Presionadas por las bases —que tal vez percibieron que la federalización brindaba la oportunidad para negociar en mejores términos sus demandas, a partir de una correlación de fuerzas más favorable—, las dirigencias de las dos secciones del SNTE en el estado —de clara filiación a la corriente institucional del sindicato— pusieron a prueba su capacidad de presión —al tiempo que buscaban su legitimación ante las bases—, presentando ante la SEPE y la USET, el 9 de julio de

1992, un pliego petitorio de 24 puntos agrupados en cuatro rubros: económico, laboral, profesional y de prestaciones. No hubo respuesta positiva para tal pliego de peticiones, ya que el gobierno estatal se declaró insolvente. Las dirigencias seccionales, mostrándose atentas a las indicaciones del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del sindicato, se mostraron reacias a asumir acciones de presión más radicales, a pesar de declarar a la prensa que el gobierno no respondía a los compromisos asumidos en el ANMEB.

La acción conjunta de las dos secciones sindicales se prestó para que corriera el rumor de una posible fusión, pero ésta no pasó de ahí y en febrero de 1993, en el marco del XII Congreso Ordinario de la Sección 31 del SNTE, fue elegida como nueva secretaria general de la sección —en un proceso donde sólo participó una planilla— la profesora de educación preescolar Hilda Ríos Cruz.

En un clima de abierto descontento con el grupo dirigente, al cual se le negaba representatividad, toman fuerza al interior del sindicato la corriente *Nuevo Sindicalismo* y el *Frente por la Unidad del Movimiento Tlaxcalteca*, encabezados, respectivamente, por los profesores Prisciliano Molina y Armando Castro Flores, quienes cuestionaron la corrupción de los Comités Ejecutivos Seccionales (CES) al denunciar la existencia de “aviadores”, venta de plazas y favoritismos en las instituciones de educación, propiciados por la estrecha relación del SNTE con las autoridades educativas. Denunciaron también la *desprofesionalización* del magisterio en el estado ya que, según datos que ellos adujeron, 80% de la planta magisterial de educación básica carecía de título profesional acreditado oficialmente (*El Sol de Tlaxcala*, 5 y 8 de febrero, 18 de mayo, 21 de septiembre y 3 de noviembre de 1993).

Los CES de reciente elección continuaron la negociación del pliego petitorio, sin embargo, la dilación en las respuestas y el adeudo del pago de aguinaldos del año anterior hicieron crecer el descontento entre los trabajadores de la educación que pronto encontraría vías por donde fluir. En noviembre de 1993, un grupo de maestros de telesecundarias se manifestó por un pliego petitorio de seis puntos en su parte económica, que el gobierno se declaró incompetente para cubrir. Entre las principales demandas se encontraban un aumento

salarial de 60%, 90 días de aguinaldo, re zonificación por vida cara, incremento del techo financiero del programa de Carrera Magisterial o suspensión del mismo, 20 días de prima vacacional y aumento a las percepciones de pensionados y jubilados. Al frente del movimiento se colocó el grupo de *Nuevo Sindicalismo*. En ese año se realizaron diez movilizaciones en apoyo a las demandas que poco a poco fueron ganando adherentes.

Ante la fuerza que fue cobrando el movimiento, ya autodenominado *Movimiento de Bases Magisteriales* (MBM), el gobierno estatal decidió abrir una mesa de discusión pública, ante los medios de comunicación, el 7 de diciembre de 1993. En ella, el movimiento obtuvo en ese año importantes logros, entre ellos cabe destacar un incremento salarial para los maestros de 9%; diez días de aguinaldo adicionales en la forma de un estímulo a la productividad; la creación de un fideicomiso por 850 mil pesos para préstamos a los maestros; la donación de 10 hectáreas de terreno para construcción de viviendas para el magisterio; además de la regularización de personal, con el otorgamiento de plaza a quienes laboraban por contrato.<sup>18</sup>

El gobierno del estado se vio sumamente débil frente a este movimiento que se evidenció con alta capacidad desestabilizadora. En su primer informe de gobierno, Álvarez Lima, refiriéndose a él, expresaba:

El Ejecutivo del Estado no desmayará en su intento para comunicar a los maestros su decisión de apoyarlos en sus legítimas demandas y al mismo tiempo ofrecer soluciones realistas y responsables. Partimos del convencimiento de que todos los maestros obran de buena fe y de que las soluciones que se logren puedan ser benéficas para todos. Desde luego, insistiremos siempre en la conveniencia de que simultáneamente que se satisfagan necesidades sociales se consiga un clima de concertación y armonía que fortalezca una atmósfera favorable de trabajo (Álvarez Lima, 1993).

Al considerar insuficientes los logros obtenidos, el movimiento disidente —que para este momento había roto con Nuevo Sindicalismo y se adscribía ahora a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), bajo el liderazgo local del profesor Manuel Campos—

siguió creciendo, hasta alcanzar, en 1994, un alto número de profesores movilizados.<sup>19</sup> Sin recibir el apoyo de los comités ejecutivos seccionales, el 18 de enero de ese año el movimiento, que aglutinaba indiferenciadamente a maestros de ambas secciones (31 y 55), bajo una dirección colectiva, toma las dos sedes sindicales para luego desalojar y desconocer en asamblea plenaria a los respectivos CES, encabezados por los profesores Hilda Cruz Ríos (sección 31) y Ciro Rodríguez (sección 55). El conflicto toma entonces un carácter intragremial. La celebración de un congreso seccional extraordinario para elegir una nueva dirección seccional se convierte en la demanda principal del movimiento.

Después de numerosas acciones: marchas (una de ellas, hasta el Distrito Federal, del 4 al 7 de marzo de 1994), mítines, plantones (el más importante, frente al palacio de Gobierno), paros parciales, un paro indefinido de labores (con duración de 28 días), tomas de edificios, bloqueo de carreteras y hasta secuestros de funcionarios, el movimiento logra —en junio de 1994, luego de siete meses de lucha— la conformación de una comisión tripartita SEPE-SNTE-MBM para buscar alternativas de solución al conflicto. Esta vez los principales logros fueron diferentes incrementos en las prestaciones,<sup>20</sup> que en total elevan las percepciones integradas del salario mínimo profesional docente a 3.89 veces el general; además, se obtuvo del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE la convocatoria a los congresos extraordinarios seccionales para enero de 1995.

## **Intentos de reforma, resistencia y conflicto magisterial**

### *Los intentos de desconcentración de la educación básica*

En medio de este complejo escenario, relativa y momentáneamente estabilizado, el gobierno de Álvarez Lima intentó avanzar en la desconcentración del servicio educativo en el estado. Así, en 1994 se transfirieron a los ayuntamientos los recursos (2.5 millones de pesos) del Programa de Mantenimiento Preventivo; pero el plan de desconcentración que el gobierno pretendía impulsar iba mucho más a fondo.

También en 1994 se filtró a la escena pública de Tlaxcala, sin carácter oficial, un anteproyecto de ley de educación para el estado de Tlaxcala que despertó grandes recelos en el SNTE. El texto seguía aproximadamente la estructura de la Ley General de Educación (LGE), pero omitía el enunciado de ciertas disposiciones fundamentales de las que el SNTE, con base en una ideología que se nutre del “nacionalismo revolucionario”, siempre ha estado atento: la gratuidad y la laicidad de la educación que imparta el Estado, lo mismo que la obligación estatal de impartir educación básica y normal.

En el anteproyecto tampoco aparecían los puntos conquistados por el gremio en la discusión de la LGE: la obligación del Estado de otorgar a los maestros un salario profesional, vivienda digna y mejoramiento económico, así como de promover la revaloración social del magisterio. Pero, sobre todo, faltaba en los transitorios del anteproyecto, como sí está en la LGE, el reconocimiento al SNTE de la titularidad de la relación colectiva de trabajo. El sindicato no tardó en responder:

Importante es señalar que en ninguna parte del Anteproyecto de Ley de Educación Pública del Estado de Tlaxcala aparece el reconocimiento expreso a la titularidad que el SNTE tiene en los derechos colectivos e individuales de los trabajadores de la educación. ‘Olvidando’ que debe respetar el Gobierno del Estado su propia palabra y cumplir sus compromisos, pues en 1992 en el mes de mayo el Gobierno del Estado suscribió junto con el Gobierno Federal y el SNTE el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, y como consecuencia de esto firmó los convenios Federación-Estado y Estado-SNTE, donde se encuentra, totalmente claro, el reconocimiento a la titularidad que el SNTE tiene de las relaciones colectivas de trabajo; por lo visto, como ya se ha mencionado, la intención que tiene el Gobierno del Estado es el (sic) de desintegrar a nuestra organización sindical, contraviniendo también el espíritu de la Ley General de Educación (SNTE. Secc. 31, s/f: 5).

Esta preocupación del sindicato, surgida desde los primeros tiempos de las políticas nacionales de desconcentración y descentralización, apareció con fuerza en Tlaxcala no sólo por la existencia de otros sindicatos que afilian a maestros del estado, sino por la división interna que la disidencia magisterial había provocado en sus filas.

Más aún, el temor a la desintegración sindical subió de nivel al plantearse, en el capítulo tercero, “De las autoridades municipales”, del anteproyecto de ley de educación, el sustento jurídico de una política de descentralización. El artículo 11 de la iniciativa señalaba:

La Secretaría de Educación Pública hará lo conducente para que en cada municipio opere una Coordinación Educativa a nivel municipal, con la estructura orgánica y ocupacional que aquella determine. El personal designado para laborar en dicha coordinación no será afectado en sus derechos laborales. A partir de que sea instalada la Coordinación Educativa en el Municipio correspondiente, será el Ayuntamiento quien se responsabilizará de los servicios educativos que en su Municipio se presten (Anteproyecto de Ley de Educación Pública del estado de Tlaxcala).

Hay ya aquí una implicación directa de las autoridades municipales en la responsabilidad por los servicios educativos, esto es, se involucra a una entidad jurídica diferente de la SEPE-USET, por lo que conforme a este postulado no se proyectaba sólo una desconcentración administrativa, sino una descentralización política, en el ámbito municipal, que transferiría las relaciones laborales de los trabajadores de la educación a las coordinaciones educativas municipales. El artículo no especificaba qué niveles educativos quedarían bajo responsabilidad del municipio, por lo que en una interpretación radical podría pensarse que se trataría de todos, de inicial a superior.

No obstante, si bien la voluntad descentralizadora continuó, el proyecto se redimensionó en términos de un programa de desconcentración. Ese mismo año, en el marco del Convenio Único de Desarrollo Municipal, la SEPE —con un nuevo titular al frente, Jorge Siles Ruiz—<sup>21</sup> promovió la desconcentración de los servicios de educación básica en el ámbito municipal, misma que se realizaría de manera regulada hasta julio de 1995.

Así, en virtud de la concurrencia de los diferentes ámbitos de gobierno, y de conformidad con la Ley General de Educación —que no con la Ley Estatal de Educación, que no se había reformado—, se expiden dos acuerdos: uno por parte de la Junta de Gobierno de la USET y otro por el gobernador Álvarez Lima (a nombre de la SEPE), en el sentido

de desconcentrar algunos servicios administrativos. El primero de esos acuerdos señala para tal fin la creación de las Coordinaciones Educativas en los municipios.<sup>22</sup>

Los servicios a desconcentrar se ubicaban en materia de planeación, recursos humanos, pago de remuneraciones y recursos materiales. Sin embargo, estas coordinaciones educativas (una por cada municipio) tendrían por objeto, según dictaba el artículo 4 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la USET, mucho más que atender algunos servicios administrativos, sino “la planeación, organización, dirección, coordinación y operación [y supervisión (art. 29)] de los servicios educativos que se desconcentran en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica, telesecundaria, indígena, especial, física y las misiones culturales” (Acuerdo de la Junta de Gobierno..., 1995). Es decir, se trataba de la desconcentración de los servicios educativos en los niveles citados.

En general, las funciones que realizarían estas Coordinaciones eran las atribuidas en el ANMEB a los municipios, pero también otras no consideradas en él: dirigir y operar los servicios antes mencionados, operar el sistema de información para la planeación y el de estadísticas, además de administrar los recursos humanos, materiales y financieros destinados a los servicios educativos desconcentrados. De manera particular, en el artículo décimo primero del Acuerdo de la Junta de Gobierno se señalaba que las coordinaciones educativas deberían contribuir a “mejorar los procedimientos de control, verificación y seguimiento que permitan conocer con objetividad, precisión y regularidad el desarrollo del servicio educativo a nivel municipal”, lo que implicaba un ajuste en la función de supervisión, desempeñada tradicionalmente por personal sindicalizado con mayor lealtad a la organización sindical, de la que podría depender su carrera laboral, profesional, sindical e incluso política, que a la dependencia gubernamental.

Al frente de cada Coordinación habría un coordinador designado (y removido, en su caso) por la Junta de Gobierno de la USET, a propuesta de su director general. Los recursos humanos, materiales y financieros de la Coordinación se asignarían con cargo al presupuesto tanto de la

SEPE como de la USET, en tanto el personal de los establecimientos educativos dependería ahora de las coordinaciones educativas, sin perjuicio de sus condiciones de trabajo (Acuerdo de la Junta de Gobierno..., 1995).

La SEPE y la USET, por su parte, firmaron un Convenio de coordinación de las funciones educativas para garantizar la unidad del sistema de educación básica en el estado con motivo de la desconcentración. Entre su principales puntos se encuentra la determinación de que las coordinaciones educativas dependerían directamente del director de la USET y funcionalmente de la SEPE. Asimismo, ambas dependencias fijarían las normas y lineamientos para la planeación, ejecución y administración de los servicios de educación básica bajo responsabilidad de las coordinaciones educativas, debiendo cualquier documento normativo al respecto ser suscrito por ambas partes. Adicionalmente, SEPE y USET acordaron también la implantación del sistema de evaluación de la educación básica en el estado (Convenio de Coordinación..., 1995).

Todavía se avanzó más en la política de desconcentración de la educación básica con la firma de convenios entre el gobierno de Tlaxcala y cada uno de los ayuntamientos, para apoyar el proceso de desconcentración de servicios administrativos de la SEPE y la USET. En ellos los ayuntamientos se comprometían a custodiar, dar mantenimiento y suministrar los servicios necesarios para la operación de la Coordinación Educativa de cada municipio.

Parecía estar todo listo, y sin embargo, estos acuerdos nunca fueron publicados oficialmente ni puestos en vigor. Sin duda, el ambiente político era el menos indicado para ello: por un lado, la tensión del movimiento magisterial, que en sus momentos más álgidos llegó incluso a plantear la destitución del gobernador; y, por el otro, los conflictos escenificados en varias localidades a fin de obtener su reconocimiento como cabeceras municipales, que llegaron a presentar incidentes de violencia. El descontento de la población por la ineptitud, corrupción y abuso de poder de los funcionarios municipales se tradujo finalmente en una serie de movimientos locales en pro de la constitución de nuevos municipios<sup>23</sup> que, en 1995, saturaron la pequeña

geografía del estado con marchas, plantones, toma de presidencias municipales y hasta retención de funcionarios, incluidos los quince diputados del Congreso local. Un número importante de estos movimientos (16 de 26) lograron su cometido, haciendo pasar el número de municipios en el estado de 44 a 60; además, se crearon en todo el estado las presidencias municipales auxiliares para que los representantes de las diferentes comunidades tengan voz y voto en los cabildos.

Según versión de altos funcionarios de SEPE-USET, el proyecto de desconcentración de la educación básica —aunque siempre se hizo referencia a él como proyecto de *desconcentración administrativa*— se detuvo para no dar pie a que fuera retomado por el MBM, dándole un sentido más radical, como el de autonomización municipal, tal cual era la demanda de algunos municipios chiapanecos en ese momento.

Aunque la posición general del MBM rechazaba los procesos descentralizadores que fragmentaban la unidad del SNTE, se dice —sin que hayamos podido confirmarlo— que hubo la intención por parte del dirigente del movimiento de aprovechar la política de desconcentración a nivel municipal para hacerse cargo del servicio educativo en el municipio de Huamantla, de donde es oriundo y donde existía, desde la desconcentración de la SEP, un módulo regional de servicios.

Es probable que también se estuviera en espera de hacer prosperar una iniciativa de ley de educación para el estado (de la cual hablamos más adelante), para dar sustento jurídico a las acciones que hicieran realidad el proyecto.

#### *El SNTE frente al proyecto de desconcentración educativa*

Otra más de las razones que llevaron al congelamiento del proyecto de desconcentración educativa municipal fue la oposición de la burocracia sindical del SNTE, a la que se había dejado completamente de lado en este asunto.<sup>24</sup> En referencia a los acuerdos y al convenio citados anteriormente, el Comité Ejecutivo de la Sección 31 se expresaba de esta manera:

[...] durante los meses de mayo y junio del presente año, el Gobierno del Estado conjuntamente con la USET ha realizado una serie de

“municipalizaciones” del sector educativo, llamándoles coordinaciones municipales, sorprendiendo a la sociedad entera y fundamentalmente al magisterio por lo extraño y sorpresivo de actuar (*sic*). Lo anterior es considerado por nosotros como actos de carácter ilegal en virtud de que la Ley de Educación Pública del Estado de Tlaxcala que se encuentra vigente no establece al Ejecutivo del Estado facultades de ese tipo y en dicha Ley no se encuentra contemplada la creación de dichas coordinaciones y por lo tanto no es posible que en base a esta Ley se haya expedido reglamento alguno; si bien es cierto que el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado está facultado para hacer convenios, éstos siempre deben realizarse dentro de los límites que la misma Ley permite, convenios con los Municipios que se han mantenido ocultos y que no se han dado a conocer a este órgano sindical por ningún medio; por lo tanto, no es posible fundamentar un acto jurídico administrativo en una futura Ley que aún ni siquiera tiene la categoría de iniciativa, puesto que la ley debe pasar por un proceso legislativo y aplicarse en actos futuros y no pasados (SNTE. Secc. 31, s/f: 3).

Los argumentos vertidos por la organización sindical para fundamentar su rechazo a las coordinaciones educativas fueron de distinto tipo, incluido el argumento legal antes esbozado:

- 1) No se necesitaban tales coordinaciones dada la situación geográfica, económica, política y social del estado. Su creación sólo vendría a hacer los trámites administrativos más lentos y complejos.
- 2) No era posible la instalación de dichas coordinaciones educativas municipales dentro del marco jurídico vigente, ya que la —todavía— actual Ley de Educación Pública del Estado de Tlaxcala no otorga al gobierno del Estado facultades para crear coordinaciones de ese tipo.
- 3) La iniciativa violaba la Ley General de Educación y los convenios signados en el marco del ANMEB, en el sentido de que quien recibe los servicios educativos federalizados y asume la responsabilidad por ellos es el gobierno del Estado.
- 4) Una municipalización vendría a duplicar funciones entre las Coordinaciones Educativas municipales y las jefaturas de sector y supervisiones de los diversos niveles educativos.

- 5) La iniciativa escondía la pretensión de “atomizar o pulverizar al SNTE” (SNTE. Secc. 31, s/f: 2-3).

Comentar el primero de los argumentos resulta difícil en tanto no se especifica cuál era esa situación económica, política y social a que se hacía referencia y tampoco se dice por qué las Coordinaciones complicarían los trámites. El argumento legal parece válido, pero atenerse a él negando todo acuerdo político vendría a desarmar casi todo lo andado a partir de la federalización. Sin embargo, parece certero afirmar que no era el momento para avanzar sobre un proyecto de desconcentración cuando la misma estructura central del aparato educativo institucional no había alcanzado coherencia. El tercer argumento, en cambio, se muestra falaz en tanto la desconcentración del estado a las coordinaciones educativas municipales sería un hecho posterior a la descentralización de la Federación al estado, que, además, no la negaba ni revertía, y sin que la Ley General de Educación ni los convenios del ANMEB hayan tratado esa materia.

Pero, con seguridad, eran las cuestiones apuntadas en los incisos 4 y 5 las que eran centrales para el SNTE. El recelo no era para menos, ya que en el *Manual de Organización Tipo* de las coordinaciones educativas de los municipios —que se encontraba en elaboración por la Comisión Interna de Administración y Programación— se señalaban entre los objetivos específicos de estas Coordinaciones: el “apoyar a la USET en la programación y organización de los servicios educativos y de apoyo desconcentrados, así como en el trámite de las incidencias del personal adscrito a los centros de trabajo ubicados en el municipio de su competencia”, así como “elevar la eficiencia del sistema educativo dentro del municipio acercando los servicios al mismo, para ahorrar gastos de traslado y evitar el ausentismo de los docentes en sus centros de trabajo” (USET, 1995:11).

Con base en lo anterior, a las coordinaciones educativas correspondía administrar los recursos humanos, materiales y financieros destinados a los servicios educativos desconcentrados (labor que en la esfera central era todavía realizada por la burocracia en la que el SNTE podía hacer sentir su influencia) y también vigilar el cumplimiento de la normatividad relativa a la admisión y tramitación de incidencias de

personal (anteriormente tarea de los supervisores), entre otras funciones.

Las burocracias sindicales resultaban afectadas en diversas formas por la instalación de estas coordinaciones. En primer lugar, al acercar las oficinas administrativas a los maestros de cada municipio, se debilitaba la función de gestión (intermediación) de las secciones sindicales. Por otra parte, se afectaba a la unidad seccional al multiplicar el número de interlocutores (al secretario y director de la USET se sumarían los 60 coordinadores municipales). Pero, además, se afectaba a supervisores y jefes de sector (miembros del sindicato con mando operativo dentro de la estructura de la burocracia de educación) al asignarse tareas propias de su cargo al personal adscrito a las nuevas coordinaciones, que contaría con un nombramiento de plaza de confianza y que tendría un perfil no necesariamente normalista, como el de licenciado en Administración.<sup>25</sup>

Más allá de la puesta en práctica del proyecto de desconcentración, que como tal no implicaba el traspaso de la responsabilidad educativa a los municipios como entidades políticas, sino a los coordinadores municipales como funcionarios de la misma estructura institucional estatal (y que por tanto no se trataba propiamente de una *municipalización*, aunque ésta fue la denominación con que se conoció al proyecto), los presidentes municipales han ido cobrando mayores atribuciones. Por ejemplo, en Apizaco, la presidencia municipal absorbió el módulo de servicios que ahí operaba. En otros casos, sin sustento legal alguno, los presidentes municipales, algunos de ellos profesores y dirigentes sindicales, se sienten con facultades para ejercer funciones de vigilancia del personal docente de las escuelas del municipio; y en otros casos más, distraen recursos del mantenimiento de los planteles educativos para efectuar otro tipo de obras. Esta situación es motivo de un amplio descontento entre el magisterio, tanto de signo institucional como disidente.

Así pues, en 1995 el programa de Municipalización de la Educación se echa a andar con contenidos mucho más acotados que los originalmente planteados: en ese año se transfiere a los municipios la operación de los programas Escuela digna, Infraestructura educativa y

Mantenimiento preventivo; y, en 1996, se emite un decreto de desincorporación del dominio público del Estado, en favor de los municipios, de todos los bienes muebles e inmuebles destinados a la prestación de los servicios de educación básica, normal, especial y misiones culturales, tanto de los que le fueron transferidos al estado en 1992 en virtud del ANMEB, como de todos aquellos que la entidad hubiera adquirido por otra vía (Decreto núm. 33 del Poder Legislativo del estado de Tlaxcala). Asimismo, el gobierno estatal signó con el Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas (CAPFCE) un acuerdo de descentralización de la obra de construcción de nuevas escuelas de los niveles de preescolar, secundaria y educación especial, de modo que la inversión sería ejercida directamente por los municipios.

De esta suerte, el temido proceso de *municipalización* de la educación quedó reducido simplemente al ejercicio de la atribución legal de los municipios a encargarse del mantenimiento y conservación de los bienes muebles e inmuebles y de la regularización de los títulos de propiedad correspondientes. La Ley de Educación del estado de Tlaxcala hasta la fecha no se ha reformado.

### *El conflicto intragremial y el surgimiento del paralelismo sindical*

Si bien 1993 había sido testigo de la agitación magisterial, 1994 fue el año de su gran movilización. La lucha del magisterio —fundamentalmente, del disidente— se dio en dos terrenos: el económico —con lo que se siguieron alcanzando importantes logros—<sup>26</sup> y el político, por la democratización del SNTE que igualmente tendría importantes consecuencias, como veremos a continuación.

Una vez que el movimiento opositor logró que se emitieran las convocatorias a los congresos seccionales extraordinarios, la acción de los maestros disidentes se orientó a ganar delegados al Congreso; sin embargo, los institucionales pondrían en juego todos sus recursos para evitar el nombramiento de delegados simpatizantes al movimiento.<sup>27</sup> Finalmente, el 19 y 20 de enero de 1995, tuvo lugar el Primer Congreso Extraordinario de la Sección 31. En medio de ásperas discusiones, casi al final del día 20, los institucionales abandonaron el recinto sede del

Congreso, se instalaron en una nueva y eligieron como Secretario General a Albino Mendieta Cuapio.

Por su parte, los maestros disidentes que permanecieron en la sede original, considerando las acciones de los institucionales fuera de la norma estatutaria, decidieron constituir un *Comité Seccional Democrático* que fue presentado ante las autoridades educativas y que empezó a operar de manera paralela al Comité Seccional de los institucionales, mismo que recibió el reconocimiento del CEN del SNTE y de las autoridades educativas y laborales del estado. El Comité Seccional Democrático se integró con todas las carteras que marcan los estatutos del sindicato, bajo el concepto de que es éste, y no el de los institucionales o *charros* —como ellos los denominan— el que se ajusta a la normatividad.

De manera similar procedieron las bases del movimiento en la Sección 55: crearon también su propio *Comité Seccional Democrático*, al considerar el desarrollo del Tercer Congreso Extraordinario de su sección y el proceso de elección del nuevo CES institucional —que encabezaría Luis Carlos Rosete Carrera—, plagado de irregularidades y, sobre todo, como una imposición del CEN.

Tanto en la Sección 55 como en la 31 se produjo un gran descontento en contra de los representantes del CEN enviados para mediar en el conflicto,<sup>28</sup> cuya propuesta de integrar a representantes del MBM en el CES institucional, considerada como una acción oportunista y *neocharra*, fue rechazada.<sup>29</sup> Además de los *CES democráticos*, el MBM incorporó a la nueva organización sindical, la Asamblea Plenaria como órgano de dirección colectiva.

Lo que es de destacarse en el desarrollo de estas instancias de representación sindical paralelas es el trato que aparentemente recibieron del gobierno de José Antonio Álvarez Lima. Éste se abrió al diálogo y la negociación con ellos, aunque sin reconocerles personalidad jurídica. Así, la disidencia magisterial logró, por su fuerza, ser escuchada y considerada como un interlocutor válido, si bien el reconocimiento oficial se dio a la representación del magisterio *institucional*.

El movimiento continuó levantando persistentemente sus demandas y pudo negociarlas con las autoridades educativas, pero éstas dieron siempre respuesta oficial a los CES reconocidos oficialmente. Como quiera que sea, el movimiento disidente constituyó una fuerte presión para mejorar las condiciones salariales y laborales de los maestros tlaxcaltecas.<sup>30</sup> Prácticamente durante todo el gobierno de Álvarez Lima, a partir de varias movilizaciones en cada año, el MBM fue obteniendo logros cuyo detalle hace una lista larga, no sólo para sus seguidores, sino para todos los agremiados a las secciones del SNTE. Por poner un ejemplo, en cuanto a una de las demandas más fuertes del movimiento —el otorgamiento de un aguinaldo de 90 días—, el ofrecimiento del gobierno fue ir avanzando gradualmente con cinco días adicionales por año, de manera que para diciembre de 1998 eran ya 75 días de pago de *aguinaldo* (en realidad, un bono anual) los que recibían los maestros tlaxcaltecas. Otro logro de estos CES paralelos fue la construcción de la primera unidad habitacional del magisterio, para lo cual realizaron ellos mismos la gestoría correspondiente, en cuanto a créditos, con el ISSSTE y Pensiones Civiles del Estado.

En diciembre de 1995 la CNTE impulsó una nueva movilización nacional a partir de un pliego petitorio, un plan de acción y una comisión negociadora, únicos para el conjunto de secciones sindicales involucradas, que alcanzaron un número de 23. No obstante que la negociación de las demandas tuvo lugar con las respectivas autoridades educativas en cada estado, la misma presión opositora de años anteriores hace que, en 1996, de nuevo en un marco de limitación presupuestal, en Tlaxcala se otorgue al personal docente de educación básica y normal nuevas concesiones.<sup>31</sup>

El MBM se pronunció, junto con otras corrientes disidentes al interior del SNTE, en contra de las reformas a la Ley del ISSSTE y —particularmente para el caso de Tlaxcala— en contra de los cambios que se estaban dando en Pensiones Civiles, como el cierre de la tienda y la pretensión de crear el Instituto de Seguridad Social de Tlaxcala. Pero también unió sus voces con las mismas secciones institucionales con las que había roto, a partir de los pronunciamientos con los se sumó a la oposición del SNTE tanto a la llamada *municipalización* como a la iniciativa de ley estatal de educación. Así, a pesar de sus diferencias

políticas e ideológicas, las corrientes internas del SNTE suelen coincidir en la defensa de los espacios sindicales.

El gobierno de Álvarez Lima se vio obligado a acceder, aun a pesar de las exiguas finanzas estatales, a las demandas del magisterio. Esto lo forzó a negociar, a su vez, con las autoridades federales, el presupuesto educativo para el estado. El expediente al que la federación recurrió frecuentemente fue el de adelantar al estado alguna porción del presupuesto que le correspondería para el año por venir, lo que de cualquier forma fue generando en las finanzas estatales un déficit considerable. Sin embargo, con motivo de su cuarto informe de gobierno, el gobernador expresaba:

Seguiremos atendiendo las demandas del magisterio. Son legítimas. El Gobierno las ve con simpatía. Solicitamos a los profesores que en la lucha por mejorar sus condiciones de vida, se actúe con madurez y responsabilidad para no dañar a la educación. Los exhortamos a mantenerse como los principales agentes del cambio social y los conductores privilegiados de la modernización educativa, en beneficio de los niños, de los jóvenes y del Estado (Álvarez Lima, 1996).

### **Estabilización sin cambio organizativo**

Después de los fuertes conflictos magisteriales de 1994 y 1997, el ámbito educativo tlaxcalteca vivió una tensa calma. El gobierno logró la estabilización política a partir del reconocimiento *de facto* de las *Secciones Democráticas* del SNTE. Por otra parte, a efecto de lograr un equilibrio en el terreno sindical y tener a las secciones institucionales del SNTE como un contrapeso al movimiento disidente, el gobierno tuvo también que dejar de lado cualquier transformación importante en el sistema educativo estatal. Un factor valioso de conciliación con el SNTE institucional fue el nombramiento como secretario de Educación en el estado, en 1997, de Joel Molina Ramírez, ex dirigente sindical, con lo que la imbricación de la organización sindical con las estructuras directivas del sector educativo llegó a su más alto nivel, augurando un efecto de cascada en los restantes niveles del aparato educativo institucional.

*La división al interior del movimiento disidente del SNTE*

Para finales de 1997 el MBM se había sostenido en lucha, con un alto nivel de movilización, por cuatro años consecutivos. Sin embargo, empezaban ya también a hacerse evidentes sus dificultades (sobre todo en los terrenos financiero y organizativo: por ejemplo, la mitad de los miembros de los CES se vieron obligados a reincorporarse a sus puestos de trabajo) y su división interna. Particularmente, en la *Sección 55 Democrática* se hizo frecuente, desde 1996, encontrar en su órgano informativo críticas, autocríticas y llamados a la participación, como el siguiente:

Los Seccionales democráticos somos instrumentos de lucha, un logro del movimiento que corresponde a la base, y en la defensa de esta instancia se comparte la responsabilidad entre la dirección del movimiento y los maestros. En este renglón hacemos el señalamiento que a diferencia de la Sección 31, en la Sección 55 Democrática hace falta consecuencia en el trabajo, sobre todo en las actividades que conllevan hacia la consolidación del movimiento magisterial. Sin embargo, no se ha tomado con seriedad el papel que debemos desempeñar como dirigentes en la lucha por la democracia —sin confundir la lucha política con la gestoría—, debido principalmente a que no nos hemos vinculado estrechamente con la base, ni ésta nos ha exigido que le rindamos cuenta de manera periódica y sistemática (*La Clase*, 1996, núm. 4:6).

El *CES democrático* planteó entonces la necesidad de reorganizar la estructura de la sección, tarea que sin embargo quedó pendiente. Ya para finalizar los tres años reglamentarios de duración del nombramiento de los CES, se abre una nueva coyuntura para el MBM, que hace emerger su división interna, reproduciendo una de las discusiones más importantes al interior de la CNTE: el paralelismo o la composición.

Frente al proceso de sucesión de las dirigencias sindicales, la Sección 31 Democrática levanta la bandera de convertirse en una nueva sección del SNTE; en tanto, la *Sección 55 Democrática* reafirma su posición de plantearse la democratización de las estructuras sindicales ya existentes, sin crear otras nuevas que pudieran debilitar la unidad del magisterio.

No obstante, la Sección 55 Democrática actuaría de manera errática. En octubre de 1997, como resultado de su *Primer Pleno Estatal Democrático*, la decisión fue participar en la contienda electoral con una planilla en el Congreso Estatutario (institucional); sin embargo, un mes después, en noviembre, se llamó a conformar un nuevo *Comité Ejecutivo Seccional Democrático* en un *congreso democrático* de la Sección 55, pronunciándose esta vez en contra de los llamados *comités de composición*, con el argumento de que “el charrismo sindical jamás se podrá quitar las ataduras que lo unen a la política del mal gobierno; su función será siempre la de controlar a los trabajadores para someterlos al patrón”, por lo que no se le podía entregar un instrumento de lucha creado por las bases (*La Clase*, 1997, núm. 11:3).

Sin embargo, el doble juego se advierte en el mismo documento en que se da noticia de la toma de protesta de los nuevos *comités democráticos* de las secciones 31 y 55: por una parte, se reconoce que el cambio de estrategia obedeció a “las condiciones actuales del movimiento de las bases magisteriales de la Sección 55 Democrática y al incumplimiento de los acuerdos” (*La Clase*, 1998, núm. 12: 6); con todo, se afirma no estar de acuerdo “con la posición que eterniza el paralelismo de las secciones” (*loc. cit.*), por lo que se plantea el reforzar la estructura de la sección, creando Comités de Lucha por escuela y delegación sindical para poder arribar en mejor situación al Congreso Estatutario siguiente (en 2001).

Un motivo más de desacuerdo entre las *secciones democráticas* fue su posición frente a los procesos políticos del estado. Ante la inminencia de las elecciones para gobernador, la Sección 31 Democrática tuvo una participación activa: su principal dirigente, Manuel Campos, se postuló como precandidato a gobernador por el PRD, aunque finalmente no obtuvo la candidatura. La Sección 55 Democrática, por el contrario, se mostró contraria a la lucha político-electoral, fiel a la línea *clasista*, de corte maoísta, según la cual es la acción de las masas la que produce los cambios. Pasado el proceso electoral, los integrantes de la Sección 31 Democrática resolvieron que era preferible mantener a la organización independiente de los partidos políticos.

En marzo de 1998 entraron en funciones los nuevos *Comités Seccionales Democráticos*, elegidos en febrero (a la par que los Comités institucionales

del SNTE). Aun con sus diferencias político-ideológicas, entre las secciones 31 y 55 Democráticas continuó dándose la unidad en la lucha:<sup>32</sup> ambas vertientes del Movimiento de Bases Magisteriales participan de manera conjunta en las movilizaciones locales y en las coordinadas por la CNTE.

Por esas fechas tendría lugar también la sucesión del CEN del SNTE. Entre sus integrantes, como secretario de Organización y Derechos Laborales VII asumió el ex Secretario General de la Sección 31, Profr. Albino Mendieta Cuapio, con lo que la corriente institucional reforzaría su posición en Tlaxcala.

### **Conclusiones**

En el caso de Tlaxcala, el desarrollo de la federalización de la educación básica a que dio lugar el ANMEB siguió las pautas básicas delineadas por la burocracia educativa federal, que ya desde la puesta en marcha de las políticas de desconcentración y descentralización de sexenios anteriores había logrado tomar el control del sistema educativo estatal a través de las funciones de planeación y programación. Esto es, la recepción de los servicios educativos se realizó por parte de un organismo descentralizado que funcionó de manera paralela a la dependencia estatal responsable del sector educativo. Así, pues, el cambio más importante en lo que se refiere a la reorganización del sistema en el estado fue el cambio de estatus jurídico de la dependencia antes federal —con implicaciones por demás importantes, sin duda— pero que no ha dado lugar a una reestructuración mayor del sistema.

En esta situación, el papel del sindicato ha sido definitivo: por un lado, su fuerte presencia en la burocracia educativa estatal y en el sistema político local resiste los intentos por dar a la burocracia educativa ex federal un control del subsistema de educación básica. Lejos se está, entonces, de integrar una sola estructura institucional sin duplicidades, ya que esto alteraría los espacios de poder de la burocracia educativa estatal, fuertemente imbricada con el SNTE. El gobierno, por su parte, tiene que dar juego a ambos grupos, que en los dos casos se encuentran ligados a la clase política estatal.

Por otra parte, la compleja y tensa situación sindical —que coloca a las secciones del SNTE en la entidad en una difícil situación en la que no se descarta el riesgo de la escisión— hace que el clima sea poco propicio para el cambio. De esta forma, entran en tensión el interés del gobierno por observar las líneas estratégicas de la política de descentralización —por ejemplo, y de manera destacada, la desconcentración municipal— y asegurar la sobrevivencia y fortaleza de una organización sindical que ha representado un importante papel en el sistema político local.

En este estado de la república, la descentralización en el ámbito administrativo, que depositó en el gobierno estatal la responsabilidad por la conducción y operación de los servicios de educación básica y normal, no pudo avanzar hacia una descentralización —o, aun, una desconcentración— al ámbito municipal por varios importantes factores, entre ellos: el conflicto latente y no resuelto entre las burocracias estatal y transferida; la oposición declarada de las secciones del SNTE en el estado —aunada a la oposición que a nivel nacional, con especial expresión en algunos contextos particulares, como en Guanajuato, el SNTE estaba sosteniendo en contra de todo proyecto de *municipalización* de la educación—, que veían en las coordinaciones educativas municipales, operadas por personal de confianza no ligado necesariamente al sindicato, una amenaza a las posiciones de mando operativo (supervisiones y jefaturas de sector) en donde más claramente se observa la imbricación interburocrática y el uso de la gestión sindical como factores de poder tanto al interior del sindicato, como del aparato institucional educativo.

A esto hay que agregar un clima político sumamente enrarecido por la fuerza de un movimiento magisterial que salió del control del sector institucional del sindicato, que ha conseguido sin embargo importantes reivindicaciones para los trabajadores de la educación en el estado, pero que también lo ha colocado en una muy difícil situación financiera. No podemos dejar de considerar también la importancia que tuvieron los movimientos por el reconocimiento de los nuevos municipios para que el proyecto de *municipalización* de la educación en el estado quedara reducido a la responsabilidad de los municipios por la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa. Ante

tal contexto problemático, avanzar en la descentralización hubiera representado poner en riesgo no sólo la gobernabilidad del sistema educativo, sino la del estado.

No podía haberse dado de cualquier forma una descentralización a fondo, dadas las limitaciones que de entrada fijó el ANMEB y que poco cambiaron la relación política centralista vigente entre dos ámbitos de gobierno soberano: los estados y la federación, aun en un régimen político más abierto y competitivo. Sin embargo, no es descartable que en un futuro, con base tal vez en otro esquema organizativo —como puede ser, por ejemplo, la regionalización—, pueda avanzarse en un proyecto desconcentrador, de modo que cada vez se acerque más la reestructuración a un nivel micro, en donde tienen lugar las relaciones personales —formales e informales— de gestión sindical que permiten el control político de la base magisterial, fundamento del intercambio político que en el plano del sistema político sostiene la burocracia sindical con la burocracia gubernamental, afectando también la imbricación de las estructuras burocráticas educativa y sindical.

Con base en lo anterior, creemos pertinente considerar que, pese a los cambios vividos en el terreno de la gestión pública institucional en el ámbito educativo en la entidad, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación tuvo en él, durante el periodo considerado en el estudio, un importante papel, haciendo uso eficiente de la imbricación interburocrática y del intercambio político corporativo.

### Notas

- <sup>1</sup> Este artículo tiene como base uno de los capítulos de la tesis: *La federalización de la educación básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Guanajuato y Tlaxcala: un estudio comparativo*, con que la autora optó al grado de Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, en 1998.
- <sup>2</sup> Éste es el concepto en su sentido más amplio. De él se desprende una serie de variantes que han dado lugar a numerosas definiciones y tipologías. En este texto nos ceñimos a la conceptualización de Sergio Boisier, que distingue entre *descentralizar* (reconocer determinadas com-

petencias a organismos con personalidad jurídica presupuesto y normas propios de funcionamiento) y *desconcentrar* (“traspasar capacidades para tomar en forma exclusiva y permanente decisiones —desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior— dentro de la propia organización”) (Boisier, 1991: 31).

- 3 Son aplicables en este caso dos diferentes acepciones del término *burocracia*: una, como el conjunto de integrantes del cuerpo administrativo del gobierno que se encarga de operar las políticas estatales; y, dos, el actor político que, surgido de una relación de representación o de una especialización de funciones en una organización, trueca la relación jerárquica funcional en una de dominio y que tiende a generar intereses propios que pueden diferir de los de la base. Entre las burocracias del servicio educativo público y la sindical —así como al interior de cada una de ellas— se generan luchas o disputas por el control de los procesos decisivos y de los recursos organizativos, así como por ver plasmados en políticas sus propios proyectos (cf Street, 1983).
- 4 Este *intercambio político* estuvo planteado en términos de “cuotas de poder”, materializadas en puestos de elección popular para los dirigentes de más alta jerarquía en la burocracia sindical, así como participación directa en los lineamientos de política educativa nacional y la administración de recursos entre las bases a partir de la gestión sindical, a cambio de la acción electoral a favor del partido oficial —del cual se formaba parte como sindicato— y del control de las bases magisteriales, que por largos años habían visto deteriorarse sus condiciones de vida y trabajo (cf Reséndiz, 1992).
- 5 Aparece un problema de *governabilidad* cuando se produce una distancia excesiva entre gobernantes y gobernados, de manera tal que se obstaculiza la ejecución de las decisiones (Slater, 1996).
- 6 Esta problemática se encuentra excelentemente tratada en Arnaut (1998), Reséndiz (1992) y Miranda (1992).
- 7 Ex diputado local y ex senador, dirigió de 1990 a 1992 el organismo responsable de los servicios educativos federales en el estado antes de la federalización (SCEP). Apenas un mes antes de la firma del ANMEB asumió la gubernatura de la entidad en calidad de gobernador sustituto, a raíz de la renuncia al cargo de Beatriz Paredes Rangel, quien se ocuparía de la Secretaría General del PRI. En su lugar, en los SCEP, es nombrado Héctor Martínez García, ex director del Colegio de Bachilleres del estado y miembro del SNTE.

- <sup>8</sup> Lo propio hicieron, y en los mismos términos, cada uno de los gobiernos de los estados. A través de estos convenios las partes se comprometieron a ejecutar las disposiciones del ANMEB, establecieron las obligaciones correspondientes y convinieron las bases de lo que sería la reorganización del sistema educativo estatal, la reforma educativa, la revalorización del magisterio y el régimen financiero a seguir.
- <sup>9</sup> Según este decreto la USET tendría por objeto la “dirección de los servicios educativos que la Federación transfiera al gobierno del Estado” y “seguirá los lineamientos y políticas de la Secretaría de Educación Pública del Estado” (Decreto núm. 158 del Poder Legislativo: 2).
- <sup>10</sup> Un estudio de una importante firma consultora había ubicado al estado como uno de los que disponían de una mediana disposición al cambio (Miranda, 1992).
- <sup>11</sup> Al inicio de la década de los noventa, el peso de la federación en el sostenimiento de servicios de educación básica en Tlaxcala era muy importante: atendía alrededor de 73% de la matrícula estatal, con 70% de las escuelas y 74% del personal docente; esto es, la SEP era responsable de la operación de casi tres cuartas partes de la educación básica en el estado (SEP, 1997). Después de un periodo de transición de seis meses posteriores a la federalización, en el mes de noviembre de 1992 se completó la transferencia, del anterior sistema educativo federal al estatal, de 1,411 inmuebles, 15,687 plazas docentes, 2,134 plazas administrativas y el presupuesto asignado por la federación para la educación básica y normal. (cf. el Acta con la que se concluye la transferencia de los servicios educativos en el estado de Tlaxcala de conformidad con el ANMEB).
- <sup>12</sup> Álvarez Lima fue diputado local y federal así como senador por su estado; tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores participó en la Comisión de Educación. También fue académico en la facultad de Ciencias Políticas de la UNAM y en la Universidad Iberoamericana.
- <sup>13</sup> Reformas que plantearon, entre otros puntos, la introducción del voto secreto y directo —aunque no universal— para la elección de dirigencias; la representación proporcional en los órganos de dirección; el reconocimiento de corrientes al interior del sindicato; la libertad de militancia político-partidista de los agremiados; la restricción de ocupar simultáneamente cargos en el sindicato y puestos de representación popular o partidaria; y la creación del Comité Nacional de Acción Política para canalizar la participación política del sindicato (Benavides y Velasco, 1992).

- <sup>14</sup> Según una nota periodística, el profesor Crisóforo Morales, Secretario General de la Sección 31 del SNTE, encontró apoyo para su campaña en el director de la USET, miembro de su sección sindical, quien autorizó el desplazamiento de personal administrativo y de intendencia para su asistencia a los mítines de campaña del aspirante a diputado, que no era originario de la región a la que se postulaba (*Síntesis*, 29 de septiembre de 1992).
- <sup>15</sup> No se encuentra arraigada aún en la entidad una cultura de la planeación si bien esta función se realiza en cumplimiento de las disposiciones oficiales. Por ejemplo, para la gestión de Álvarez Lima no se contó con un programa estatal de desarrollo educativo más allá de los señalamientos apuntados en el *Plan Estatal de Desarrollo*, por lo que sus acciones en el sector se guiaron directamente por el *Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000*. El ejercicio de planeación sectorial más importante lo constituye el *Programa Operativo Anual*, que se ha elaborado desde el establecimiento de la delegación federal de la SEP en el estado, pero que también tiene un alto grado de generalidad.
- <sup>16</sup> Cabe señalar que en varios aspectos las prestaciones de seguridad social de los trabajadores estatales —otorgadas por la Dirección de Pensiones Civiles del Estado— son más elevadas que las de los trabajadores transferidos, otorgadas por el ISSSTE (cf. Veloz, 1998:147-148).
- <sup>17</sup> Un ejemplo ilustrativo: en el estado de Tlaxcala la Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios estipula la libre afiliación de los trabajadores al sindicato de su preferencia —de los que, en el sector educativo, existen cinco—, mientras que el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de la Federación otorgaba una titularidad exclusiva de la relación colectiva de trabajo, lo que daba al SNTE un carácter monopólico en el que radicaba gran parte de su fuerza.
- <sup>18</sup> Otros logros de ese momento: fueron un apoyo de mil pesos para el personal de supervisión por gastos de transportación; homologación del personal directivo de telesecundarias con el de secundarias generales y técnicas; una compensación de 200 pesos mensuales al personal de las misiones culturales como un estímulo a la radicación; un bono de despensa regular, además de otro único de 500 pesos, para los trabajadores de apoyo y asistencia a la educación; y la incorporación de los trabajadores de la SEPE al seguro institucional de Aseguradora Hidalgo.
- <sup>19</sup> En entrevista con el profesor Edvino Delgado, de la Comisión de Prensa y Propaganda del MBM, éste calculó la cifra en 10 mil simpatizantes, que

podemos tomar con reserva por la inexactitud que este tipo de apreciaciones suele tener.

- <sup>20</sup> Entre los logros económicos obtenidos en los primeros meses de 1994 se encuentran el otorgamiento de cinco días de sueldo por el Día del Maestro, cinco días adicionales como estímulo a la productividad, reconocimientos económicos a los maestros con 30, 40 y 50 años de servicio, e incrementos en los montos de la carrera magisterial.
- <sup>21</sup> Siles Ruiz, segundo secretario de Educación del periodo, había sido coordinador de Asuntos Laborales de la SEPE, por lo que tenía mayor experiencia en el trato con el SNTE.
- <sup>22</sup> Conforme al Decreto legislativo núm. 158, el Director General de la USET podría proponer la creación de los órganos técnicos y administrativos necesarios para el desarrollo de las actividades de los servicios educativos transferidos.
- <sup>23</sup> Ya en 1989 un estudio de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (Martínez y Abarca, 1989) advertía sobre el extendido y generalizado descontento social en las localidades: entre los años de 1967 y 1987, en los 44 municipios de la entidad habían estallado 233 conflictos, 187 fueron entre los pobladores y las autoridades.
- <sup>24</sup> Así lo expresó en entrevista el entonces Secretario General de la Sección 55 del SNTE, Efrén Ricardo Oropeza.
- <sup>25</sup> Por ejemplo, el subcoordinador de Educación Básica tendría como responsabilidad “coordinar, supervisar y evaluar los servicios educativos desconcentrados en el municipio”. En otra versión de este mismo *Manual de Organización* se señalaba como propósito de ese puesto: “Detectar los problemas y desviaciones que se presenten en la educación básica para proponer los ajustes que procedan o turnarlos a las áreas correspondientes” (USET, 1995).
- <sup>26</sup> De manera detallada, las conquistas económicas del movimiento al final de 1994 fueron: cinco días de sueldo por el Día del Maestro; cinco más como bono de productividad, con lo que se alcanzaron 15 días adicionales al aguinaldo; un bono anual permanente de 750 pesos para los trabajadores de apoyo; diez hectáreas de terrenos urbanos de calidad para el Programa Especial de Fomento a la Vivienda; compensación equivalente al sueldo base del maestro para el arraigo del mismo en escuelas unitarias y bidocentes; un apoyo de cinco mil pesos al personal de

supervisión para la adquisición de vehículo; construcción de dos Centros de Desarrollo Infantil; y el otorgamiento de tres hectáreas y 500 mil pesos para la construcción de un centro de recreación y deporte.

- <sup>27</sup> En entrevista, los maestros disidentes hablan de amenazas, del ofrecimiento de plazas y de otros mecanismos de presión y/o cooptación hacia la base.
- <sup>28</sup> Los representantes del CEN del SNTE enviados para mediar en el conflicto fueron Tomás Vázquez Vigil (quien sería después Secretario General del sindicato) y Miguel Alonso Raya (líder de la corriente Nuevo Sindicalismo).
- <sup>29</sup> Esto, según versión del MBM, en *La Clase*. El movimiento se define en contra del *charrismo*, el *oportunismo* y el *reformismo*. Particularmente, en la Sección 55 se sostiene una política sindical clasista (*La Clase*, núm 1, 1995).
- <sup>30</sup> En 1995 el gobierno de Álvarez Lima continuó dando respuesta a las demandas del magisterio. En el mes de mayo se autorizó un incremento de 4% al sueldo tabular del personal docente, retroactivo al 1 de enero, y del 12% a partir del 16 de mayo, en tanto para el personal de apoyo y asistencia a la educación los aumentos fueron de 7 y 13.2%, respectivamente, además de que se recorrió al alza un nivel salarial para todos los puestos del catálogo institucional. También se creó el concepto de *fortalecimiento a la actividad docente*, que significó otorgar un 3% de sobresueldo al personal docente de educación básica, además del incremento de 100% a las percepciones por concepto de estudios de licenciatura, maestría y doctorado. A los supervisores, inspectores y jefes de enseñanza les fueron otorgados 200 pesos mensuales adicionales de compensación, en tanto se aumentó en 70% el estímulo por años de servicio al personal de apoyo a la educación básica transferido. Apenas cuatro meses después, en septiembre de 1995, se otorgaron nuevos beneficios: incremento de cuatro días a la prima vacacional de los docentes, para totalizar 10 días anuales, en dos pagos; cinco días más como estímulo a la productividad, para totalizar 20 días anuales, pagados en dos exhibiciones; y un pago de 10 mil pesos al personal docente al momento de su jubilación. Para la planta laboral de apoyo y asistencia a la educación: incremento en el bono de despensa y una ayuda económica para compra de útiles escolares; y, para otros perfiles de trabajadores, apoyos específicos, como creación de dos nuevas categorías para las trabajadoras sociales transferidas y tres horas más a las plazas iniciales del personal docente de educación física, artística y tecnológica, para llegar a 22.

- <sup>31</sup> La lista incluye el cambio al tabulador de la zona económica II, con lo que las percepciones de los trabajadores en general se incrementaron en 6.5%; para el personal docente de educación básica se creó el concepto de *Servicios curriculares* por el que se otorga la cantidad de 152 pesos mensuales para las plazas por hora-semana-mes; se incrementaron tres horas a las plazas del personal docente de educación artística y tecnológica; se aplicó un nuevo factor al salario del personal directivo y de supervisión de educación secundaria, con el objeto de establecer un despegue salarial propio; y se instalaron cinco centros de formación docente para apoyar las actividades del Programa Nacional para la Actualización Permanente del Magisterio.
- <sup>32</sup> En marzo de 1998 se produjo una reunión de ambas secciones en pro de la unidad, en la que se tomaron acuerdos de reconocimiento y respeto mutuo de sus proyectos.

## Fuentes referidas

### Bibliográficas

Arnaut, Alberto (1998). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, México: El Colegio de México/CIDE.

Álvarez Lima, José Antonio (1993). *Primer informe de gobierno*, Tlaxcala.

Álvarez Lima, José Antonio (1996). *Cuarto informe de gobierno*, Tlaxcala.

Benavides, Ma. Eulalia y Guillermo Velasco (coords.) (1992). *Sindicato magisterial en México*, México: Instituto de Propositiones Estratégicas.

Boisier, Sergio (1991). "La descentralización: un tema difuso y confuso", en Dieter Nohlen (comp.), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas: Nueva Sociedad, pp. 23-40.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala/Secretaría de Educación Pública-Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública (1990). *Programa para la Modernización Educativa del Estado de Tlaxcala*, México.

Martínez Luna, Gustavo y Artemio Abarca (1989). *Tlaxcala, conflictos municipales 1868-1987*, Tlaxcala: UAT, mimeo.

Miranda López, Francisco (1992). *Políticas públicas y grupos de interés en México. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)*, tesis de maestría en Sociología Política, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Reséndiz García, Ramón (1992). *Las políticas de desconcentración y descentralización educativa el conflicto entre la burocracia estatal y sindical: 1978-1988*, tesis de maestría en Sociología Política, México: Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora.

Slater, David (1996). "La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur: Imaginaciones desafiantes de lo global", en Miguel A. Pereyra *et al.* (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, col. Educación y Conocimiento, Barcelona: Pomares-Corredor, pp. 59-92.

Veloz Ávila, Norma Ilse (1998). *La federalización de la educación básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Guanajuato y Tlaxcala: un estudio comparativo*, tesis de maestría en Sociología Política, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

## **Hemerográficas**

Arnaut, Alberto (1992). *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1988*, Documentos de Trabajo, Estudios Políticos, México: CIDE.

Street, Susan (1983). "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública", en *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto de 1983, pp. 239-261.

*Bases magisteriales. Boletín informativo del movimiento del magisterio de Tlaxcala*, varios números, (Tlaxcala).

*La Clase: Órgano informativo de la Sección 55 Democrática*, varios números (Tlaxcala).

*El Sol de Tlaxcala*, 1992-1997.

*Síntesis*, 29 de septiembre de 1992 (Puebla).

## **Documentales**

(1992). Acta con la que se concluye la transferencia de los servicios educativos en el estado de Tlaxcala de conformidad con el ANMEB.

(1995). Acuerdo de desconcentración de algunos servicios administrativos de la Secretaría de Educación Pública a las Coordinaciones educativas a nivel municipal.

(1995). Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala para la desconcentración de algunos servicios administrativos y creación de las Coordinaciones Educativas a nivel municipal.

(1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos* (México, DF) 19 de mayo.

Álvarez Lima, José Antonio (1993). “Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, 5 de agosto de 1993.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (1984). Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala* (Tlaxcala, Tlax., México), núm. 44, quinta sección, 24 de octubre.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (1992). Decreto núm. 158: Se crea la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala, como Órgano Descentralizado del Gobierno del Estado, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, 21 de mayo.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (1996). Decreto núm. 33: Se autoriza al titular del Ejecutivo del Estado, proceda a desincorporar del dominio público del Estado y a favor de los Municipios, todos los bienes muebles e inmuebles, por medio de los cuales la SEP venía prestando en el territorio del Estado, los servicios educativos, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, 29 de mayo.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (1993). Decreto núm. 17: Aceptación del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, presentado por el C. Lic. José Antonio Álvarez Lima, Gobernador Constitucional del Estado, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, 5 de agosto, tomo LXXIX, segunda época, número especial.

(1992). Convenio que —de conformidad con el ANMEB— celebran, por una parte, el Ejecutivo Federal y, por la otra, el Ejecutivo del Estado libre y soberano de Tlaxcala, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos* (México, D.F.), 28 de mayo.

VELOZ N

(1995). Convenio de apoyo municipal al proceso de desconcentración de servicios administrativos de la Secretaría de Educación Pública y de la Unidad de Servicios Educativos en el Estado de Tlaxcala, documento de trabajo.

(1995). Convenio de Coordinación de las funciones educativas de la Secretaría de Educación Pública del Estado y la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala, documento de trabajo.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Sección 31 (s/f). *Análisis del Anteproyecto de Ley de Educación Pública en el Estado de Tlaxcala*, mimeo.

(s/f). *Anteproyecto de Ley de Educación Pública del Estado de Tlaxcala*, mimeo.

Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala. Comisión Interna de Administración y Programación (1995). *Coordinación educativa a nivel municipal. Manual de Organización*, documento de trabajo.

### **Bases de datos**

SEP (1997). *Estadística básica. Inicio de curso*, serie 1990-1991/1996-1997.

### **Testimoniales**

(1998). Entrevista con funcionarios de la SEPE y la USET.

(1998). Entrevista con el profesor Efrén Ricardo Oropeza, Secretario General de la Sección 55 del SNTE.

(1998). Entrevista con el profesor Carlos Eloín, Secretario de Finanzas de la Sección 55 del SNTE.

(1998). Entrevista con el profesor Edvino Delgado, Secretario de Prensa y Propaganda de la Sección 31 del MBM.

(1998). Entrevista con el profesor Eleuterio Hernández. SNTE, Sección 55 del MBM.

(1998). Entrevista con el profesor Prisciliano Molina, Colegio de Profesores de Tlaxcala.

*Artículo recibido:* 18 de febrero de 2003

*Aceptado:* 7 de julio de 2003