

dieran de alta a esos 700 maestros que, según el Departamento de Educación (controlado por el sindicato) eran necesarios para satisfacer la demanda. Ya existía la instrucción del gobernador de no abrir una sola plaza. Cuando la orden de pago llegó a la Secretaría de Finanzas, se descubrió la maniobra, se revocó la disposición y el gobernador, quien se sintió defraudado, solicitó la renuncia al director general.⁷⁵ En octubre de 1994 el problema seguía presente y no se le veía solución pronta. Los dirigentes de la Sección 42 se niegan incluso a dirigir la palabra al director general de Educación y Cultura. En contrapartida, el gobernador no recibe a esos dirigentes sindicales. Con el fin de contrarrestar la influencia de la Sección 42, el gobernador apela a la sociedad y a la ley. Es posible que después de las elecciones de 1995, se torne más agudo el litigio entre el gobierno local y esa sección sindical.

En Puebla, la corriente sindical dominante, sin dejar de ser "institucional," es decir, leal a la dirigencia nacional, está dispuesta a negociar con el gobierno local, sin la intermediación del CEN y acomodarse a los cambios políticos más rápidamente. Todavía se recuerda la experiencia de la defección de la Sección 51 y el CEN no presiona mucho a los maestros poblanos para que invoquen su mediación y soliciten su apoyo. Cosa que sí hace la Sección 8 de Chihuahua. Durante el conflicto por la homologación (los dirigentes de la Sección 8 también querían el escalafón horizontal y la jubilación dinámica) que llevó a los maestros a tomar la calle, a emplazar a huelga y a hacer plantones, la estrategia sindical funcionó con pinzas. Una de ellas presionaba directamente al gobierno local y la otra, el CEN, al gobierno federal; el cual, a su vez, demandaba al gobierno del estado que canalizara más recursos, como lo señalaba el Acuerdo. La negociación fue difícil, se logró un convenio satisfactorio. Los dirigentes de la Sección 8 dieron todo el crédito a la entonces dirigente nacional del SNTE: Elba Esther Gordillo.⁷⁶ Lo que molestó a la gente del gobernador Barrio ya que desde su perspectiva hizo todo lo posible por conceder lo justo y hacer un esfuerzo fiscal considerable.⁷⁷

Las negociaciones en Durango paulatinamente se hacen más locales y responden a la dinámica política del estado. Incluso la negociación para la implantación de la carrera magisterio fue cordial y en conjunto con las secciones 12 y 44.⁷⁸ Ambas habían aceptado las premisas y estaban dispuestas a firmar los convenios respectivos, pero llegó una orden del CEN y tuvieron que esperar a que se negociara en México.⁷⁹ La unidad para negociar en buena medida se debe a la amistad de los dirigentes sindicales que se conocen desde hace muchos años.⁸⁰ Parece que es una fórmula que todo mundo desea que continúe por largo tiempo. A algunos de los cuadros medios del sindicato, les gustaría disfrutar de mayor autonomía; se sienten más a su gusto negociando directamente en Durango, pero respetan el pacto de otorgar poderes al CEN, para salvaguardar la integridad del sindicato nacional.

La Coordinación General de Bases Magisteriales, que agrupa a maestros disidentes de las secciones 12, 35 y 44, representa un desafío emergente a esta unidad de acción de los dirigentes de las secciones 12 y 44. Los líderes de esta coordinación son militantes del Partido del Trabajo, que tiene una presencia

⁷⁵ Entrevista con Pinón Cely, refrendada por Gerardo Esparza, asesor del gobernador, el 4 de octubre de 1994.

⁷⁶ Entrevista con Alberto Carrillo González, secretario general de la Sección 8 del SNTE, los 3 y 4 de octubre de 1994.

⁷⁷ Entrevista con Robles Villa.

⁷⁸ Incluso, para muchas negociaciones se convoca a representantes de la Sección 35 del SNTE, que agrupa a los antiguos maestros federales de la Comarca Lagunera (Durango y Coahuila).

⁷⁹ En la primera promoción de la carrera magisterio, de poco más de 17 mil maestros, se inscribieron para concurso 13,424 y más del 80% ingresaron a este esquema de estímulos. Durango es uno de los estados con más alto porcentaje de maestros con Licenciatura. Cf. Hernández Camargo, *cit.*: 8.

⁸⁰ Entrevista con Julián Salvador Reyes, citada.

fuerte en Durango, además de enarbolar las demandas del bono sexenal y presionar por mejores salarios, convocan a la unidad de las tres secciones en una sola. Las movilizaciones de esta coordinación continuaban en enero de 1995.⁸¹

En el Estado de México no hay cambios sustantivos en las relaciones sindicales, tanto por decisión del gobierno local, como por así convenir al SNTE y sus secciones sindicales. Quizás también por la vecindad con la sede de los poderes federales, que es un polo de atracción política y donde muchas cosas se resuelven en última instancia. Incluso, las oficinas de la Sección 36 se localizan en el Centro Histórico de la Ciudad de México.⁸²

Con excepción de la antigua parte estatal de Chihuahua, por el antagonismo profundo de la Sección 42 con el gobierno del estado, es posible pensar que, en términos generales, las relaciones políticas entre los gobiernos estatales y el SNTE tienden a ser menos conflictivas. No sólo por los efectos de la descentralización y las negociaciones directas entre los dirigentes y autoridades locales, sino además porque los salarios no son tan bajos como en los 80 (al menos hasta diciembre de 1994), la carrera magisterio es un buen estímulo, se cumplen los calendarios y hay una mejor disposición para el trabajo. Como lo expresó un dirigente sindical, "...los aumentos y la carrera magisterial no resuelven toda la problemática laboral del maestro, pero no somos tan mezquinos como para no reconocer que hemos recuperado buena parte del salario."⁸³

De nuevo, al no haber un solo modelo de relaciones políticas, la complejidad crece, la tendencia a la pluralidad se fortalece y ese nuevo federalismo encuentra ciertas referencias empíricas que otorgan, aunque en el margen, legitimidad al Estado. Los aspectos centralizadores —normatividad, evaluación y capacidad fiscal— permiten al mismo régimen mantener el control y la inseparabilidad del sistema educativo nacional.

La resistencia central

Al ser intermediario en las negociaciones locales, el CEN del SNTE ha ganado cierta representación en los estados. Situación que antes despreciaba porque se privilegiaba la negociación central. Cualquier aumento de salarios, por ejemplo, que otorgara el gobierno federal, repercutía en los estados ya que muchas secciones tenían la "cláusula de automaticidad," es decir, que los incrementos acordados para el magisterio federal se concedían automáticamente al del estado en cuestión. En esas condiciones la presencia del CEN en las entidades federativas era innecesaria, pero ahora es buscada y, en casos de conflicto, se torna indispensable, como en Chihuahua. Más aún, a partir de las difíciles negociaciones de abril y mayo de 1995, el CEN del SNTE decidió tener un delegado en cada sección para supervisar que en la negociación con los gobiernos locales se aplicara al salario integrado el ocho por ciento del aumento en prestaciones, anunciado el 15 de mayo.⁸⁴

⁸¹ Cf. *Reforma*, 11 de enero de 1995.

⁸² Faltan materiales para completar el caso del Estado de México y analizar un estado donde la presencia de la CNTE haya sido mayoritaria para observar los cambios en las relaciones políticas hacia el interior del SNTE y entre esa sección y el gobierno.

⁸³ Entrevista con Lucino Soriano Martínez, secretario general de la Sección 17 del SNTE, el 3 de noviembre de 1994.

⁸⁴ Declaraciones de Noé García Ortiz, secretario de Planeación y Estadística del CEN del SNTE, en *Reforma*, 6 de junio de 1995.

Sin embargo, parece que la tendencia de fondo apunta en sentido contrario: las secciones cada vez buscarán mayor autonomía y establecer sus propios métodos de negociación, solución de conflictos y la obtención de un porcentaje mayor de las cuotas sindicales. Es probable que en el CEN experimenten la misma sensación y buscan mantener la hegemonía sobre las relaciones políticas con el Estado. La conclusión del documento sobre la descentralización de su pasado Congreso Nacional es una muestra de ese síntoma.

Uno de los resultados no deseados de la descentralización, contrario a lo esperado, es que en algunos lugares se han venido generando procedimientos administrativos y burocráticos más engorrosos o menos efectivos. Aunque las situaciones entre los Estados son diferenciadas, es sabido que en algunos de ellos el control es más autoritario y los procesos burocráticos son a veces más rígidos que los que se hacen por la vía federal. Esto como producto de diversas circunstancias: las rivalidades entre grupos locales, la falta de preparación y eficiencia del personal administrativo, la falta de medios y materiales que posibiliten una mayor eficiencia... Y es que es necesario considerar que la descentralización no es una medida estrictamente administrativa, sino que afecta los centros de decisión y necesariamente trastoca los grupos y mecanismos de poder. Es decir, la descentralización afecta la esfera política. Las resistencias que esto genera y los conflictos, negociaciones y renegociaciones a lo que esto da origen, son los que, en muchos casos, revierten los objetivos de la descentralización y hacen más lentos y complejos los mecanismos administrativos.⁸⁵

Por supuesto, aquí la burocratización se achaca a las dependencias estatales y, cuando menciona a los grupos de poder, evita señalar que las mismas secciones del sindicato son parte de éstos. En la mayoría de los estados, sino es que en todos, una buena parte de las secretarías o los institutos descentralizados están dominados por los cuadros sindicales, quienes son directores, subdirectores, jefes de sector y supervisores. Estos son los funcionarios que tienen mayor contacto con el magisterio. Tal vez sean ellos quienes hacen los procesos lentos, engorrosos y complicados ya que se empalman sus intereses gremiales con las funciones que les competen como autoridades.

En varias partes tiene razón ese documento. La descentralización es un proceso que afecta la esfera política y trastorna los mecanismos de poder. Sin embargo, no destruye todavía el viejo andamiaje corporativo, ni se vislumbra cuál será el rumbo de las nuevas relaciones de poder. En este sentido, la federalización apenas comienza su larga y difícil marcha.

Por otra parte, parece claro que con los instrumentos derivados de la LGE y del Acuerdo, el gobierno federal no sólo sostiene la "rectoría" de la educación (al menos del aparato formal) sino que ahora tiene mayor poder de intervención en la política de los estados: se fortaleció su capacidad normativa y de evaluación (aunque tenga bastantes problemas para diseñar políticas congruentes). Más aún, por medio de la asignación de los recursos financieros etiquetados y la preparación de los presupuestos globales para que la educación empuje a, o promueve que, los gobiernos estatales elaboren sus presupuestos propios con base en las asignaciones federales. Así, el nuevo federalismo muestra que la concurrencia en la prestación del servicio es más importante que la autonomía en la toma de decisiones. Lo que eventualmente conducirá a una revisión del concepto de estados soberanos.

⁸⁵ Congreso Nacional... op. cit.: 20.

Obstáculos y perspectivas

El discurso del nuevo federalismo es consistente, la prensa lo reproduce con frecuencia y, cosa rara, en los círculos académicos no se le cuestiona mucho. Por éstas y otras razones, contribuye a legitimar al régimen ya que aparentemente es una prueba contundente de la reforma del Estado. Y, al menos hasta mediados de 1995, le permite al gobierno federal mantener el control sobre la política educativa. Con todo, la descentralización en México avanza, derriba obstáculos y, en su desarrollo, genera situaciones inéditas en la educación mexicana, crea nuevas expectativas y engendra nuevos desafíos para la República. Construir ese federalismo es difícil ya que, como se documentó, hay muchas barreras para su ejercicio regular.

Los obstáculos

Con base en los casos de los estados de Chihuahua, Durango, México y Puebla, se puede documentar la noción de que el ejercicio del federalismo educativo dibujado en la LGE es desigual. Los avances que registran las entidades federativas en su misión de conformar sistemas estatales y fusionar los servicios son dispares hay un mosaico de situaciones que va: de los gobiernos que buscan progresar en la integración de los dos antiguos subsistemas en uno sólo, con políticas homogéneas y acciones consecuentes; a los gobiernos que apuestan por la manutención del *status quo*, pasando por aquéllos donde la oposición de las secciones sindicales dificulta la acción integradora. La fusión de los dos subsistemas, donde los había, acaso sería la muestra más palpable del éxito de la federalización educativa.

Más allá de las políticas específicas de cada uno de los gobiernos estatales, hay al menos tres factores comunes que atraviesan el sistema, que se reproducen en cada región, que estorban la integración de los antiguos subsistemas y no son de solución sencilla o de corto plazo.

En primer lugar, las diferencias en los escalafones y los deseos de los maestros de emigrar de las zonas rurales a las urbanas. El escalafón de los antiguos maestros federales era más estricto y por lo tanto las prestaciones no monetarias (traslados a zonas urbanas, puntos por desempeño) eran más difíciles de conseguir. En conjunto, los maestros que eran federales tienen más puntos que los que eran estatales; esto por prestar servicios en zonas rurales y alejadas. Por otra parte, históricamente, los gobiernos estatales, por regla general, se dedicaron a satisfacer las demandas de la población urbana y dejaban que el gobierno federal atendiera las áreas rurales. Si se diera la fusión integral, un porcentaje alto de los antiguos maestros federales tendría derecho a plazas en las ciudades y los antiguos maestros estatales tal vez serían desplazados a las zonas rurales o marginadas de las urbes. Lo cual representaba conflictos inimaginables.

En segundo lugar, los diferentes sistemas de seguridad social tampoco se pueden fusionar de inmediato y tal vez ni siquiera en el mediano plazo. Si bien en términos generales los maestros federales tenían mejores prestaciones genéricas que los de los estados, algunos beneficios de los estados (préstamos hipotecarios, créditos de corto plazo) se podían conseguir más rápido o eran mejores (pensiones y la posibilidad de acceder más pronto a una plaza urbana). Esta situación varió mucho con el paso del tiempo y de estado a estado, pero con diferencias marcadas.

Por ejemplo, se arguye que, en términos financieros, no es posible descapitalizar al ISSSTE y trasladar los fondos de pensiones acumulados a los estados; tampoco es seguro que los gobiernos locales se quisieran hacer responsables de carteras (particularmente de créditos hipotecarios) que se pagarán en plazos largos y con intereses por abajo de la inflación. En otros estados, como en Zacatecas, se tendría que indemnizar al IMSS para transferir los contratos de servicios médicos y fondos de jubilación a otra institución. Esto produce una situación excepcional. No se pueden transferir los fondos de pensiones a los estados porque se descapitalizaría el ISSSTE pero eso --y he aquí la paradoja-- no capitalizaría los sistemas de seguridad social de cada entidad federativa.

En tercer lugar, los intereses políticos del SNTE y de cada una de las secciones, que no corresponden a los afanes del gobierno. Fusionar por completo los dos subsistemas, significaría unificar dos secciones en una; lo cual reduciría el número de puestos sindicales y la posibilidad de promoción política, tanto al interior del SNTE como en los partidos políticos y la administración pública.⁸⁶ Igualmente, por el interés del CEN de mantener las negociaciones en el centro lo más que se pueda, para evitar que en el mediano plazo se fraccione el sindicato nacional. Se teme que si se fusionan dos secciones, sus dirigentes se pudieran sentir tentados a constituir un sindicato estatal independiente del SNTE. O, como ya sucedió en Puebla, con la Sección 51, que por algunos años una porción de los maestros formó un sindicato independiente y, entre otras cosas, se quedó con el 100 por ciento de las cuotas sindicales. De esa forma se debilitaría el poder de gestión del CEN y paulatinamente perdería su razón de existir como un aparato concentrado y fuerte que, además de otras prerrogativas, proporciona estatura política nacional a sus dirigentes.

Además de los obstáculos estructurales y de solución a largo plazo, la coyuntura de la emergencia económica de 1995, añade otra dimensión al asunto. Aunque en mayo de 1995 todavía no se conocían las cifras definitivas, ni aun las que modifican el presupuesto global del sistema, es casi seguro que la transferencia de recursos financieros a los estados disminuirá en términos reales en comparación con 1994 (que fue el año en que más se ha gastado en educación en México). Las consecuencias ya se observan: caída de la inversión, se retrasan los programas y se da una disminución de los ingresos reales de los maestros y otros trabajadores de la educación, lo que acrecienta el conflicto entre el Estado y el SNTE, así como al interior del Sindicato.

Por ejemplo, en las cercanías del 15 de mayo, cuando por tradición se anuncia el incremento salarial a los maestros, la fracción institucional del SNTE buscaba alcanzar el máximo aumento posible, que al final fue de 20 %; 12 directo al salario y el ocho restante en prestaciones. Mas la CNTE, en particular la Sección 9, rebasó los límites institucionales y presionó por medio de marchas, manifiestos incendiarios, paros y amenazas de huelga.⁸⁷ La presión de los disidentes, no obstante ser crítica de la dirigencia oficial, fortaleció las negociaciones del CEN con la SEP, ya que la obligó a tomar acuerdos para todo el país, cuando la ley y las apuestas de la federalización educativa señalan que esos pactos se deben establecer entre las secciones y los estados. En consecuencia, las tendencias a la centralización que manifiesta el SNTE salieron fortalecidas de esa coyuntura.

A pesar de esos obstáculos, la descentralización se mueve y, no sólo eso, al menos en el discurso, surgen planteamientos de una mayor profundización del federalismo.

⁸⁶ Cf. María Luisa Chavoya, *op. cit.*: 55-56.

⁸⁷ Cf. *la Jornada*, del 10 al 17 de mayo de 1995.

Perspectivas del federalismo educativo

En contraste con el federalismo educativo vigente, cuya transferencia de responsabilidades no incluye el traspaso cabal de la autoridad, el presidente Zedillo se manifestó a favor de... un federalismo que se traduzca en ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión.⁸⁸

Esta es una concepción que tiende al federalismo pleno. No obstante, su vigencia estará determinada por las acciones y políticas de los estados y lo que la sociedad aspire a conquistar; no por lo que el gobierno central graciosamente quiera conceder. La voluntad del Presidente es crucial, pero la práctica federalista de las entidades de la República es preponderante.

El federalismo educativo --que podría parecer tímido en comparación con el federalismo pleno-- limita la soberanía de los estados, enfrenta barreras estructurales y políticas y, sin embargo, avanza, aunque no a la velocidad que les hubiera gustado a sus impulsores. Cabe entonces preguntarse cuáles son sus perspectivas en los plazos medio y largo. De la investigación en proceso se pueden abstraer tres aristas para un análisis subsecuente.

Primera, es probable que las diferencias en los escalafones y diversos tipos de adscripción para las prestaciones y la seguridad social sean problemas que se resolverán en el largo plazo, por sustitución gradual (acaso al grado de cada individuo) y la incorporación a los servicios estatales de todos quienes ingresan como trabajadores al sistema educativo. Esto tomará tiempo, pero finalmente se podrá solucionar.

Segunda, si bien los gobernadores no mostraron entusiasmo al recibir los servicios educativos que prestaba el gobierno federal, conforme se toma confianza y se acostumbran a ser patrones de miles de nuevos trabajadores (politizados y con una organización sindical sólida), la situación paulatinamente cambia. La responsabilidad de la administración educativa, cada vez toma más tiempo en las preocupaciones de los gobernadores de los estados.⁸⁹ Más importante, con los cambios sexenales en las entidades federativas, quienes asumen el cargo, ya saben que tienen esa misión y desde sus campañas se hacen a la idea de que la educación será parte de sus tareas. Además, los gobernadores panistas -- parece-- se toman más en serio su papel de ser rectores de la educación e impulsan reformas estatales, tanto en su organización y estructura, como en la orientación.⁹⁰ Eso, a pesar de que los intentos por cambiar el *status quo* les genere conflictos con el Sindicato.

Tercera, no obstante que después de la firma del Acuerdo, el CEN del SNTE adquirió mayor presencia en los estados, el futuro del Sindicato como organización nacional, fuerte y centralizada, no está garantizado. Parece que son endeble las bases jurídicas sobre las que se asienta su existencia. Esto

⁸⁸ Palabras del Presidente Ernesto Zedillo, en el Foro Nacional: *Hacia un auténtico federalismo*. Guadalajara, Jalisco, el 29 de marzo de 1995.

⁸⁹ Esto se puede constatar con una lectura rápida de los periódicos locales en casi todas las capitales estatales.

⁹⁰ Por ejemplo, analizar el programa que el gobernador de Chihuahua plantea para su estado. Cf. Gobierno del Estado de Chihuahua, *op. cit.* También cotejar el trabajo de Espinoza del Valle (*op. cit.*: 83-84), sobre como se toman acciones parecidas en Baja California.