



EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

¿Por qué protestan los maestros?

La política del conflicto entre las secciones del SNTE y los gobiernos de Tlaxcala e Hidalgo durante la reforma educativa de Enrique Peña Nieto (2010-2016)

TESIS

QUE PRESENTA

GONZALO FLORES Y FLORES

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

DIRECTORA DE TESIS: DRA. MELINA ALTAMIRANO

CIUDAD DE MÉXICO, MARZO DE 2019

Contenido

Contenido	2
Índice de figuras	4
Índice de Cuadros	5
Introducción	6
El argumento central.....	10
El diseño de la investigación.....	13
La Ruta del Mapa	18
Capítulo 1. Tipo de sistema político y conflicto entre gobiernos y sindicatos.....	20
Tipos de sistema y diferencia en la dinámica del conflicto	25
Autoritarismo: el dilema del dictador y la inhibición del conflicto	29
Pluralismo: autonomía y contagio del conflicto	35
Yuxtaposición de regímenes y controles de límite.....	40
Capacidad organizacional de los sindicatos.....	44
Implicaciones empíricas	48
Capítulo 2. Convergencia autoritaria, descentralización y política educativa	50
La fundación del SNTE, el surgimiento del corporativismo y convergencia autoritaria ...	51
De la convergencia a la divergencia: el surgimiento de la CNTE y la descentralización educativa	61
La descentralización del SNTE.....	65
El liderazgo de Elba Esther Gordillo.....	72
Capítulo 3. Tlaxcala e Hidalgo ante la Reforma Educativa de 2013	83
Selección de casos	84
Variable independiente principal.....	87
Variables de control estructurales.....	91
Variables de control organizacionales	97
Las secciones del SNTE en Tlaxcala e Hidalgo y la dinámica política.....	102
La última gran reforma educativa	104
Tlaxcala: Elecciones, pluralismo limitado y ampliación del conflicto	107
El arresto a Elba Esther y las condiciones para la ampliación del conflicto en Tlaxcala	116
Hidalgo: Elecciones, partido hegemónico y desmovilización sindical	124

Cooptación política de la sección 15 en Hidalgo	134
Conclusiones preliminares	139
Conclusiones: ¿por qué protestan los maestros?	141
La competencia electoral y sus incentivos en el conflicto.....	143
La carrera política de los líderes y su relación con el gobierno	146
¿Quieres que el SNTE no se movilice? ¡Quítale sus operadores políticos!	151
El liderazgo de Elba Esther Gordillo y la descentralización educativa.....	154
Aportes y limitaciones de la tesis.....	159
Referencias	165

Índice de Figuras

Figura 1. Relación entre sistema político y conflicto	12
Figura 2. Relación entre autoritarismo y conflicto	34
Figura 3. Relación entre pluralismo y conflicto	39
Figura 4. Tipo de relaciones en regímenes yuxtapuestos.....	43
Figura 5. Tipo de conflicto entre gobierno y sindicatos	48
Figura 6. Tácticas Disruptivas en Tlaxcala e Hidalgo (2010-2016).....	86
Figura 7. Márgenes de victoria electoral en elecciones para gobernador	89
Figura 8. Representación del partido en el gobierno dentro del congreso local de Tlaxcala e Hidalgo	90
Figura 9. PIB per cápita por entidad federativa 2015	94
Figura 10. Coeficiente de Gini por entidad federativa.....	95
Figura 11. Porcentaje de la población en situación de pobreza por entidad federativa (2014)	97
Figura 12. Número total de personal y docente en primaria por entidad.....	99
Figura 13. Gasto federalizado para educación básica en Tlaxcala e Hidalgo	102
Figura 14. Margen de victoria en elecciones a gobernador Tlaxcala (1980-2016).....	110
Figura 15. Margen de victoria en elecciones a gobernador Hidalgo (1981-2016).....	127
Figura 16. Número de comisionados asignados a tareas sindicales en entidades con elecciones para gobernador	131
Figura 17. Número de maestros de educación básica comisionados a actividades sindicales en Tlaxcala e Hidalgo (cuarto trimestre del año 2011 y 2016)	153

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Variables comparadas Tlaxcala e Hidalgo	16
Cuadro 2. Número de interlocutores del SNTE en los gobiernos federal y estatales.....	70
Cuadro 3. Representación política en el Congreso de Tlaxcala (1996-2017)	108
Cuadro 4. Participación electoral para gobernador Tlaxcala (1980-2010)	111
Cuadro 5. Participación electoral para gobernador Hidalgo (1981-2010).....	125
Cuadro 6. Representación política en el Congreso de Hidalgo (1996-2016).....	126

Introducción

El 4 de septiembre del 2013 alrededor de 2 mil maestros del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) marcharon hacia el Palacio de Gobierno y la Secretaría de Educación y Cultura en el estado de Chihuahua, provocando el cierre de numerosos planteles educativos (Fierro, 2013). En respuesta, un vocero de la secretaría de educación anunció una sanción administrativa que consistía en un descuento sobre el pago quincenal a los maestros de entre 400 y 600 pesos para todos los participantes en la protesta (Pazos, Hernández, Robles de la Rosa, y Coria, 2013). Pero los maestros no cedieron ante las amenazas sino, por el contrario, el 6 de septiembre más de 100 maestros cerraron la caseta ubicada en el kilómetro 31 de la carretera Chihuahua-Ciudad Juárez. Los automovilistas que cruzaron sin pagar peaje pudieron leer en algunas pancartas la leyenda, “El magisterio no será sumiso” (Noticias, 2013).

¿Por qué protestaban los maestros en Chihuahua? En enero de 2013, el Congreso de esa entidad fue uno de los 19 que aprobó la reforma educativa presentada por el presidente Enrique Peña Nieto, quien necesitaba de la mayoría de congresos locales para modificar artículos de la constitución (L. Hernández, 2013). Así mismo, ese mismo año el gobernador de Chihuahua, Cesar Duarte, firmó un convenio que lo comprometía a él y a sus homólogos a aplicar la normatividad secundaria derivada de la reforma educativa ya que, como lo explicaba el presidente Peña Nieto durante ese evento, la implementación de la reforma era “una responsabilidad compartida que todas las autoridades debemos asumir con la máxima determinación” [y ...] “sin excepción” (R. Vargas y Avilés, 2013).

Tanto el mandatario chihuahuense como el presidente mexicano provenían de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), aunque la entidad ya había experimentado la

alternancia en el gobierno estatal en 1992 cuando el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Francisco Barrio Terrazas, ganó las elecciones con el 49.8% de los votos. Chihuahua detenta además un historial de alta participación electoral ya que, por lo menos desde las elecciones de 1986, ésta oscila entre el 40% hasta más del 60% en elecciones locales. En el contexto de la competitividad electoral del estado también destaca su pluralidad política ya que por lo menos en dos elecciones a gobernador (1998 y 2004) el ganador fue en coalición con más de un partido, así mismo el PAN pasó de controlar 13 municipios en 1992 a 29 en 2016, de los 67 que conforman a Chihuahua en total.

Desde esta pluralidad política los secretarios generales de las secciones del SNTE de Chihuahua reaccionaron ante la reforma educativa de 2013. Alejandro Villarreal, militante del Partido Nueva Alianza (PANAL) y líder de la sección 8, manifestó en un video su desacuerdo con el contenido de la, según él, “mal llamada reforma educativa” y declaró que los miembros que integran su sección emplearían todos los medios jurídicos y políticos a su alcance para defenderse de ella (SNTE sección 8, 2013). En este mismo tenor, el secretario general de la sección 42, René Frías Bencomo, también militante del PANAL y quien en 2016 fue diputado local por ese partido, firmó un compromiso con el gobernador Duarte declarando durante el evento, “Aceptamos las reformas planteadas recientemente por el Gobierno Federal siempre y cuando no trastoquen nuestros derechos” (SNTE, 2013). Las declaraciones de los líderes se tradujeron en acción ya que, por ejemplo, el 10 de septiembre de 2013 los maestros salieron a las calles de siete municipios, entre ellos Juárez, Chihuahua y Parral, además de continuar con la toma de casetas (Mayorga, 2013). En Chihuahua los maestros mostraron una férrea resistencia a la implementación de la reforma educativa.

En contraste con lo sucedido en Chihuahua, en el Estado de México no se reportaron en la prensa movilizaciones, protestas o alguna estrategia disruptiva por parte de los agremiados de las secciones 17 y 36 del SNTE luego del anuncio de la reforma educativa de Peña Nieto en 2013. ¿Por qué en el Estado de México no protestaron los maestros? El Estado de México es una entidad que sólo ha conocido el gobierno del PRI en lo local, con una participación electoral que apenas sobrepasó el 50% en 2017.

De esa entidad surgió Elba Esther Gordillo quien, en 1976, siete años después de ingresar al PRI, asumió la secretaría general de la sección 36 en el municipio de Ecatepec. Estado de México. Tres veces diputada federal y senadora de la república por el PRI, toma protesta como secretaria general del Consejo Ejecutivo Nacional del SNTE en 1989 para detentar el cargo por 23 años hasta el 2013 (Gómez, 2013). En 2005 renuncia al partido en el que se formó para constituir uno propio, el PANAL. Es ejemplar que en 2013 tras la aprobación de la reforma educativa de Enrique Peña Nieto, ex gobernador del Estado de México, Elba Esther Gordillo diera un duro mensaje en contra de ésta en esa misma entidad. Si bien prevaleció la ausencia de conflicto en el Estado de México, miles de maestros se congregaron para aplaudir y ovacionar a Gordillo en el municipio de Ecatepec quien declaraba, “Ni amenazas, ni nada, me van a intimidar. [...] Exigimos que respeten nuestros derechos. [...] podrá caer uno, dos, tres o cuatro dirigentes, pero no caerá el SNTE” a lo que los maestros respondían eufóricos “¡Duro! ¡Duro! ¡Duro!” (Martínez, 2013). Ejemplar porque las amenazas resultaron hechos, en febrero de 2013 Elba Esther Gordillo fue arrestada por desviación de recursos públicos y delincuencia organizada.

Ante una misma coyuntura los maestros de Chihuahua salieron a la calle a protestar mientras que los maestros del Estado de México permanecieron pasivos, ¿por qué? ¿Qué

explica la diferencia en el comportamiento de las secciones del SNTE ante la reforma educativa? Conflictos magisteriales han sido registrados de manera recurrente en los medios mexicanos durante los últimos años debido a las múltiples movilizaciones de la disidencia magisterial agrupada en la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), caracterizada por emplear movilizaciones masivas, plantones, tomas de oficina y otras estrategias disruptivas como medio de presión política (Bolos y Saavedra, 2010; Cook, 1996; Hernández Navarro, 2011). Sobre todo en estados donde su presencia dentro del SNTE es hegemónica, como es el caso de Oaxaca, Chiapas, Michoacán o Guerrero. No obstante, los hechos narrados en Chihuahua fueron protagonizados por grupos del SNTE no asociados a la CNTE, lo cual llama más la atención porque no se dio de manera aislada en esta entidad, sino que el conflicto surgió en 2013 en Veracruz (Zavaleta, 2013), Sonora (García, 2013), Campeche, Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas y Jalisco (El Universal, 2013; Henríquez, 2013b) ¿Qué condiciones permiten que los maestros salgan a las calles en estados donde la CNTE tiene poca presencia?

Los estudios más relevantes sobre el SNTE se han enfocado en la documentación de procesos clave en su historia y en la relación de sus líderes con el PRI como partido hegemónico en el poder durante la segunda mitad del siglo XX (Arnaut, 1992, 1998; Espinosa, 1982; Peláez, 1984; Street, 1992); en una amplia comprensión del proceso de federalización de la educación durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y sus consecuencias en el comportamiento del SNTE (Arnaut, 1999; Ávila e Ilse, 2003; Evans y García, 2010; Loyo, 1997, 2010; Muñoz Armenta, 2005; Murillo, 1999, 2005; Ornelas, 2004); en el surgimiento de la CNTE y sus implicaciones políticas (Cook, 1996; Estrada Saavedra, 2014; Murillo, 1999); en su capacidad para influir en el contenido de la política educativa (Fernández Martínez,

2012; Muñoz Armenta, 2008; Ornelas, 2008, 2012; Ruiz, 2011) y algunos otros estudios empíricos que sistematizan con mayor detalle su comportamiento como grupos de presión o clientelares (Fernández Martínez, 2012; Larreguy, Olea, y Querubin, 2014).

El argumento central

Pero hasta el momento no contamos con un estudio comprensivo que nos permita darnos una idea clara sobre las razones detrás del uso de estrategias disruptivas y las condiciones que las posibilitan o las restringen, es decir, ¿por qué algunas secciones del SNTE deciden salir a las calles mientras otras se mantienen pasivas ante la misma coyuntura? Aprovecho este hueco en la literatura para ahondar en las dinámicas del conflicto entre el SNTE y los gobiernos locales. Mi argumento principal es que el sistema político¹ estructura una forma de competencia política que permite que surja o se inhiba el conflicto entre los sindicatos y el gobierno local, interactuando directamente con dos variables clave de los sindicatos como lo son la autonomía de los líderes sindicales como su capacidad organizacional. Es decir, la autonomía del líder sindical y la capacidad organizacional del sindicato son condiciones necesarias pero no suficientes para que el conflicto varíe, para que estas se activen es necesario que las preceda una forma particular de competencia política derivada del tipo de sistema político.

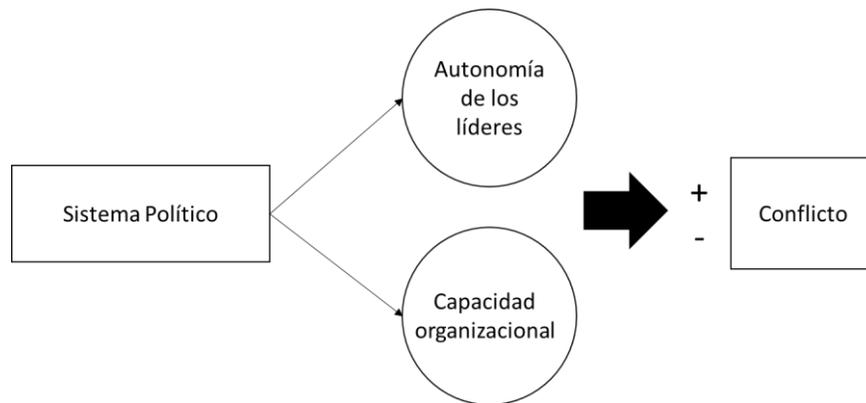
En aquellos estados donde hay un sistema pluralista, caracterizado por tener una oposición política competitiva electoralmente, los líderes sindicales pueden desarrollar su carrera política en cualquier partido de oposición, por lo que no dependen del gobierno, así

¹ Reservo la discusión conceptual para el siguiente capítulo, pero quiero enfatizar desde un principio que uso sistema y no régimen por el carácter dinámico del primero. Lo que me interesa estudiar son las múltiples relaciones entre actores e instituciones y no únicamente la forma en la que se articulan estas últimas. Las instituciones como reglas del juego (North, 1990), es decir el régimen, son sólo una parte del sistema político (Easton, 1957, p. 392).

mismo, la capacidad organizacional de los sindicatos es autónoma porque pueden buscar patrocinio o aliarse con cualquier otra organización, ya sea un partido de oposición u otros actores. Por ende, cuando un conflicto surge entre el gobierno y el sindicato, éste último puede actuar libremente sin temor a que sus líderes o sus agremiados se vean afectados directamente por el primero y, en dado caso, cuando el sindicato se ve en desventaja frente al gobierno puede ampliar el conflicto y buscar aliados.

En cambio, en aquellos estados con un sistema autoritario donde, en general, prevalece un partido hegemónico en el gobierno la posibilidad del conflicto disminuye porque el futuro de las carreras políticas de los líderes sindicales depende del apoyo del gobierno. Así mismo, al no existir una oposición competitiva que le pueda disputar el poder al gobierno, el sindicato no tiene opciones para buscar apoyo en caso de entrar en conflicto, es decir, la mayoría de los beneficios que pueden obtener sus bases y la capacidad organizacional que de estos se deriven también dependen del gobierno. Además, como describiré en el siguiente capítulo, los regímenes autoritarios son inhibidores del conflicto puesto que su legitimidad depende de la apariencia de unidad y aceptación por lo que cualquier muestra de disidencia será percibida como una amenaza y se asimilará ya sea cooptándola o reprimiéndola. A continuación muestro el argumento en la Figura 1 de manera general.

Figura 1. Relación entre sistema político y conflicto



Fuente: Elaboración propia.

Para probar este argumento comparo los gobiernos estatales de Tlaxcala e Hidalgo durante el periodo de 2010 a 2016 a partir de un estudio de casos similares. La principal contribución de este estudio es que aporta evidencia empírica para develar la relación que existe entre el tipo de sistema político a nivel subnacional y sus efectos en el tipo de relación que genera entre el gobierno estatal y las secciones sindicales del SNTE en estos estados. El régimen democrático que impera en Tlaxcala, con un sistema de partidos pluralista y elecciones competitivas, permite que los líderes de las secciones 31 y 55 puedan elegir apoyar al gobierno, como han hecho en el pasado, o bien, aliarse con los grupos disidentes magisteriales de la CNTE local cuando una reforma, como la de Peña Nieto, amenaza a sus intereses, sin que el gobierno local pueda reaccionar a riesgo de mermar sus estructuras organizacionales o afectar su carrera política. En Hidalgo, en cambio, el gobierno emanado de un sistema de partido hegemónico y baja competitividad electoral coartó a los líderes de la sección 15 tras su intento de competir electoralmente de manera independiente al PRI con el PANAL, desmantelando su estructura política compuesta por miembros del magisterio comisionados a actividades sindicales, además de reprimirlos personalmente ya fuera encarcelándolos o marginándolos políticamente.

Lo anterior es importante porque vuelve explícito al mecanismo causal detrás de la variación de los casos, permitiendo una mejor comprensión de éste, donde resalta el papel de las instituciones como “reglas del juego” que condicionan ciertos sistemas de incentivos a partir de los cuales los actores pueden elegir determinadas estrategias y abstenerse de otras (North, 1990). El arreglo democrático de Tlaxcala permite que el SNTE pueda ampliar el conflicto cuando está en desventaja frente a los recursos del gobierno y buscar aliados que le permitan equilibrar la situación (Schattschneider, 1960), y puede hacerlo porque sus líderes son autónomos con respecto a la capacidad del propio gobierno de cooptarlos al existir otros partidos políticos reconocidos oficialmente en los que pueden desarrollar su carrera política. En cambio, en Hidalgo la ausencia de partidos con la capacidad de competir electoralmente contra el partido hegemónico del PRI provoca que los líderes del SNTE dependan de éste para tener una carrera política, además de que cualquier intento de volverse autónomos se enfrenta a la cooptación o a la represión que caracteriza al juego político del régimen autoritario (Linz, 1964; Schedler, 2015).

El diseño de la investigación

El objetivo de este estudio es examinar los mecanismos específicos a través de los cuales una variable independiente, o sistema político, ejerce su efecto sobre el conflicto observable entre las secciones del SNTE y los gobiernos locales, o variable dependiente, en los casos de Tlaxcala e Hidalgo en el periodo del 2010 al 2016. Para llevar a cabo el estudio empleo dos técnicas metodológicas en conjunto, la primera es un estudio comparado con un diseño de casos similares para controlar el efecto de una serie de variables independientes y la segunda, el rastreo de procesos para explorar aquellos vínculos que permiten que un régimen pluralista genere más conflicto sindical que uno autoritario. Mi intención es aportar

una narrativa causal convincente sobre la diferencia planteada entre Tlaxcala e Hidalgo (Mahoney, 2004, p. 88), lo que representa una propuesta original que va más allá de los casos de estudio y que se coloca junto a los estudios comparados intrarregionales (Giraudy, 2015; R D Putnam, Leonardi y Nanetti, 1994).

Retomo los casos de Tlaxcala e Hidalgo porque son especialmente útiles para fines de mi investigación. Ambos son similares en una serie de aspectos que podrían explicar el conflicto entre las secciones del SNTE y los gobiernos locales, como por ejemplo: variables estructurales como la magnitud de la pobreza o la desigualdad que alteran las condiciones de trabajo de los maestros; el número de escuelas rurales que hay en cada estado, caracterizadas por tener una tradición de enseñanza e ideología de izquierda; variables organizacionales como la cobertura educativa que nos muestra la capacidad movilizadora de cada sección; la cantidad de recursos que reciben de la federación por medio del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), o bien, variables políticas como la presencia de grupos de la CNTE y si estos conforman un contingente consolidado que tiene el control de los recursos de la sección o no.

Todas estas variables podrían explicar el uso de estrategias disruptivas por parte del SNTE, pero en los casos puntuales de Tlaxcala e Hidalgo se mantienen constantes. Ambos estados tienen una economía poco productiva, arraigada principalmente en la agricultura, con más de la mitad de su población en pobreza y una riqueza repartida de manera inequitativa. En ambos estados los maestros tienen una cobertura prácticamente total, con recursos federales que representan poco con respecto al total nacional, pero que se han mantenido constantes a lo largo del tiempo. En ambos, la CNTE está representada por el grupo denominado Bases Magisteriales, pero este opera sólo en ciertas regiones de los estados y

nunca ha ganado las elecciones de los comités ejecutivos seccionales. Todas estas similitudes hacen que sobresalga la diferencia en la variable de interés principal, el sistema de partidos en Tlaxcala es pluralista y en Hidalgo de partido hegemónico. En este último, la competitividad electoral se ha mantenido baja desde inicios del siglo XX, mientras que en el primero la competencia entre los partidos políticos lleva décadas siendo alta. Como se puede observar en el Cuadro I, la diferencia es aún más importante cuando se le asocia a la diferencia en la variable dependiente ya que, durante el periodo estudiado, la sección del SNTE en Hidalgo mantuvo una relación pacífica con el gobierno local, es decir, empleó estrategias disruptivas como manifestaciones, marchas o tomas de oficina como forma de negociación o presión política; en cambio, las secciones del SNTE en Tlaxcala emplearon estas estrategias en una mayor medida, por lo que se podría catalogar a su relación con el gobierno local durante el mismo periodo como conflictiva².

En lo anterior reside la principal fortaleza del análisis de casos similares debido a que, en su forma más pura, los casos seleccionados son equiparables en todo excepto en el comportamiento de la variable de interés, provocando una diferencia en la variable dependiente (Dogan y Pelassy, 1990; Gerring, 2006). Es decir, es posible imputar el resultado diferente al contraste en el comportamiento observable de la variable independiente de interés, siempre y cuando sea posible comprobar que todas las demás variables independientes se han mantenido constantes. Cuando se tiene un diseño de investigación con estas condiciones, la investigación es de carácter confirmatoria: puede aportar evidencia para comprobar una hipótesis (Gerring, 2006, p. 131). Además, una de las mayores fortalezas del

² Cada una de las variables se discute con mayor detalle en el capítulo 3.

diseño de casos similares es que proviene del problema metodológico que se genera al tener un número de variables mayor al número de casos (D. Collier, 1992; Lijphart, 1971).

Cuadro 1. Variables comparadas Tlaxcala e Hidalgo

Variable	Hidalgo	Tlaxcala
Número de Escuelas Normales Rurales activas	0	1
Contribución al PIB Nacional 2014	1.6%	0.6%
PIB per cápita 2015	7 mill. 790 mil	5 mill. 912 mil
Pobreza 2014	54.3%	58.9%
Coefficiente de Gini	0.465	0.425
Cobertura educación básica (3 a 14 años) 2015-2016	99%	94.6%
FAEB 2014	2.97%	1.28%
Presencia de CNTE	Sí	Sí
Sistema de Partidos	Partido Hegemónico	Pluralismo Limitado
Competitividad Electoral	Baja	Alta
	Pacífica	Conflictiva

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, el análisis de casos similares se fortalece con el rastreo de procesos porque este permite presentar la evidencia de tal manera que hace observable el mecanismo causal de interés y así seguir las trayectorias de cada caso para entender cómo ocurrieron los hechos y cómo llegaron a esos resultados. Además, el rastreo de procesos es una mejor opción frente a otras técnicas estadísticas porque prevé del sesgo de variables omitidas ocasionado por la imposibilidad del investigador de tener certeza acerca de si la relación que ha establecido se debe a la variable de interés principal, o bien, a alguna otra no incluida en el modelo. Cuando

esto sucede, las conclusiones del estudio están sustentadas en una relación espuria (Mahoney, 2004, p. 89). El rastreo de procesos, cuando es empleado correctamente, también es una herramienta útil para establecer inferencias causales ya que a partir de la identificación del mecanismo causal podemos aportar evidencia suficiente para establecer cómo X está provocando que ocurra Y dentro de los casos de estudio, encadenando los eventos o procesos que permitieron que dicho efecto ocurriera (Beach, Pedersen y Collier, 2011, p. 824; Goertz y Mahoney, 2012; Mahoney, 2003).

La información que empleo a lo largo del estudio la recopilé de dos maneras. Primero, con entrevistas semiestructuradas a miembros del SNTE y de la CNTE. Los criterios que usé para seleccionarlos fueron: a) que no fueran líderes sino preferentemente maestros de base que hubieran estado activos desde la descentralización educativa hasta la implementación de la reforma de Enrique Peña Nieto, esto por los posibles sesgos que pudieran tener las respuestas de los líderes al ser políticos más experimentados, y para comprender las dinámicas de movilización del SNTE; b) que se tratara de informantes del SNTE que hubieran ocupado un cargo dentro del Concejo Ejecutivo Seccional de Tlaxcala e Hidalgo para obtener información sobre las dinámicas de estos con sus agremiados y con el Comité Ejecutivo Nacional; c) que fueran miembros del SNTE que con una carrera completa, por lo menos hasta supervisor regional, y que hubieran vivido el proceso de implementación de la reforma para conocer el antes y después; d) que se incluyeran a integrantes de grupos de la CNTE para que me hablaran sobre sus dinámicas internas en las secciones y su relación con el SNTE³ y, por último, entrevisté al primer presidente ciudadano del Instituto Electoral de Tlaxcala que calificó la elección en la que se dio la variación en el ejecutivo local para que me platicara

³ La lista completa de entrevistados se puede consultar en el anexo I.

sobre su experiencia. En total realicé ocho entrevistas, cada una con una duración promedio de una hora y media.

Mi segunda fuente de información fue una investigación hemerográfica en periódicos nacionales y locales de Tlaxcala e Hidalgo a partir de la cual construí una base de datos para sistematizar la variable independiente principal y la variable dependiente. Para el conteo de las marchas, protestas y tomas de oficinas públicas por parte de las secciones del SNTE empleé el buscador de Google con criterios de búsqueda controlados, es decir, revisé todas las entradas de las búsquedas “SNTE Tlaxcala” y “SNTE Hidalgo” en cada uno de los periódicos seleccionados con el comando “*site:*” dentro del periodo del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre del 2016⁴. Después de revisar la información la sistematicé en una base de datos en un archivo de Excel para poder contabilizar por sección el número de tácticas disruptivas totales. Contabilicé también aquellas marchas o protestas realizadas por las secciones de Tlaxcala o Hidalgo fuera de esas entidades federativas.

La Ruta del Mapa

El estudio se divide en cuatro capítulos adicionales. En el capítulo 1 presento el argumento central y la teoría en la que se sustenta, retomando principalmente los últimos avances en los regímenes autoritarios competitivos o híbridos y las dinámicas de la oposición en la teoría del pluralismo, además de las políticas de control entre los regímenes nacionales y los subnacionales. En el capítulo 2 describo brevemente la historia del SNTE, qué tipos de conflicto los caracterizaba en los primeros años, con el ejemplo de Othón Salazar, y la sección 9, cómo lo transformó la descentralización educativa y el peso del liderazgo de Elba Esther en los últimos dos gobiernos federales del PAN. En el capítulo 3 presento la comparación de

⁴ La lista completa de periódicos revisados y la base de datos se pueden consultar en el anexo 2.

los casos de Tlaxcala e Hidalgo y describo cómo las secciones del SNTE en esos estados enfrentaron a la reforma educativa de Enrique Peña Nieto previo a eso, expongo la estrategia metodológica que empleo y las variables que utilizo para dicha comparación. Por último, en las conclusiones, reviso el argumento principal a partir de la evidencia empírica. Asimismo, resalto los principales hallazgos y hago algunas anotaciones sobre las limitaciones de esta investigación y posibles rutas para investigaciones futuras.

Capítulo 1. Tipo de sistema político y conflicto entre gobiernos y sindicatos

Mi argumento principal es que el sistema pluralista incentiva el aumento del conflicto mientras que el autoritario lo inhibe. Este capítulo tiene como objetivo revisar la literatura que sustenta este argumento, así como conformar un marco teórico que le de consistencia a los capítulos empíricos subsecuentes. Con esta finalidad en mente, el capítulo se divide en tres apartados. Primero, presento cómo la literatura ha estudiado a los sindicatos actualmente pero me enfoco en aquellas regiones, como América Latina, donde el desarrollo teórico de los sindicatos ha estado arraigado a dos hechos históricos: el corporativismo estatal y los procesos de democratización; segundo, muestro por separado la literatura sobre el autoritarismo y el pluralismo, subrayando el efecto que cada uno tiene sobre las dinámicas del conflicto y, por último, discuto dos variables que intervienen en el efecto del sistema político sobre las estrategias contenciosas de los sindicatos, las cuales son una yuxtaposición de los regímenes en un ambiente multisistema y su capacidad organizacional.

En este trabajo analizo los sindicatos públicos, es decir, aquellos donde sus agremiados son empleados del gobierno y cuyo trabajo consiste en articular materialmente una política. Esto hace que su relación laboral sea distinta a la de la gran mayoría de sindicatos que se desenvuelven en alguna rama industrial o sector privado, en el sentido de que en estas últimas se relacionan el sindicato, el patrón y el Estado como actores diferenciados, mientras que en los sindicatos públicos el patrón y el encargado de regular el conflicto son parte del mismo Estado; específicamente, del poder ejecutivo⁵.

⁵ En México esta relación es regulada por la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123 y en la Ley Federal de Trabajo. Los conflictos laborales son resueltos por una Junta de Conciliación y Arbitraje que funciona de manera tripartita, donde los trabajadores y el patrón eligen sus respectivos representantes y el gobierno funge como un intermediario. En el caso de los sindicatos públicos, el patrón y el intermediario son representantes del Estado.

Al ser trabajadores del gobierno, la segunda característica de los sindicatos públicos en regiones como América Latina o Europa del Este, donde el desarrollo industrial se acompañó de la sectorización de los trabajadores y su integración en corporaciones, es que tienen privilegios por ley como, por ejemplo, la ausencia de competencia sindical, la incorporación compulsiva de trabajadores y la libertad de adoptar el método de elección de sus líderes (Caraway, 2012; Collier y Collier, 2002; Murillo, 2000; Schmitter, 1974). Por último, al ser parte de la burocracia estatal, los sindicatos públicos tienen el interés de ampliar el sector público o el ámbito de acción del gobierno puesto que aumentarían los recursos a su disposición, sobre todo en lo referente al aumento de empleo y prestaciones, por lo que cualquier reforma o cambio que pudiera disminuir estos beneficios afectaría directamente sus intereses (Anzia y Moe, 2013; Marlow y Orzechowski, 1996).

En cuanto al estudio de los sindicatos, en las naciones postindustriales este tema se ha centrado desde hace unos años en su proceso de declive (Lipset, 1998; Wallerstein y Western, 2000). Es decir, en cómo, a partir de la vuelta hacia las políticas neoliberales y la contracción del Estado en su ámbito de acción, la membresía de los principales sindicatos ha ido disminuyendo y su influencia política tan notable en la primera mitad del siglo XX fue cediendo terreno frente al sector privado. Asimismo, buena parte de las nociones teóricas que sustentaban el estudio de los sindicatos estaba afianzada estrechamente en consideraciones marxistas que fueron puestas a prueba ya que, a partir de coyunturas como las protestas estudiantiles de 1968 en diferentes partes del mundo, varios movimientos sociales abanderaron causas distintas a la de clase, como las reivindicaciones de género, identitarias, raciales o decoloniales, fuera de cualquier proyecto que pretendiera la imposición de un estado proletario (Melucci, 1999; Offe, 1985; Tourain, 1985).

Lo anterior provocó que el estudio de los sindicatos fuera perdiendo su centralidad en el análisis de los movimientos sociales o que la propia realidad de algunos países los fuera constriñendo al campo de lo irrelevante. No obstante, en países de América Latina, Asia o Europa del Este, caracterizados por mantener una relación corporativa sancionada por el estado con sindicatos monolíticos y de membresía obligatoria durante la mayor parte del siglo XX (R. B. Collier y Collier, 2002; Schmitter, 1974), el estudio de los sindicatos es clave para entender las distintas dinámicas políticas que han surgido a partir de la última ola de democratización (Caraway, 2012; Murillo, 2000, 2005; Robertson, 2004).

Desde una perspectiva histórica mi estudio está enmarcado en la transición a la democracia de aquellos países que pasaron de un régimen autoritario a uno democrático a nivel nacional, caracterizados por el sufragio universal, elecciones competitivas y el respeto efectivo a las libertades individuales (Huntington, 1991; O'Donnell, Schmitter, y Whitehead, 1988; Storm, 2008). Como varios países lo vivieron en regiones como América Latina, Europa del Este y del Sur, esta transición supuso redefinir las tareas del estado para que se adecuara no sólo al modelo liberal de democracia imperante en occidente, sino también a una economía de mercado abierto. Ambas, tanto la liberalización política como la económica, requerían una reestructuración del ejercicio de la autoridad política para su funcionamiento (Harvey, 2005). En gran medida, el desmantelamiento del corporativismo se dio a partir del deterioro de la idea del estado como un agente capaz de planear y promover por sí mismo el desarrollo político y económico de una sociedad.

Dentro de la lógica del estado como promotor del desarrollo, el sector obrero era clave como aliado político legitimador de las acciones de gobierno, así como su mayor beneficiario en términos de política pública (Bizberg, 1990b, 2003). La organización de sindicatos

agrupados por sectores no competitivos era consecuente con una visión específica del desarrollo y, en este sentido, la relación entre el gobierno y los sindicatos enfatizaba el control de los trabajadores más que la representación de sus intereses (Robertson, 2007). Pero el control no es inmediato, total, ni libre de interrupciones, al contrario, permanece en tensión entre una serie de incentivos y sanciones⁶ que el estado aplica dependiendo de cada contexto y la capacidad que cada organización tenga para presionar por mayores beneficios (Collier y Collier, 1979). Así, el conflicto entre sindicatos y el gobierno dentro del corporativismo existe, pero su lógica y alcance están mediados por la relación entre control y desarrollo.

Al pasar a un escenario de mercado abierto y democrático, el papel del estado cambia para desplazarse de la promoción del desarrollo a la protección de la competitividad y la regulación de los desequilibrios del mercado (Harvey, 2005; Weyland, 2004). Esto requiere una serie de reformas para reestructurar la manera en que se ejerce la autoridad pública para limitar la injerencia del estado en las dinámicas económicas (Brown, 2011). En mayor medida, las reformas en su dimensión política promovieron la ampliación del pluralismo desde dos estrategias. Primero, implementando distintos arreglos institucionales para asegurar la competitividad electoral y, segundo, por medio de la descentralización de las funciones administrativas y responsabilidades de política pública hacia los gobiernos locales (Morton, 2003; Peterson, 1997; Adam Przeworski, 1991).

Tanto la competitividad electoral como la descentralización administrativa implican que el poder tiende a la centrifugación con la entrada de una oposición política formal y de órdenes de gobierno diferenciados e independientes. El estado deja de ser un agente consistentemente jerárquico para reconfigurarse en uno fragmentado y multicentrado. En

⁶ El original en Collier y Collier es *inducements y constraints* (1979).

estas circunstancias, el control sobre los trabajadores sindicalizados se vuelve cada vez más complicado; el equilibrio entre incentivos y sanciones deja de tener los efectos deseados y los sindicatos pueden acceder a aliados y recursos fuera del gobierno que les permiten crear sus propios intereses (Caraway, 2012; Murillo, 2005). La visión de desarrollo que anteriormente articulaba de manera cupular los intereses del gobierno y sindicatos se desintegra para abrir paso a un escenario en el que el conflicto ya no tiene como fin el control, sino la negociación y búsqueda de intereses.

En este nuevo escenario uno esperaría un aumento generalizado en el número de conflictos abiertos y directos con el gobierno, no sólo porque ahora es posible en el contexto de la pluralidad, sino por los propios efectos de la liberalización económica. Los consecuentes recortes en política social y la desregulación de las leyes laborales para fomentar la competitividad en el mercado provocaron el deterioro de los beneficios que habían asegurado los sindicatos públicos dentro del corporativismo, además de que la descentralización de políticas como la educativa o de salud implica en gran medida la descentralización de facto de los sindicatos y la fragmentación de su poder de negociación (Connell, 2009; Friedman y Kuruvilla, 2015).

No obstante, en el caso del SNTE en México esto no fue así. En términos generales, este sindicato no promovió movilizaciones masivas como una sola organización en contra de una serie de reformas que han atentado contra sus privilegios ganados durante la hegemonía del PRI, por el contrario, lo que podemos observar (véase [Introducción](#)) es que las grandes campañas de contención provienen del magisterio disidente agrupado en la CNTE o de secciones estatales que claramente difieren en sus estrategias frente a los gobiernos estatales. La teoría de la transición a nivel nacional continúa descuidando la discontinuidad en el nivel

subnacional, como lo muestran varios estudios recientes (Behrend y Whitehead, 2016; Gibson, 2005, 2012, Giraudy, 2010, 2015; Hernández, 2015; Langston, 2017), lo que se creía que sería un proceso automático: la democratización de los gobiernos estatales luego de la derrota del PRI en las elecciones federales del 2000, fue en realidad una adaptación variable que muchas veces significó tener regímenes yuxtapuestos, es decir, democracia federal con autoritarismo local.

Por esta razón, la argumentación central en esta investigación se sostiene de la variación. Algunas secciones del SNTE deciden embarcarse en campañas de protesta y demás tácticas disruptivas mientras que otros permanecen inmóviles, prefiriendo un acercamiento con el gobierno más tendiente a la negociación pacífica, porque su interacción con él está mediada por el tipo de sistema político subnacional. En el autoritarismo la cooptación y la represión evitan que cualquier conflicto o muestra de disidencia prospere o escale; en el pluralismo, por su parte, la autonomía del sindicato y el contagio del conflicto permiten ampliar el repertorio de estrategias disruptivas a su disposición. A continuación, presento el sustento teórico de la hipótesis de trabajo.

Tipos de sistema y diferencia en la dinámica del conflicto

Hay que recalcarlo: ¿Por qué algunas secciones del SNTE son más conflictivas que otras? El argumento principal es que dependiendo del sistema político en el que se encuentren, algunas secciones tienen mayores incentivos para emprender campañas de conflicto que contemplan estrategias disruptivas más amplias como marchas, protestas, paro de actividades o toma de oficinas de gobierno. En un contexto de democratización no uniforme entre el contexto nacional y subnacional como México donde, además, a partir de la descentralización educativa, los liderazgos seccionales han alcanzado una mayor relevancia en la vida sindical,

las dinámicas contenciosas entre el SNTE y el gobierno están relacionadas con la forma en la que se ha institucionalizado la autoridad pública en el ámbito local.

Cuando hablo de sistema político me refiero a la forma en la que interactúan los agentes políticos en relación a un contexto institucional para crear un equilibrio que le de fundamento (*polity*)⁷, es decir, aquella legitimidad que permita a un gobierno adquirir la capacidad suficiente como organización para imponer decisiones autoritativas sobre una población (Migdal, 2001; Weber, 1967). Tanto el sistema como los agentes que lo componen, son de carácter político porque dentro del primero se distribuye, busca y ejerce el poder, entendiéndolo en su acepción positivista como la capacidad (*potere*) de un actor A de hacer que B haga C, que de otra manera no haría (Dahl, 1957, pp. 202–203).⁸

Empleo el enfoque de nuevo institucionalismo, lo que quiere decir que parto del supuesto de que las instituciones tienen una influencia considerable en el actuar de la población en general, es decir, que son importantes para poder comprender el comportamiento político. Como normas compartidas por el conjunto de la sociedad que condicionan las interacciones entre sus miembros, representan las reglas del juego que permiten tener un margen de certidumbre para tomar decisiones estratégicas de acuerdo a la información disponible, las sanciones esperadas y las expectativas de cómo actuarán los demás (North, 1990; White, 1992).

⁷ Partiendo de la comunidad, el régimen y el gobierno como los tres elementos que, de acuerdo a David Easton (1957, p. 391), permiten imbuir al sistema del apoyo necesario para su subsistencia, me desplazo hacia la teoría de la acción colectiva, específicamente empleo el modelo político de Tilly (1978), para establecer la idea de que la comunidad política no puede ser entendida como un grupo homogéneo con intereses monistas, por el contrario, se compone de una serie de contendientes dispuestos en todo momento a luchar por el poder o incluso a disputarle la soberanía al gobierno, y estas interacciones se regulan en mayor o menor medida, de acuerdo a un régimen. En este sentido el uso del equilibrio está más estrechamente relacionado a la noción de política agónica de Chantal Mouffe (2007) que a la noción de política como pacto fundacional de Hanna Arendt (1970).

⁸ Para una crítica a esta concepción del poder revisar Steven Lukes (1974).

En este trabajo me concentro en entender cómo el tipo de régimen, entendido como el conjunto de instituciones políticas, afecta las dinámicas de conflictos que en principio no son políticos, sino distributivos, la lucha sindical ante reformas laborales que afectan la cantidad de recursos que reciben del gobierno. No me ocupo del cambio de régimen ni asumo una teoría general de la transición, sino que presento evidencia para demostrar que los sistemas políticos son resilientes y van asimilando los conflictos particulares a su propia lógica.

Lo que me ocupa principalmente en este apartado es argumentar cómo las características institucionales de los sistemas pluralista y autoritario condicionan una serie de incentivos que aumentan la probabilidad de que el conflicto entre el gobierno y los sindicatos surja en uno y sea inhibido en el otro. Además, en términos teóricos, estos dos sistemas son los únicos que han sido identificados en la historia moderna de México⁹ y que, a partir de la década de los noventa, predominan en la mayor parte del mundo (Schedler, 2015, p. 18), por lo que profundizar en la comprensión de sus dinámicas es importante para aportar a un conocimiento agregado. Por sistema pluralista entiendo aquellos donde:

- a) Hay bases de poder diferenciadas, repartidas entre grupos distintos debido a desigualdades cumulativas entre la población.
- b) Los grupos sólo son iguales en el sentido de que *ejercen* una serie de derechos que les aseguran su reconocimiento como actores políticos.
- c) Hay un proceso formal para decidir quién detenta la titularidad del gobierno. Dicho proceso mantiene una completa incertidumbre con respecto a sus resultados.

⁹ Para una argumentación contraria véase Bizberg (1999), quien establece que el tipo de sistema político presente en el siglo XX mexicano era corporativo, pero actuaba de manera autoritaria.

Este concepto se basa en los principales hallazgos de los trabajos de Robert A. Dahl (1961, 1971, 1982), pero converge en mayor o menor medida con la teoría de la democracia (Aron, 1969; Schumpeter, 1976)¹⁰ específicamente con la teoría de la democracia liberal (D. Collier y Levitsky, 1997; Storm, 2008). Por otra parte, cuando hablo de sistema autoritario, me refiero a aquel con las siguientes características:

- a) Hay bases de poder diferenciadas repartidas entre distintos grupos, pero estos se identifican como uno solo, organizado en un partido.
- b) La oposición es reconocida como un actor político, incluso con la autoridad para organizarse dentro de un partido, pero es cooptada o reprimida para que se disperse o desaparezca.
- c) Hay procesos o mecanismos informales para decidir qué grupo detenta la titularidad del gobierno sancionado por el líder del partido.
- d) Hay un proceso formal de competencia electoral multipartidista con voto universal no competitivo, con completa certidumbre en los resultados, pero empleado por el partido para obtener información sobre la capacidad de la oposición y sobre su propia capacidad para movilizar grupos sociales.

Este concepto parte del aporte teórico de Juan J. Linz (1964), pero se nutre del conocimiento tanto teórico como empírico que se ha acumulado desde entonces sobre el autoritarismo en general (Cardoso, 1979; Gandhi, 2010; Smith, 2005), y su relación con la

¹⁰ Omito el concepto propio de Dahl, poliarquía, por razones de convención. El concepto de pluralismo es empleado con mayor regularidad en la literatura y es más claro en términos connotativos. Por esto último tampoco empleo el término democracia al haber mucha confusión por su carácter radial (Collier y Levitsky, 1997; Collier y Mahon, 1993) y porque muchas veces puede estar imbuido de concepciones prescriptivas como pensar que hay una cultura democrática (Almond y Verba, 1989) o un carácter cívico de acuerdo a sus trayectorias de sociabilidad (R. D. Putnam, Leonardi y Nanetti, 1994) que la hace mejor o preferible a otros sistemas, en lo cual personalmente discrepo.

oposición (Bhasin y Gandhi, 2013; Jennifer Gandhi y Przeworski, 2006; Kim y Gandhi, 2010; Sigmund, Regan, y Gartner, 2018) y las elecciones en particular (Gandhi y Lust-Okar, 2009; Magaloni, 2006; Malesky y Schuler, 2018; Schedler, 2015). Siendo parte de un grupo amplio de regímenes no democráticos, el autoritarismo es distinto a los demás (totalitarismos, juntas militares, dictaduras o de partido único) porque reúne una serie de instrumentos de dominación e instituciones de representación política (Schedler, 2015, p. 86). Es decir, promueven y patrocinan elecciones de manera recurrente, pero las vulneran o sabotean sistemáticamente para que no sean competitivas¹¹. A partir de estas definiciones básicas, a continuación argumento porqué estas características incentivan el aumento del conflicto en el pluralismo y lo disminuyen en el autoritarismo.

Autoritarismo: el dilema del dictador y la inhibición del conflicto

¿Por qué los gobiernos autoritarios celebran elecciones? ¿Qué sucede si las manipulan de manera sistemática para asegurar la permanencia del régimen? La primera explicación posible está relacionada a la presión externa; las posibles sanciones económicas, o de otro tipo, que las democracias consolidadas más fuertes pueden imponer motivan al autócrata a poner en marcha la maquinaria estatal para movilizar a la población durante el período de elecciones y así lograr que su mandato parezca legítimo (S Levitsky y Way, 2010). Tal es el requisito performativo de la simulación. La segunda explicación apela a la necesidad del líder de asegurar su primacía dentro de la coalición gobernante, la movilización de las estructuras

¹¹ Por eso algunos autores los llaman regímenes híbridos (Levitsky y Way, 2002; Robertson, 2007), o regímenes electorales autoritarios (Morse, 2012; Schedler, 2015). Por razones de claridad conceptual, dejo fuera a todos aquellos regímenes que no celebran elecciones con voto universal en la definición de autoritarismo. Así mismo, definiciones alternativas hacen énfasis en el criterio de ideología o mentalidad (Linz, 1964; Schedler, 2015) como una característica distintiva del autoritarismo, por el contrario, yo asumo que todos los sistemas requieren de una ideología para crear un consenso o una hegemonía que los legitime (Gramsci, 1970), misma que va acompañada de instrumentos o tecnologías de poder específicos para su socialización, como la familia o la escuela (Althusser, 1988; Foucault, 2007), que incluso sistemas pluralistas emplean para asegurar su estabilidad como aquello que Dahl (1961, p. 311) nombró el credo democrático.

burocráticas son muestras efectivas de apoyo para inhibir la ambición de los miembros del círculo interno, esto es necesario puesto que, como lo aseguraron O'Donnell y Schmitter (1996), la caída de los regímenes autoritarios siempre está relacionada, directa o indirectamente, a la fragmentación de la elite.

Por último, la tercera explicación está vinculada a la anterior, pero representa un dilema mucho más amplio para el autoritarismo. Este radica en que los gobiernos autoritarios no tienen la suficiente capacidad para obtener información confiable sobre las amenazas que vayan surgiendo para su régimen (Malesky y Schuler, 2018), por lo que viven en una constante incertidumbre desdoblada en un presente opaco y un futuro incierto. Por más poder que tenga un dictador no puede leer la mente de sus súbditos (Wintrobe, 1998, p. 20).

Podemos entender este dilema como una mezcla de dos tipos de incertidumbre permanente. Por un lado está la incertidumbre informativa ya planteada: en su pretensión de control político sobre la oposición y los medios masivos de comunicación, los gobiernos autoritarios no pueden obtener información confiable de la situación presente porque la producción de esta no sigue la lógica de la veracidad sino de la lealtad¹² y, por otro lado, está la incertidumbre institucional que ante el peligro de amenazas inminentes, reales o irreales, la estabilidad del estatus quo nunca es segura; no es posible asegurar que los beneficios obtenidos hoy puedan sostenerse el siguiente día (Schedler, 2015).

¹² Es decir, entre más poderoso es el gobierno autoritario, menos información tiene de sus súbditos. Aumentar su poder significaría aumentar la discrecionalidad en su uso, por lo que todos los que pueden ser víctimas de este, otorgarán un falso apoyo pero también aumentaría la probabilidad de que el resentimiento surja, así como las posibilidades para organizarse y oponerse, pero estas dos situaciones siempre serán desconocidas dentro del mundo de las apariencias del tirano. Un ejemplo muy claro de esta dinámica sería la era de Stalin, pues, aunque el autoritarismo es un tipo de régimen distinto al totalitarismo, son semejantes en la dinámica de la oposición.

Puesto que estas inseguridades tienen su origen en la índole de un mundo habitado por seres humanos, el autoritarismo donde sea que quiera subsistir, ya sea sobreviviendo 6 años como en Ghana de 1960 a 1966, o 72 años como el PRI en México, de 1929 al 2000 (Smith, 2005, p. 424), debe afrontar la incertidumbre rastreando, identificando e inhibiendo las amenazas. Todas sus respuestas a esta situación corresponden a una lógica de autoprotección, siendo aún más creíble si consideramos que, por lo general, los gobiernos autoritarios son más ineficientes que las democracias (A Przeworski, Alvarez, Cheibub, y Limongi, 2000) porque gastan la mayoría de sus recursos en corrupción para mantener su estabilidad en lugar de la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía para solucionar sus problemas. Motivo por el cual podemos suponer que siempre se sienten amenazados o inseguros.

Ante esta inseguridad permanente, los gobiernos autoritarios necesitan canales para saber de manera más o menos confiable la capacidad de la oposición para retar su autoridad. Las elecciones son uno de estos canales: mientras la contienda sea creíble y la oposición concentre sus energías en ganar, además de prever muestras violentas de disenso, permitirán al gobierno evaluar las capacidades de la oposición en términos del desempeño de sus líderes principales, el tipo de recursos que despliegan y los aliados con los que cuentan (Gandhi y Lust-Okar, 2009; Malesky y Schuler, 2011). Por lo tanto, el autoritarismo (a diferencia del totalitarismo) permite la organización de la oposición y su participación política en partidos políticos y legislaturas, siempre y cuando esta no ponga en riesgo la certidumbre sobre los resultados. El equilibrio de las elecciones en el autoritarismo se logra permitiendo la participación, pero asegurando el resultado.

Del lado de la oposición, podemos suponer que su intención al decidir participar en elecciones¹³ con condiciones impuestas por el autoritarismo es trasladar la incertidumbre del proceso a los resultados. Su lucha no es sólo enfrentar al poder, sino cambiar su orden institucional empujándolo hacia una transición, por lo que la línea que separa a las elecciones como canal de información y medio para impulsar la reforma es delgada. El juego político entre gobierno y oposición se da en torno al fomento o la inhibición del aumento de las amenazas. El primero intenta evitar que las muestras de disidencia individual se conviertan en colectivas y que entre los mismos grupos disidentes comience la comunicación o la coordinación; los segundos, por el contrario, concentran sus esfuerzos en convencer a otros de que se sumen a las muestras individuales, y en todo momento buscan conectar con otros disidentes y establecer alianzas estratégicas.

En este sentido el dilema del autoritarismo se completa, pues al requerir de canales de información para hacer más transparente su presente emplean las elecciones, pero en el momento en el que permiten a la oposición participar en una contienda creíble por el poder, el riesgo de que una amenaza se convierta en un proceso irreversible hacia la caída del régimen es una posibilidad. El repertorio con el que cuentan los gobiernos autoritarios para mantenerse en el margen del dilema, obteniendo información sin el colapso del sistema, se compone de medidas preventivas y de contención directa de la oposición. Las principales medidas de prevención son la representación de la cohesión de elite y la movilización de apoyo como función performativa, las cuales son la muestra más auténtica de poder de los regímenes autoritarios y su sustento básico, ya que las demostraciones públicas de unión y

¹³ Otras arenas en las que la oposición busca impulsar este proceso de reforma son la legislatura, las instituciones judiciales y los medios masivos de comunicación (Steven Levitsky y Way, 2002).

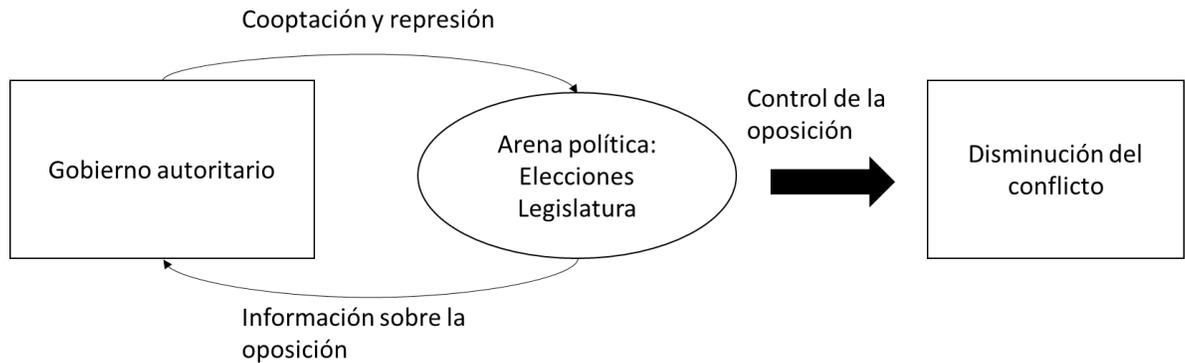
solidez disminuyen la posibilidad de que cualquier intento de disidencia prospere (Schedler, 2015).

La contención directa de la oposición se divide a su vez en cooptación y represión; los gobiernos autoritarios cuentan con una serie de zanahorias y palos (incentivos y sanciones) que distribuyen dependiendo de la fuerza que demuestre la oposición. En regímenes totalmente cerrados de partido único, la mínima muestra de disenso puede tener impactos espectaculares, como fue el caso de la inmolación del vendedor de frutas Mohamed Bouazizi en Túnez, en diciembre de 2011, considerado uno de los detonadores principales de la primavera árabe por su cobertura en los medios de comunicación. Sin embargo, en otros territorios donde el gobierno permite las elecciones multipartidistas, el principal reto de la oposición no es demostrar la disidencia, sino su capacidad para movilizar apoyo a su causa; es una cuestión de fuerza.

En la medida que la oposición demuestre su fuerza, el gobierno autoritario puede compartir sus rentas, o bien, hacer concesiones de política pública para apaciguar la disidencia, evitando además el conflicto violento, e incorporarla por medio de sus líderes en la coalición gobernante (Bhasin y Gandhi, 2013; Gandhi y Przeworski, 2006). Si la cooptación es inútil y la escalación de la amenaza es lo suficientemente seria como para poner en riesgo la estabilidad del sistema, entonces se recurrirá a la represión política, el encarcelamiento de líderes, la detención violenta de manifestantes y demás medidas de contención cuya intención es frenar de manera abrupta la acción colectiva de la oposición. Así, podemos entender a los gobiernos autoritarios como actores estratégicos inhibidores del conflicto, enfocados en monitorear y evaluar la intensidad de fuerza de la oposición, para lo cual emplean las

instituciones propias de la democracia, como las elecciones o las legislaturas. En la Figura 2 muestro de manera gráfica la relación entre régimen autoritario y el conflicto:

Figura 2. Relación entre autoritarismo y conflicto



Fuente: Elaboración propia.

La lógica de disminuir cualquier tipo de conflicto puede involucrar a otros grupos cuyas demandas no están enmarcadas propiamente en la estrategia de contención política de la oposición. Sin embargo, siempre que las acciones sean interpretadas como amenazas a su legitimidad como régimen, el repertorio cooptación-represión del autoritarismo será empleado para solucionarlo. Los sindicatos están precisamente insertos en esta dinámica, pues su interés principal es ampliar sus derechos, o bien, incrementar sus salarios, empleando para esto estrategias disruptivas como protestas o marchas en sus lugares de trabajo pero cuyo alcance no pretende abarcar lo político electoral, es decir, no son oposición política al régimen, sino que están presionándolo para obtener beneficios materiales. Pero en tanto esto rompa con las medidas preventivas del gobierno autoritario de parecer cohesionado y con un apoyo general, o si la oposición lo utiliza como un intento de escalar la disidencia, los sindicatos serán cooptados o reprimidos, dependiendo su interacción (Kim y Gandhi, 2010).

La segunda forma en la que los sindicatos son objeto de las medidas represivas del régimen autoritario es cuando efectivamente estas se vuelven oposición política. Hay que volver un paso atrás. Como ya he explicado, las estructuras corporativas que emergieron durante regímenes autoritarios del siglo XX en países como Polonia, México o Argentina proporcionaban la pieza clave que estos necesitaban. La movilización de los trabajadores permitía representar el apoyo popular que los sostenía y legitimaba, pero, como lo demuestran los estudios de los Collier y asociados (Ruth B. Collier y Collier, 2002; Ruth B. Collier et al., 1999), el movimiento obrero puede volverse el principal aliado de los partidos de oposición, o bien encontrar formas de lucha conjunta con otros grupos disidentes para impulsar de manera efectiva un proceso de democratización. Ya sea para mantener el control de los trabajadores para poder movilizarlos o para inhibir su ascenso como oposición, la interacción con los gobiernos autoritarios será de cooptación o represión, ambos con el objetivo de disminuir el conflicto.

Pluralismo: autonomía y contagio del conflicto

La diferencia crucial entre un sistema autoritario y uno pluralista no radica en una diferencia numérica, ni tiene que ver con que el primero sea un solo grupo mientras que el segundo se conforme de una multiplicidad, sino en el trato que cada uno le da a la oposición. Mientras en el autoritarismo se apela a la unidad y cada muestra de disenso es percibida como una amenaza, en el pluralismo la discusión y la competencia forman parte constitutiva del propio sistema, por lo que el respeto a la oposición es un principio que debe prevalecer (Helms, 2004; Shapiro, 1996, pp. 234–236). Visto desde una forma no normativa, podemos decir que para que la probabilidad de que la oposición política pueda participar sin restricciones aumente, es necesario que los costos de reprimirla sean mayores a los de

tolerarla (Dahl, 1966b, p. xii). Sólo en un sistema donde sus instituciones sirvan a la generación y reproducción de un debate público permanente, además de la apertura a la representación de la mayoría de su población, mediante la competencia libre por su voto, la probabilidad siempre será alta ya que suprimir a la oposición implicaría la supresión del sistema, un costo bastante alto sólo aceptable para un revolucionario (Dahl, 1971, p. 25).

Una vez que se han institucionalizado el debate público y el voto universal, la relación entre gobierno y oposición comienza a adoptar una dinámica singular. Sus diferencias empiezan a ser ventiladas en el espacio público ya que, por definición, una oposición activa es aquella que no está de acuerdo con las estrategias que el gobierno adoptó para atender los principales problemas públicos y decide manifestarlo (Dahl, 1966b, p. xx), sus libertades civiles lo permiten y el gobierno no la reprime por ejercerlas. Este primer paso indispensable es notablemente reciente en la historia de la humanidad, pero varía en cada sistema y requiere de procesos históricos particulares que, en general, tardan bastante en desarrollarse, como lo muestran los 10 ejemplos de democracias occidentales consolidadas reunidas en el libro editado por Robert Dahl (1966b) y otros estudios (Berman, 2007; Moore Jr, 1993; Tilly, 2004a).

A partir del respeto a la oposición, la composición de los líderes comienza a variar: la representación de otros grupos sociales se empieza a ver reflejada en el congreso, así como en los temas que se discuten e incluyen en la agenda pública. La competencia por los votos va modificando la retórica de los líderes políticos que se ven obligados a amoldarla a las demandas de los grupos y, por lo menos eso se espera, intentarán representar los intereses e implementar las políticas por las cuales llegaron a ocupar el gobierno, a expensas de que

estos les exijan cuentas. A eso se refiere que sea un gobierno para el pueblo (Dahl, 1971, pp. 29–31; Powell, 1982; Adam Przeworski, Stokes y Manin, 1999, p. 10).

Debido a que la interacción de la oposición con el gobierno en el pluralismo se da a partir de la competencia electoral y el equilibrio que esta implica, los estudios de referencia sobre el tema se han enfocado en describir la centralidad del partido político como forma de institucionalización de la oposición para, a partir de ese hecho, explorar su funcionamiento en distintos arreglos, ya sea por su cohesión interna, por el tipo de sistema de gobierno en el que operan o por las facultades constitucionales que se le otorgan (Dahl, 1966a; Helms, 2004). Pero, por sí misma, la dinámica entre oposición y gobierno conlleva otros aspectos importantes, por ejemplo, el hecho de que las desigualdades cumulativas propias de toda sociedad puedan manifestarse como bases de poder autónomas; donde en otros sistemas no competitivos las desigualdades como la educación, la riqueza o los clivajes son irrelevantes para moldear la agenda de gobierno¹⁴. En el pluralismo, ser un profesional especializado, empresario, miembro de la comunidad latina o parte de la clase trabajadora permite tener preponderancia, siempre y cuando emprendan algún tipo de acción colectiva sobre temas específicos como la política petrolera, financiera o migratoria (Dahl, 1957, p. 206, 1961).

Por esta razón, al sistema pluralista se le puede comprender como un conjunto de organizaciones políticas relativamente autónomas que coexisten (Dahl, 1982, p. 16). En el plano político una organización es autónoma cuando no esté bajo el control de otro, es decir, “la decisión de [un agente] Beta de actuar de alguna manera –acción x– es políticamente

¹⁴ En el autoritarismo estas diferencias sólo importan si son sancionadas por el líder, es decir, si se te considera amigo y formas parte de la coalición gobernante, o bien, se te considera enemigo y eres una amenaza. El hecho de contar con una de estas bases de poder no te hace autónomo con respecto a la discrecionalidad ejercida por el autócrata.

autónoma en relación a otro actor Alfa, en la medida que Alfa no controla que Beta haga x” (Dahl, 1982, p. 26)¹⁵. La autonomía efectiva permite a los actores defender y luchar por sus intereses como ciudadanos, lo que, en conjunto con el respeto por parte del gobierno, se traduce en un margen amplio de tolerancia al disenso, como consecuencia incentivando y fomentando la organización y coordinación entre actores contenciosos, como lo expresó en su momento Elmer Schattschneider, “el hecho político central en una sociedad libre es lo tremendamente contagioso del conflicto” (1960, p. 2).

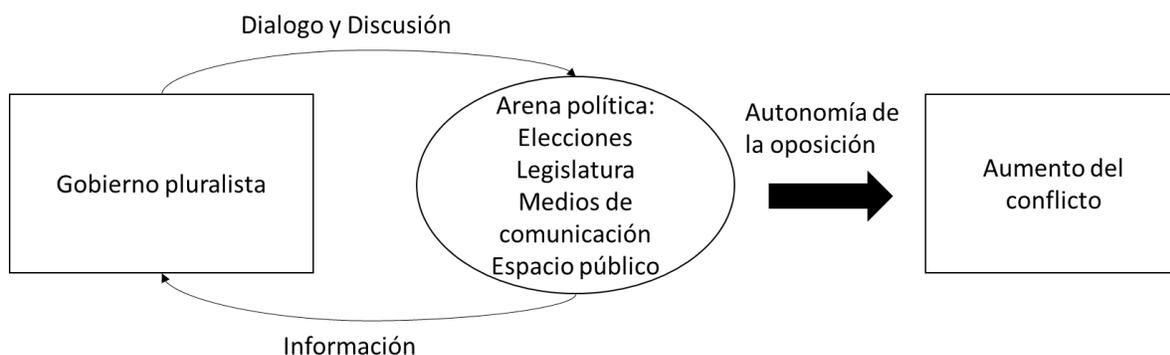
Aunque el conflicto presente en sistemas pluralistas no es precisamente violento ni busca un cambio de régimen, el tipo de repertorios contenciosos identificados con este adquiere una dinámica más activa. Las protestas, movimientos sociales u otras muestras de acción colectiva, en conjunto con medios de comunicación libres, amplían su alcance involucrando aliados a su causa o poniendo a otros en su contra (Foweraker y Landman, 1997; Ibarra, 2003; Tarrow y Tilly, 2009; Tilly, 2004b). La alusión que el propio Schattschneider (*ibid*) hace al conflicto político en el pluralismo es la pelea en la calle, ya que esta se compone de la minoría que está enfrentada y la audiencia que se ha acercado a observar, el resultado lo decide la segunda en la medida que se involucre, es decir, el conflicto está determinado por su alcance.

Lo anterior es relevante porque resalta la lógica estratégica que incentiva el pluralismo. En cuestión de fuerzas, el que esté en menores condiciones de ganar el enfrentamiento tendrá mayores incentivos de ampliar el conflicto e incluir a más a su causa,

¹⁵ A estas alturas mi predilección por la obra de Robert Alan Dahl es obvia para cualquiera. A mi parecer, Dahl es la referencia obligada (su obra en general da cuenta de esto) para entender la democracia en términos de un sistema pluralista donde se confrontan gobierno y oposición por el voto popular y todo lo que esto conlleva. Otros autores que discuten sobre esto en términos de representación de mayorías y minorías son Ian Shapiro (1996, 2001) y Giovanni Sartori (1994).

alterando la prospectiva del resultado, mientras que el más fuerte intentará mantenerlo privado. Podemos observar muestras del contagio del conflicto y la búsqueda de aliados podemos en el paso de la disidencia de Rosa Parks al movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos en la segunda mitad del siglo pasado, o en la lucha de familiares de víctimas de la guerra contra las drogas durante el gobierno de Felipe Calderón y cómo, a partir del movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, forjaron alianzas con otros movimientos políticos que resultó en la promulgación de la Ley General de Víctimas para edificar una política de reparación del daño. La Figura 3 muestra a continuación la relación entre pluralismo y conflicto.

Figura 3. Relación entre pluralismo y conflicto



Fuente: Elaboración propia.

Para los sindicatos esto significa que su repertorio de estrategias disruptivas aumenta con el fin de fortalecer su capacidad de negociación y, en consecuencia, se generan mayores incentivos para emprender campañas de conflicto más amplias y de largo plazo. Varios estudios resaltan la importancia de tener aliados que puedan sustentar la lucha sindical (Caraway, 2012; Dixon y Martin, 2012; Murillo, 1999, 2005), no sólo en el plano económico sino como promotores en la ampliación del conflicto para incluir nuevos actores y cambiar el equilibrio de poder frente al gobierno. De acuerdo con Murillo (1999, 2005), donde existan

condiciones que permitan buscar aliados fuera del gobierno se tendrán mayores incentivos para optar por un enfrentamiento directo , ya que el apoyo material que se pudiera perder con la ruptura de una relación con el gobierno, es posible subsanarlo por medio de alianzas con la oposición. En cambio, los líderes sindicales tienden a ser más cooperativos con el gobierno cuando tienen aliados dentro, ya que pueden actuar de manera más directa en el proceso de toma de decisiones y, por lo tanto, tenderán a resistir las acciones del gobierno cuando estén aliados con la oposición.

Cabe resaltar que la autonomía es la clave. Caraway (2012) menciona que aquellos sindicatos opositores que mantuvieron una separación tajante con respecto al gobierno previo al proceso de democratización, con protestas masivas, pudieron seguir un camino de ruptura, conflicto o desgaste del gobierno cuando se encontraba ya en las condiciones democráticas posteriores e incluso, en casos como el del sindicato disidente Solidaridad en Polonia, quebraron la hegemonía de los sindicatos aliados al gobierno. El pluralismo, con su régimen de respeto a las libertades individuales y su carácter competitivo por el poder, crea los incentivos para que el conflicto entre sindicatos y gobierno aumente.

Yuxtaposición de regímenes y controles de límite

Hasta el momento, he expuesto los efectos del sistema político sobre las dinámicas del conflicto entre sindicatos y gobierno, además de presentar un sustento teórico que nos permite inferir que la variación en estas dinámicas es una función de la variación en los tipos de los primeros, es decir, en el pluralismo podemos esperar más conflicto (no violento) y en el autoritarismo, menos conflicto. A lo que me remito ahora es al hecho de que este análisis requiere una dosis de complejidad para poder dar cuenta de aspectos relevantes del mundo factico que se han relegado.

Los sistemas que estudio son entidades subnacionales, por lo que los procesos que describo están afectados por una variedad de actores que alteran el carácter parsimonioso de la teoría. Por ejemplo, un proceso de democratización no lleva siempre, por contradictorio que parezca, a una experiencia democrática cotidiana de aquellos que lo viven. Esto se debe a que, en la teoría de la transición hacia la democracia, se describen como procesos lineales cuyo impacto puede apreciarse a nivel nacional. No obstante, en estados federales, el hecho de que el gobierno federal emerja de elecciones libres y esté obligado a rendir cuentas por restricciones formales a su poder no implica la desaparición del autoritarismo, ya que la gran mayoría de la población aún está expuesta a los abusos de gobiernos no democráticos a nivel local, lo que en términos prácticos significa que su experiencia cotidiana se ve mínimamente afectada por el triunfo de la democracia a nivel nacional (Cornelius, Eisenstadt y Hindley, 1999; Fox, 1994; Giraudy, 2010).

La falencia de la teoría de la democratización es que da por supuesto que el comportamiento de las provincias es secuencial a las dinámicas nacionales. En países autoritarios era observable una simultaneidad en el comportamiento entre los distintos órdenes de gobierno quedaba la ilusión de la existencia de una jerarquía rígida y una subordinación del régimen subnacional al nacional. Como argumenta Rogelio Hernández (2008), en México esta jerarquía era más bien un arreglo de instituciones informales y pactos entre las elites de los distintos niveles que hace de los sistemas, en todo momento interdependientes, por ejemplo, la relación entre el presidente y los gobernadores durante la hegemonía del PRI dan cuenta de lo anterior.

Los gobernadores no eran vigilados ni solicitaban autorización al presidente para gobernar sino, que gozaban de una discrecionalidad considerable para lidiar con la elite local

y los conflictos que pudieran surgir en su territorio mientras no interfirieran con el modelo de desarrollo económico nacional; incluso la norma informal del *dedazo* por la cual el presidente estaba facultado *de facto* para elegir a su sucesor era replicada de manera autónoma por estos (Carpizo, 2004; Hernández, 2008, Capt. 2). Pero, cuando las cosas se salían de control, y un conflicto local escalaba a los medios nacionales o internacionales, demostrando la incapacidad política del gobernador, el presidente intervenía con el uso de la fuerza federal para solucionarlo, pero también terminaba con su carrera. Un ejemplo radical fue la dimisión de 12 gobernadores durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (R. Hernández, 2008, p. 93).

Este arreglo informal en México se rompió con la alternancia en el gobierno federal, la llegada del PAN al poder vino tras el rompimiento del eje que articulaba la política entre regímenes (R. Hernández, 2015a; Meyer, 1986, 2003). En un conjunto de sistemas interdependientes donde existía uno que tenía la capacidad para subordinar a los demás de manera discrecional, el efecto que tiene un proceso de transición consiste en debilitar al centro y fortalecer los sistemas periféricos (Gibson, 2005, p. 107; Langston, 2017). Pero, si bien es cierto que los enclaves autoritarios se mantienen ante el proceso de democratización, también podemos afirmar que hay múltiples tensiones entre los gobiernos que emplean estrategias para controlar sus espacios de dominio¹⁶ y mantener su primacía sobre el otro, y que, además, estas tensiones son menores cuando los regímenes convergen. Lo que intento mostrar es que la yuxtaposición de regímenes en un mismo territorio hace necesaria una diferenciación en el tipo de relaciones que se originan entre estos y, por lo tanto, de la

¹⁶ En el original, Edward Gibson (2005, p. 108) emplea el concepto de *boundary control* pero, como suele suceder, una traducción literal lo despoja de su denotación teórica, por lo que presento un intento, insuficiente sobra decirlo, de justicia conceptual.

presencia o ausencia del tipo de controles o tensiones que unos pueden imponer o transmitir a los otros. En la Figura 4 podemos observar esta diferenciación en las relaciones entre regímenes.

Figura 4. Tipo de relaciones en regímenes yuxtapuestos

		Nacional	
		Autoritario	Pluralista
Subnacional	Autoritario	Convergente	Divergente
	Pluralista	Divergente	Convergente

Fuente: Elaboración propia.

Cuando los regímenes convergen en un territorio, uno esperaría que las dinámicas y características de ese tipo de régimen se refuercen, es decir, que el autoritarismo local sea más rígido e intransigente cuando es sancionado por el autoritarismo nacional. Al contrario, cuando son divergentes los regímenes de una misma topografía, es más probable que haya tensiones y estrategias de control de frontera. Donde hay un régimen nacional pluralista y un autoritario local, la parroquialización de la política por parte del gobernador para mantener los conflictos en su ámbito de acción será la estrategia más recurrente en conjunto con el intento de nacionalizar los conflictos por parte de la oposición de provincia (Gibson, 2012). Cuando hay un oasis democrático en lo local, las estrategias están relacionadas con sobrevivir. Por último, otro aspecto importante a resaltar en este apartado es aquello que Edward Gibson denomina los vínculos entre regímenes, los cuales pueden ser instituciones o personas, materiales o inmateriales, pero que afectan las estrategias tanto de los gobiernos en los distintos niveles como de otros actores, por ejemplo, los sindicatos. En este sentido,

como exploraré en el siguiente capítulo, hay que resaltar la importancia que tuvo el liderazgo de Elba Esther Gordillo para vincular las políticas de los distintos niveles y el peso que tenía su influencia, específicamente con los presidentes y gobernadores.

Capacidad organizacional de los sindicatos

A estas alturas, cuando un gobierno autoritario decide reprimir a un sindicato, caben las preguntas ¿qué es exactamente lo que reprime? y ¿Qué aspectos del sindicato derivados de la represión desea controlar? En cuanto al pluralismo, cuando decimos que los sindicatos se mantienen autónomos con respecto al gobierno, ¿cuál es la base de esta autonomía?

De acuerdo a Palmer-Rubin (2016), aquellos sindicatos que pueden generar una capacidad organizacional interna acceden a un círculo virtuoso del cual se derivan demandas programáticas, beneficiando a un sector social más amplio que la mera organización, mientras que aquellos que dependen de un agente externo para promover su capacidad organizacional quedan atrapadas en lo que se denomina “la trampa del patronazgo”, donde la organización se especializa como intermediario para conseguir recursos, bienes o servicios del gobierno para sus miembros, sin permitirle ir más allá de la mera negociación distributiva.

En este sentido, la capacidad organizacional de los sindicatos es la medida en que estos pueden reclutar, mantener y movilizar a sus miembros (Palmer-Rubin, 2016, p. 11), y se presenta de dos maneras. Primero, con la distribución de incentivos selectivos para fomentar la participación de los miembros, minimizando los efectos de los problemas de acción colectiva y creando redes de cohesión entre ellos (Olson, 1971; Wilson, 1995). Estos incentivos pueden ser generados de manera interna, por diversos medios como, por ejemplo, programas de capacitación, apoyo legal o bienes de asistencia social como pensiones y seguros médicos. Aquellos incentivos generados internamente crean redes de cohesión que

permiten que la participación sea constante y que puedan generarse proyectos de largo plazo, ya que los miembros tienen razones para participar, más allá del mero beneficio distributivo (Lipset, 1960).

Entre estos incentivos se encuentran los recursos que, aunque son diversos, se agrupan, por una parte, aquellos que afianzan la cohesión interna de los miembros para animar su participación y, por otra, aquellos que consolidan las relaciones con actores externos, y que pueden presentarse como redes, recursos materiales o ideológicos en la forma de discursos o marcos de representación para presentar un conflicto en su favor (Dixon y Martin, 2012; Lévesque y Murray, 2010; Martin, 2008; McCarthy y Edwards, 2004; Pappas, 2008).

En segundo lugar, la capacidad organizacional de un sindicato también se presenta en la cantidad de aliados que tiene y en el tipo de relación que mantiene con ellos. Si el sindicato decide mantenerse leal a un solo aliado, por ejemplo, al gobierno en turno, es más probable que dependa de este para decidir el tipo de estrategia que empleará en la persecución de sus intereses. Un conflicto directo implica poner en riesgo la relación entre aliados y, sobre todo, la estabilidad del líder, por lo que siempre se optará por un acercamiento neutral, es decir, detrás de la lealtad de un sindicato a su aliado está una lógica estratégica por parte del líder, quien siempre tendrá el interés de permanecer en el poder por el mayor tiempo posible (Murillo, 2005, p. 21).

La capacidad organizacional autónoma es la base de un amplio repertorio de estrategias disruptivas que el sindicato puede emplear para impulsar sus demandas, el cual incluye tácticas de confrontación directa con el gobierno. Asimismo, en conjunto con esta capacidad potencial de recursos humanos y materiales, el factor estratégico es otro elemento

indispensable para comprender las bases materiales del poder de los sindicatos y el carácter dinámico que este le otorga. Como lo resaltan Murray y Lévesque (2010), los recursos no son suficientes, pues siempre serán capacidad potencial hasta que sean acción y, en la medida que logren sus objetivos, poder para los sindicatos. Para que la potencialidad se transforme en resultados, es necesario que los sindicatos movilicen sus recursos dentro de las condiciones específicas del medio ambiente en el que se encuentran. La estrategia, en este sentido, se ve reflejada en el liderazgo, que es el eje central por el cual se movilizan y asignan los recursos (Ganz, 2000). A continuación explico con mayor detalle cuál es su función específica dentro del modelo de la relación entre gobierno y sindicatos.

La dirección que los recursos pueden adoptar varía enormemente en cada caso, pero siempre estará mediada por las decisiones de los líderes. De acuerdo con la *Ley de Hierro de la Oligarquía* propuesta en el clásico estudio de Robert Michels (1911) sobre la centralización del poder en el seno del partido socialista alemán en el siglo XIX, la tendencia oligárquica en las organizaciones convierte a los líderes en el eje central para asegurar la capacidad organizacional, dado que sus decisiones influirán directamente en la forma que tomará la cohesión interna de sus miembros y la manera en la que se fortalecerá o debilitará la solidaridad externa de sus aliados.

Esta tendencia oligárquica se reafirma por la propia dinámica interna del sindicato, que hace que sólo los dirigentes sean los que tienen mayor oportunidad de practicar, mejorar y concentrar la habilidad política. Paralelo a esto se encuentra la movilidad, o la competencia interna, por el liderazgo en los sindicatos, donde los líderes potenciales o miembros destacados del gremio son acogidos para recibir una preparación especial donde se les enseñan las aptitudes del liderazgo con base en las ideas que la dirigencia ya tiene sobre la

forma de hacer política y organizar al sindicato, lo que fomenta una alta probabilidad de que estos miembros activos desarrollen una lealtad hacia sus líderes y hacia el funcionamiento general de la organización. Esto sumado a que, a menos de que ya exista una oposición organizada interna, la única forma que tienen los miembros de aspirar a ascender en la jerarquía del sindicato es a partir de una continua muestra de lealtad hacia el líder en turno (Lipset, 1960; Voss y Sherman, 2000).

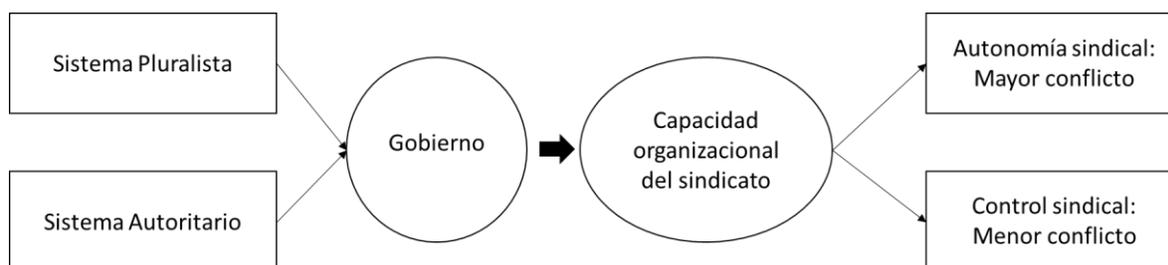
Varios estudios han subrayado la importancia que tienen las atribuciones personales de los líderes en el éxito o el fracaso de las estrategias sindicales, es decir, que ciertas características, aptitudes o trayectorias de vida del líder influirán directamente en la posibilidad que los recursos de los sindicatos sean utilizados de manera óptima (Andrews, *et. alt.*, 2010; Ganz, 2000, p. 1005; Morris y Staggenborg, 2004). Al contrario de la lógica causal de estos trabajos, la presente investigación no considera las características de las vidas personales de los líderes como determinantes estratégicos, sino que se concentra únicamente en el desenvolvimiento observable que estos muestran en su interacción directa con los recursos dentro de la organización.

La capacidad organizacional, los recursos y el liderazgo, son las variables intervinientes que nos permiten comprender mejor de qué manera un sistema político específico afecta al tipo de conflicto que veremos entre el SNTE y el gobierno. En un sistema autoritario, el gobierno cuenta con incentivos para interferir en la manera en la que un sindicato emplea sus recursos con el fin de restringir su libertad de acción, así como de cooptar o reprimir a sus líderes para mantener el control sobre sus decisiones. En el pluralismo, lo que esperamos observar es que al estar cohesionados por una distribución interna de incentivos selectivos y al contar con líderes autónomos, los sindicatos siempre

estén en condiciones de ampliar el conflicto con el gobierno cuando lo consideren necesario.

El argumento ahora está completo y se puede observar gráficamente en la Figura 5.

Figura 5. Tipo de conflicto entre gobierno y sindicatos



Fuente: Elaboración propia.

Implicaciones empíricas

De estas proposiciones teóricas se derivan algunas implicaciones empíricas. Por lo que a mí respecta, el resto del estudio se compone de una serie de pruebas (del aro y de pistola humeante) para comprobar el mecanismo causal que se propone. En general, siguiendo mi lógica metodológica, comprobaré que existe X (sistema pluralista o autoritario) y que este es una condición necesaria para todas las condiciones M suficientes para que Y ocurra (mayor o menor conflicto entre sección del SNTE y el gobierno local).

Particularmente, en el capítulo 2 expongo que lo que surgió de la revolución mexicana fue un mosaico de sistemas autoritarios interdependientes donde se conformó una estructura corporativa sindical para controlar a los maestros. Esta convergencia de regímenes yuxtapuestos hizo que el conflicto fuera percibido como una amenaza para la “estabilidad” priista y la respuesta fue represión. El proceso de democratización permitió la divergencia y un intento de cambio en la conducción de la política educativa por parte de los dos primeros gobiernos panistas de la transición, presididos por Vicente Fox y Felipe Calderón. Este último impulsó una reforma de largo aliento para la educación, pero fracasó en la implementación

debido al liderazgo de Elba Esther Gordillo en conjunto con la descentralización de la educación. El primer acto del sucesor de Calderón relacionado a la política educativa fue detener a Gordillo. Como resultado de este movimiento inesperado, los efectos de su liderazgo fueron inhibidos, dejando en libertad a cada sección de elegir su estrategia para enfrentar la reforma educativa de Enrique Peña Nieto.

En el capítulo 3 describo las estrategias empleadas por las secciones del SNTE en Tlaxcala e Hidalgo para contener los efectos de la reforma y cómo el tipo de sistema imperante en cada entidad federativa las asimiló con el uso de su propia lógica, para lo cual decidí dividirlo en dos subcapítulos. Primero, describo cómo se conformó el sistema pluralista en Tlaxcala a partir del apoyo de la oposición nacional y la ruptura de la elite priista local y cómo esto configuró los incentivos para que las secciones del SNTE aprovecharan un conflicto coyuntural entre burócratas y el gobierno para ampliar el propio, formando una alianza con varios sindicatos públicos locales y, finalmente, con la representación del SNTE, lo que llevó a un enfrentamiento con el gobierno de Mariano González Zarur sin precedentes. Segundo, el gobierno autoritario en Hidalgo etiquetó a los líderes locales del SNTE como amenazas porque comenzaron a ganar las elecciones con el Partido Nueva Alianza, por lo que tomó medidas de represión contra a sus líderes, encarcelando a uno de ellos, y dismanteló su estructura de movilización, dando como resultado un nivel de conflicto mínimo durante la implementación de la reforma educativa federal.

Capítulo 2. Convergencia autoritaria, descentralización y política educativa

“Así fallan, así han fallado, ¡oh patria!, los esfuerzos y los ensueños de tus hijos
mejores, aplastados por la política que otorga el mando a los imbéciles y a los
malvados”

José Vasconcelos, 1938

Este capítulo tiene como objetivo principal presentar las condiciones necesarias para que, en el caso mexicano, sea posible probar el argumento central del estudio. Con este fin, expongo el desarrollo del SNTE durante el siglo XX para comprenderlo desde argumento principal. Abordaré principalmente dos procesos: el primero, la centralización corporativa del SNTE y cómo la convergencia de los regímenes autoritarios nacionales y locales hicieron que, ante la amenaza de conflictos, los gobiernos reaccionaran con represión y cooptación de manera consistente. El segundo, tiene que ver con la descentralización educativa y cómo, a partir de la democratización a nivel nacional, la estructura del SNTE se adaptó a una nueva arena política en la que poder incidir, a nivel nacional, en el resultado de las reformas educativas, y de forma local, presionando a los gobiernos para obtener mayores beneficios distributivos, esto teniendo como eje de coordinación el liderazgo de Elba Esther Gordillo.

En lo que se refiere a estructura, el capítulo se divide en tres apartados ordenados de manera cronológica. El primero parte de la decisión de formar un sindicato nacional que agrupara a los maestros de educación pública de todo el país, hasta la decisión del presidente Adolfo López Mateos de considerar a la educación como un sector de desarrollo estratégico, beneficiando al SNTE como sindicato público al incorporarlo como tal en el apartado B del artículo 123 de la Constitución, pero cooptando líderes y reprimiendo la disidencia bajo una

lógica autoritaria. Después, describo el surgimiento de la CNTE y la descentralización educativa como condiciones importantes para que la dinámica política entre el SNTE y los gobiernos locales varíe y, por último, el tercer apartado comprende la salida de Elba Esther Gordillo del PRI, la fundación del Partido Nueva Alianza, su influencia en la resolución de conflictos locales entre las secciones del SNTE y gobernadores y cómo se gestionó el resultado de la reforma educativa de Felipe Calderón Hinojosa.

La fundación del SNTE, el surgimiento del corporativismo y convergencia autoritaria

En los albores del régimen posrevolucionario, llevar a cabo el contenido del artículo tercero de la constitución de 1917 requería, por parte del gobierno federal, impulsar una educación nacional que fuese preponderante a cualquier lineamiento local y suficiente para generar trabajadores capacitados que el proyecto de desarrollo económico de su momento necesitaba. Ante esta disyuntiva, la visión ilustrada de José Vasconcelos promovió una estrategia sustentada en la creación de una secretaría de educación pública encargada de la administración de tres sectores: escuelas, bibliotecas y bellas artes. Además, contempló dos misiones transversales: primero, la inclusión de las poblaciones indígenas a la cultura hispánica y, segundo, la alfabetización de la población en general (Vasconcelos, 1938, p. 93). La realización de este proyecto requería el despliegue de un ejército de maestros en todo el territorio nacional que estuviesen en sintonía con los objetivos del gobierno.

Tanto las campañas de alfabetización, como la implementación de la educación socialista con Lázaro Cárdenas y la educación del amor con Manuel Ávila Camacho recurrieron con más frecuencia a la improvisación y a la espontaneidad de voluntarios aislados que a una estrategia uniforme enfocada a alcanzar los objetivos promovidos desde la dirección gubernamental (Greaves, 2010). Para 1940, la desorganización imperante

demostraba sus resultados: sólo el 44% de la población escolar estaba inscrita en la educación primaria; de las 21 mil 784 escuelas oficiales, tres cuartas partes eran rurales y atendían al 40% de la matrícula total y, para completar la imagen, de cada 100 niños campesinos que iniciaban la primaria, sólo cuatro la concluían (*Ibid*, p. 192).

Ante este panorama, y en consonancia con el impulso para crear sindicatos en sectores emergentes de la economía, o de sindicalizar profesiones que previamente funcionaban como gremios, es que se funda el SNTE. El proyecto de un sindicato único nacional de maestros fue propuesto y auspiciado principalmente por Vicente Lombardo Toledano (1987), fundador también de la Confederación Mexicana de Trabajadores (CTM). De acuerdo al acta del 26 de diciembre de 1943 del Congreso Constituyente del SNTE, auspiciado por el Comité Coligado de Unificación Magisterial y aprobado por el presidente Ávila Camacho, cada una de las delegaciones estatales pasaron para disolver en público a todas las organizaciones locales que representaban a grupos de maestros y para ratificar su adhesión al sindicato que emanó de este (Díaz de la Torre, Montaña Villalobos, Cepeda Salas y Calvillo Mendoza, 2013, p. 49). Previo al congreso, existían tres sindicatos que se disputaban la representación nacional: el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (SUNTE), el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM) y el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación (SMMTE).

La subordinación de las organizaciones de maestros permitió, en un principio, agrupar lo que antes se encontraba disperso, pero también, y más importante, permitió estandarizar a nivel nacional las actividades pedagógicas y administrativas para encausarlas bajo una lógica sindical. Por primera vez los profesionales de la educación en México fueron tratados como trabajadores de la educación (Arnaut, 1998). La fundación del Sindicato Nacional de

Trabajadores de la Educación (SNTE) en 1943 fue el reflejo de este cambio de paradigma durante el régimen posrevolucionario y de la manera en que la educación nacional y su gestión funcionarían a partir de ese momento.

Para la década de los sesenta, este proceso de centralización alcanzó su apogeo con algunos de los triunfos más importantes de la dirección nacional como, por ejemplo, su reconocimiento ante la Secretaría de Educación Pública (SEP), ante la agencia encargada de las pensiones que antecedió al Instituto de Seguridad y Servicios de Salud para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como gestor de los asuntos del magisterio a nivel nacional y con la firma de convenios de nivelación con los distintos gobiernos estatales para ser igualmente reconocido como único representante de los intereses de los trabajadores de la educación agrupados en las secciones locales del SNTE (Arnaut, 1999, p. 68).

Aunque dicho proceso fue continuo, nunca pudo describirse como parsimonioso, lejos de serlo, se enfrentó, a cada momento, a tensiones con la secretaria de educación y a conflictos internos entre los distintos grupos que se disputaban el liderazgo nacional o que intentaban proyectar alternativas al contenido de las acciones de la dirección nacional (Espinosa, 1982; Peláez Ramos, 2013). El marco que le da sentido a este primer proceso de formación y centralización del SNTE es el corporativismo, proyecto político impulsado desde el Estado para agrupar por sector industrial o profesional a los trabajadores en organizaciones disciplinadas y de participación obligatoria, para poder ser el único intermediario y gestor de sus intereses (Bizberg, 1990b; Schmitter, 1974). En México el corporativismo fue impulsado gracias al papel que jugó el Estado como promotor del desarrollo nacional, teniendo, por un lado, la formación de instituciones que promovían el bienestar social de los trabajadores con

servicios de salud, vivienda y pensiones, entre otros y, por el otro, asegurando la lealtad de los líderes sindicales con beneficios partidistas como puestos de elección popular y el apoyo masivo de los trabajadores bajo las condiciones que el partido hegemónico en el poder promoviera (Bizberg, 2003; Muñoz Armenta, 2006, p. 138; Pacheco y Reyes del Campillo, 1987, 1989). Este activismo político de los sectores obreros fue, en gran medida, la base de la legitimidad que mantuvo el régimen autoritario del PRI durante el siglo XX, pues mientras aseguraba el flujo de servicios sociales en un ambiente económico estable, al mismo tiempo aseguraba la movilización electoral suficiente para mantenerse en el poder.

Sin embargo, la dinámica del corporativismo en México no se mantuvo sin cambios durante el paso del tiempo. De hecho, a partir de las reformas y maniobras articuladas desde el gobierno de Miguel Alemán para cambiar la relación que mantenía el estado con los sectores populares, y que definían al régimen como de desarrollo nacional inclusivo desde el proyecto político de Lázaro Cárdenas (Bizberg, 1990b, 2003), surgió el modelo de corporativismo estatal descrito en los trabajos de Schmitter (1974) y Lehbruch (1992). Este punto de inflexión es determinante, pues, a partir de la exclusión del grupo de Vicente Lombardo Toledano en el seno de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), identificados íntimamente con el proyecto cardenista, y el impulso de un desarrollo más cercano a la acumulación de capital después de la segunda guerra mundial, la relación entre el Estado mexicano y los sectores obreros y campesinos se caracterizó por su control para realizar movilizaciones políticas y el sometimiento de la oposición política bajo una lógica autoritaria (González y Gutierrez, 2006; Reyna, 1979).

Dicho control se manifestó en la promulgación de la Ley Federal de Trabajo de 1931 para regular las relaciones laborales durante gran parte del siglo XX. Esta Ley, conocida como

cláusula de exclusión, estipulaba tres principios rectores del sindicalismo mexicano: primero, que sólo un sindicato podía realizar la negociación salarial por sector; segundo, que para obtener un empleo, el trabajador tenía que afiliarse al sindicato del sector y, tercero, que si el trabajador era expulsado del sindicato perdería el empleo (Bizberg, 1990a, pp. 123–125). Estas constricciones que proporcionaban un enorme poder a los líderes sindicales de cada sector, también hacían posible estructurar un control directo por parte del Estado, ya que cada sindicato estaba obligado a registrarse y a realizar el nombramiento de sus líderes ante la Secretaría de Trabajo lo que, de hecho, permitía al gobierno controlar directamente a los líderes sindicales o excluir a los que consideraba perniciosos negándoles el registro, y así, cuando surgía el malestar ante una decisión, este se dirimía en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, también cooptadas por el gobierno (Bensusan, 2000; Corona, 2005).

El corporativismo permitió que se impulsara un desarrollo tendiente al crecimiento económico por medio de la industrialización, al mismo tiempo provocando un estancamiento en el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores. Es decir, el arreglo entre el gobierno y los líderes sindicales tendió a posponer las reivindicaciones laborales de los trabajadores, pero siempre ejerciendo un control sobre ellos para minimizar el conflicto y así poder canalizar los recursos hacia el fomento del capital (Collier y Collier, 2002; Reyna, 1979).

La relación entre desarrollo económico y estabilidad política no estaba exenta de oposición y conflicto por el contrario, esta se circunscribía a las normas y dinámicas de un régimen autoritario. La maquinaria de movilización de las corporaciones para legitimar a los gobiernos priistas estaba sustentada en la cooptación y la represión. Los líderes sindicales eran incluidos en la elite política por medio de puestos laborales públicos o nominaciones al

congreso, pero las muestras de disidencia hacia el control corporativo también eran identificadas como amenazas y reprimidas autoritariamente (Muñoz Armenta, 2006; Pacheco y Reyes del Campillo, 1987, 1989). El siguiente caso del líder de la sección 9 del SNTE, Othón Salazar, ilustra esta dinámica.

El arreglo cupular entre el gobierno federal y los líderes sindicales del SNTE generó que las tensiones entre estos y las bases aumentaran, y que los principales conflictos se orientaran a la promoción de la democratización en la elección de los líderes y en la independencia con respecto al gobierno. Un conflicto emblemático de esa época¹⁷ aconteció durante 1956 a 1958 a causa de una disputa en torno a un aumento salarial, postergado por dos años, del 30%, en lugar del 10% aprobado por el gobierno, entre Enrique W. Sánchez, líder nacional y secretario general del Consejo Ejecutivo Nacional (CEN), y los miembros de la sección 9 del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), autoproclamados como Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), y liderado por Othón Salazar (Alarid Dieguez, 2001; Brambila, 1980; Carrillo y Brizuela, 1990). Este caso ilustra el tipo de demandas que surgieron durante el periodo del corporativismo, pero, sobre todo, el tipo de reacción que el régimen empleó ante las muestras disidentes.

Después de múltiples movilizaciones por parte de MRM y de un aumento de agresiones verbales de ambas partes durante el IX y X Consejo Nacional Ordinario, el conflicto alcanzó su punto más álgido durante el periodo de abril a septiembre de 1958, durante el cual se reprimió a una manifestación multitudinaria con el uso de la fuerza pública en el Zócalo de la Ciudad de México el 12 de abril, con una amplia cobertura en medios de comunicación nacionales. El 30 de abril, el MRM toma las instalaciones de la Secretaría de Educación Pública

¹⁷ Por lo menos, el más documentado.

(SEP) y presiona para que el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines intervenga en las negociaciones. El 8 de septiembre se mitiga nuevamente una manifestación, en la cual Othón Salazar es arrestado y detenido durante 3 meses (Cook, 1996, p. 68; T. Padilla, 2008; Peláez Ramos, 2000, pp. 101–115).

Estos hechos fueron de los más comentados de ese periodo junto con el de los ferrocarrileros, por haber sucedido justo en medio de la bonanza económica y pleno equilibrio corporativo, y son una muestra de cómo se desarrollaba el conflicto a partir de la ruptura del control y la búsqueda por reestablecerlo. Aunque el centro de la discusión tenía que ver con las condiciones laborales, el fondo del problema estaba relacionado con la demanda para cambiar las condiciones en las que se relacionaba el órgano central nacional con respecto a las secciones. En un principio, la demanda de la sección 9 partió del intento del Comité Pro Pliego Petitorio y Democratización (organización antecedente al MRM) para ejercer el artículo 20 de los estatutos del sindicato para hacer uso de su autonomía dentro de una Asamblea Plenaria Seccional y así poder reclamar demandas locales directamente (Peláez Ramos, 2000, p. 105).

El control que ejerció el CEN sobre la sección 9 se comprende en el marco concreto del corporativismo estatal en el que los líderes sindicales son los encargados de minimizar y contener el conflicto interno de sus gremios, pero estos, como parte orgánica de un régimen, también son manifestaciones del autoritarismo sus efectos en la relación entre el gobierno y el sector. Así, las estrategias con las que reaccionaron, tanto los líderes del SNTE como el gobierno, reflejan una lógica autoritaria en la que las demandas de la sección 9 son identificadas como amenazas y se les procesa con represión o coacción.

En este sentido, el CEN reaccionó de dos maneras: primero, el 16 de agosto de 1956, el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado negó la capacidad para convocar a una asamblea a organizaciones distintas al Comité Ejecutivo Seccional, mismo que debía ser sancionado a su vez por el CEN y, segundo, el 17 de julio del mismo año los líderes seccionales manifestaron su apoyo al CEN en prensa de la siguiente manera: “Apoyamos, sin reservas, todas las medidas adoptadas por la dirección nacional del sindicato, tendientes a preservar la unidad de los trabajadores de la educación, y exhortamos nuevamente a los compañeros que tratan de disgregarse a que reconsideren su actitud y se reintegren al seno de la Sección 9” (En Peláez, 2000, pág. 108).

También se debe considerar el hecho de que los cargos por los que se acusó a Othón Salazar cuando se le arrestó fueron por “disolución social”, es decir, que aunque se trataba de acciones propias de la lucha laboral, como el aumento de sueldo, llevadas a cabo por miembros activos de un sindicato, no fue reconocida como una demanda legítima por no seguir los canales establecidos en los estatutos que consideraban que todo tipo de movilización sería aprobada por el CEN, al mismo tiempo que toda negociación era sostenida por este y la Secretaría de Educación Federal (Cook, 1996, p. 67).

Después del arresto de Salazar y otros líderes de MRM, el conflicto comenzó a ampliarse hacia esferas fuera de la relación sección 9 - CEN como, por ejemplo, el Sindicato Mexicano de Electricistas, el Sindicato Autónomo de Maestros o en sindicatos magisteriales locales como el de Ciudad Mendoza y Río Blanco. Esto llevó a que el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado exhortara al CEN a una elección directa para elegir las autoridades magisteriales del Distrito Federal, de las cuales la planilla del MRM, encabezada por Gabriel Pérez Rivero, obtuvo 9,805 votos, mientras que la planilla

contendiente, encabezada por Jorge Viñet, obtuvo tan sólo 37 votos a favor (Brambila, 1980; Peláez Ramos, 2000, pp. 126–127).

El triunfo evidente que significaron los actos disidentes de la Sección 9 para democratizar el SNTE fue tomado por el siguiente gobierno federal, presidido por Adolfo López Mateos, junto con lo sucedido en el sindicato de ferrocarrileros, donde Demetrio Vallejo y Valentín Campa libraron una lucha paralela a la del magisterio capitalino, como un punto de inflexión para modificar su estrategia tendiente a los sindicatos. Esta nueva estrategia consistió en el uso selectivo, no solo de represión, sino también de cooptación (Bizberg, 2003, p. 319; Collier y Collier, 1979). El aprendizaje consistió en reconocer que los sindicatos de los sectores estratégicos (petroleros, electricistas, ferrocarrileros y de maestros) reconocidos a lo largo de los tres sexenios anteriores merecían un trato diferenciado y mejor que el de los demás sectores de trabajadores, pero que no sería tolerada bajo ningún motivo la actuación independiente de los sindicatos (o facciones de sindicatos) con respecto al gobierno (Bizberg, 1990b).

Así, en 1959 se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que prestaba servicios de atención médica a los miembros de los sindicatos públicos pertenecientes a sectores estratégicos, entre los cuales el SNTE conformaba a la mayoría. De igual manera, se diseñó un escalafón económico que aseguraba una carrera vertical clara dentro del magisterio, se invirtió en nueva infraestructura para aumentar el número de plazas disponibles y se les asignó un lugar especial dentro de la Ley Federal de Trabajo en un apartado B (Bizberg, 2003, p. 320). Sin embargo, junto a estos beneficios vino el golpe definitivo a la sección 9. En 1960 el CEN acusó a los líderes magisteriales capitalinos frente a la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV) de desacreditar

los trabajos del magisterio nacional, de adoptar medidas solo por medio del Comité, como el llamamiento a huelga, y de estar vinculados con organizaciones de extrema izquierda.

La CNV resolvió y el 9 de abril de ese año le comunicó a Gabriel Pérez Rivero lo siguiente: “[...] a partir de hoy quedan suspendidos provisionalmente [el secretariado del Comité Ejecutivo de la Sección 9] en sus puestos de dirección sindical, con base en el quinto punto resolutivo del dictamen que con esta misma fecha tuvo a bien emitir [la CNV]” (Peláez Ramos, 2000, p. 139). La decisión anterior se ratificó en el II Congreso Nacional Extraordinario del SNTE. Además, nombró una Comisión Ejecutiva, con Máximo Revuelta Villalobos como secretario general con una autoridad transitoria dentro de la Sección 9. En este tenor se desarrolló la estrategia durante el gobierno de López Mateos, modulando la cooptación y ejerciendo la represión solo en la disidencia. Se trató de un modelo que se reproduciría en los siguientes años hasta llegar al surgimiento de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) y al proceso de descentralización impulsado por Carlos Salinas de Gortari.

Este conflicto ilustra de manera clara el tipo de relación laboral en el corporativismo estatal, pero también la gestión de los gobiernos autoritarios con respecto a una lógica de represión y cooptación ante cualquier tipo de oposición política (en este caso, al propio corporativismo), es decir, ante la identificación de la mínima subversión como amenaza al sistema político en general.

De la convergencia a la divergencia: el surgimiento de la CNTE y la descentralización educativa

El proceso de centralización en el sector educativo y la creación del SNTE fue una pieza más en el andamiaje de la estructura de autoridad impulsada por el PRI. No obstante, esta estructura fue agotándose conforme el control gestionado jerárquicamente comenzó a generar mayores tensiones regionales con respecto a la desigualdad en los salarios y tras el surgimiento de cada vez más grupos que promovieron la democratización interna del sindicato. Entre todos los procesos que se desarrollaron en ese periodo, fueron dos concretamente los que afectaron de manera directa a la dinámica del corporativismo y al control férreo del autoritarismo federal: primero, el surgimiento de la CNTE como un grupo disidente que emanó de los grupos democráticos del SNTE, pero que se emancipó de este para formar una estructura alterna y, segundo, la descentralización educativa que le dio mayor peso a los líderes magisteriales locales al duplicar las negociaciones salariales y permitir que estos tuvieran una mayor influencia entre sus compañeros y un mayor margen de maniobra frente al Concejo Ejecutivo Nacional del SNTE. Previo a mostrar las diferencias entre las dinámicas del conflicto en regímenes yuxtapuestos divergentes y convergentes, es importante describir estos dos procesos que funcionan como condiciones adicionales y que fortalecieron en su momento al liderazgo de Elba Esther Gordillo, alterando el equilibrio de fuerzas entre el poder federal y local con respecto a la política educativa.

La Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) fue creada a partir de una demanda salarial de la sección 7 de Chiapas que alegaba un efecto inflacionario y un alza en el costo de vida como consecuencia del boom petrolero de la región. El 16 de septiembre de 1979, llaman a una huelga que dura 29 días, a pesar de las presiones de enviados del CEN, del SNTE y del delegado de la SEP para aceptar un trato por 1,500 pesos por persona,

los maestros se resisten y se organizan dentro de un Consejo Central de Lucha (CCL), el cual es reconocido con el tiempo como representante del magisterio chiapaneco que logra enviar una comisión para formar parte del Comité Ejecutivo Nacional encargado de estudiar las condiciones de vida en la región. Esta experiencia y su triunfo parcial fueron determinantes para que el 17 y 18 de diciembre de 1979 se fundara la CNTE, la cual agrupa distintas organizaciones disidentes del magisterio de todo el país (Cook, 1996, p. 117).

Por su parte, la sección 22 de Oaxaca, promovió desde 1979 la democratización de la vida sindical y criticó fuertemente el papel de los delegados federales en la vida interna de las secciones. Ellos fueron de los primeros en marchar a la Ciudad de México para presionar al gobierno federal para que interviniera en los asuntos locales, formando a su vez una comisión ejecutiva para llevar a cabo las negociaciones, que también incluían mejoras salariales. El 15 de julio de 1980, la SEP anunció un incremento salarial del 22%, más 500 pesos para aquellos maestros que laboraran en regiones marginadas o en condiciones de pobreza. Estas organizaciones creadas para negociar en contextos particulares en Chiapas y Oaxaca comenzaron a reclamar condiciones de competencia justa para que sus miembros pudieran acceder a puestos dentro del Consejo Ejecutivo seccional (Cook, 1996).

Para 1988, con la salida de Carlos Jongitud Barrios, con la entrada de Elba Esther Gordillo como secretaria general del SNTE, la CNTE ganó reconocimiento oficial, e incluso se introdujo representación proporcional en el CEN y se abolió la afiliación automática al PRI para promover la independencia de las secciones (Murillo, 1999). Estas concesiones no fueron absolutas, por el contrario, la entrada de la CNTE incentivó únicamente la reconfiguración de la relación entre el gobierno y el SNTE, pero no la debilitó ni la suprimió. Como explica Murillo (1999), para el caso federal, lo que el surgimiento y las múltiples

movilizaciones de la CNTE en sus inicios provocaron fue que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari favoreciera a la nueva dirigente del SNTE e impulsara la hegemonía de su grupo dentro del sindicato, en decremento del antiguo grupo de poder Vanguardia Revolucionaria, para detener el impulso que el grupo disidente estaba ganando a nivel nacional.

En contraste, por ejemplo, en otros países como Argentina, donde la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) era predominante, el gobierno de Carlos Menen no benefició al magisterio pese a su campaña movilizadora frente a una reforma descentralizadora de la educación cercana a la mexicana, debido a que eran cercanos a partidos opositores y no tenían el monopolio de la representación de los maestros. Lo que vale la pena enfatizar, como la propia Murillo establece (1999, p. 49, 2000), es que el gobierno siempre tendrá los incentivos para aliarse con el sindicato mientras este tenga un historial de lealtad partidista y exista el peligro de que un grupo nuevo, cuya lealtad no está asegurada, asuma la representación sindical.

La capacidad que la CNTE tuvo en su momento para obtener estas concesiones, aunque no significó el fin del SNTE, está relacionada con el control efectivo que tiene de secciones completas. Como en los casos de Oaxaca, Chiapas o Michoacán, el capital político de la coordinadora consistió en su capacidad de organizarse paralelamente al SNTE y emprender campañas contrahegemónicas hasta convertirse en un nuevo grupo hegemónico dentro de cada sección estatal. Para entender cómo la CNTE tiene la capacidad para organizarse autónomamente con respecto al SNTE, describiré sucintamente su estructura¹⁸.

¹⁸ Para responder a la pregunta ¿qué hace a la CNTE “La CNTE”? Se requiere otra investigación y por el momento sólo señalaré aquellos aspectos organizacionales relevantes para el argumento de la presente tesis.

La CNTE se compone de cuatro elementos organizacionales principalmente: primero, su máxima autoridad es la asamblea representativa constituida por los representantes de cada comité estatal; segundo, la dirección política nacional integrada por miembros seleccionados de entre los integrantes de la propia asamblea nacional; tercero, la comisión nacional responsable de llevar a cabo todas las negociaciones con actores externos y que está integrada a su vez por miembros de la dirección política y, por último, están los comités de cada sección como base organizacional¹⁹.

Para que un grupo estatal sobresalga dentro de la CNTE debe pasar por una serie de fases progresivas que van de ser un comité promotor, un contingente en vías de consolidación y hasta un contingente consolidado como última fase. La diferencia, políticamente hablando, no es menor porque un comité promotor como el Magisterio Democrático del Valle de México, originario del Estado de México, solo puede llevar 5 o 6 representantes a la Asamblea Nacional, mientras que un contingente consolidado como el de Oaxaca lleva alrededor de 60 representantes²⁰ y, regularmente, los miembros de la dirección política lo integran secretarios generales de cada contingente consolidado.

Su principal estrategia para apropiarse de los comités seccionales y sus recursos se basa en la generación de una alta cohesión de sus miembros y la práctica de un pre-congreso. En primer lugar, la lógica de actuar de la CNTE es la de “movilizar, negociar y movilizar”²¹ derivada de sus principios rectores, pero sancionada en la práctica a partir de las coordinadoras herederas de los comités de lucha promovidos en Oaxaca y Chiapas en la década de los ochenta (Yescas Martínez, 1984), los cuales se encargan, entre otras cosas, de

¹⁹ Entrevista a Gloria Ángeles Solano, realizada el 20 de abril del 2017.

²⁰ Entrevista a Gloria Ángeles Solano ...

²¹ Entrevista a Gloria Ángeles Solano...

promover la participación activa de sus miembros por medio de vías democráticas como sus prácticas asamblearias, o bien, con métodos más autoritarios, como la creación de un registro de participación donde el cual se decide si se autorizan o no los cambios de adscripción, promociones y ascensos (Estrada Saavedra, 2014, pp. 168–169).

En segundo lugar, para prever sucesos como la derrota dentro del congreso seccional, donde se elige al comité ejecutivo seccional cada cuatro años, o la manipulación e intimidación de la parte oficialista, se realiza previamente un pre-congreso que funciona a manera de ensayo, en donde los miembros de la CNTE eligen previamente a los candidatos que promoverán, además de consensar tácticas contra la presión del SNTE (Estrada Saavedra, 2014, p. 169) para convertirse, de facto, en el auténtico congreso donde se elige al comité ejecutivo, pero sin violar los estatutos del propio sindicato. Esta organización paralela permite que en algunos casos puedan apropiarse del sector educativo y de los recursos de ciertos estados para fortalecer su lógica movilizadora, pero, como podremos advertir a continuación, el proceso de descentralización provocó precisamente que el poder de la CNTE variara regionalmente dependiendo del grado de consolidación de sus contingentes y de su capacidad para hegemonizar a las secciones.

La descentralización del SNTE

Los triunfos de la CNTE hicieron imposible que el liderazgo de Jongitud Barrios se legitimara frente al gobierno federal, pero previo a esto otra serie de tensiones iban acumulándose en el seno del SNTE y llevarían a otra coyuntura crítica. Ante los efectos de la crisis económica suscitada en 1982 en el desarrollo social del país, y la incapacidad del gobierno federal de poder actuar de manera efectiva ante las enormes desigualdades que

aumentaban a nivel regional, el presidente Miguel de la Madrid optó por una estrategia que impulsó la descentralización de ciertas responsabilidades hacia los gobiernos estatales y municipales en materia de desarrollo social, entre ellas, las más importantes fueron en los sectores de la educación y salud pública (Barajas, 2002).

El proyecto de descentralización propuesto por De la Madrid en la educación fue precedido por una operación que intentó desconcentrar ciertas actividades administrativas de la SEP hacia los gobiernos estatales durante la presidencia anterior, encabezada por José López Portillo, proceso de implementación durante el cual surgió el quiebre de la relación, entre la SEP y la dirigencia nacional del SNTE, hasta el momento mantenida en equilibrio por el corporativismo (Arnaut, 1999).

La centralización había logrado concentrar al poder en la dirigencia nacional del SNTE, de tal forma que no solo le había permitido aumentar de manera considerable el número de agremiados en sus filas por medio de la expansión de la educación básica en el territorio nacional, sino también porque era el único representante de los trabajadores administrativos dentro de la SEP, lo que le permitió tener el control de la mayoría de mandos medios, además de disponer de mayores incentivos y recursos para ofrecer a sus agremiados. La participación en el sindicato y la lealtad a su dirigencia permitían acceder no sólo a una carrera magisterial estable, también era el canal idóneo para ocupar puestos administrativos dentro de la burocracia educativa federal (Loyo, 2010). Para 1992, el 71% de los estudiantes y el 73% de los profesores de educación primaria se encontraban dentro del sistema educativo federal. De igual manera, el gobierno federal, por medio de la SEP, pagaba el 80% de los gastos globales en educación (Murillo, 1999, p. 38).

La desconcentración implicaba, además de la posibilidad de facilitar servicios administrativos abriendo delegaciones regionales, un intento por recuperar el control de la burocracia por parte de la SEP en detrimento del poder adquirido por el sindicato. Antes de la reforma de 1978 impulsada por López Portillo, el SNTE tenía aliados tanto en los mandos medios del aparato administrativo nacional como en los estatales, por lo que el control que podía ejercer el secretario de educación sobre sus subordinados era siempre mediado por los intereses sindicales, provocando que la eficiencia del gasto disminuyera, al depender los procesos de ingreso y despido de su lealtad al sindicato y no de su desempeño como funcionarios.

La principal consecuencia de la desconcentración implicó la desaparición de puestos en la cadena de mando que iban del orden federal al estatal, para que la autoridad del secretario fluyera de manera directa hacia los estados. Así, en lugar de tener como subordinados federales directos a un subsecretario y a un director general que podían estar dentro del botín sindical, ahora sus atribuciones pasaban directamente a un delegado federal por cada estado, quien únicamente respondía al secretario (Cook, 1996).

La descentralización fue un paso más allá de la desconcentración al no sólo proponer una reestructuración administrativa, sino también al buscar transferir la responsabilidad de los servicios de educación normal y básica del gobierno federal a los gobiernos de los estados. La propuesta fue recibida con una fuerte oposición por parte de la dirigencia nacional del SNTE y por una falta de apoyo de los gobernadores que veían en la descentralización una serie de responsabilidades fuera de sus atribuciones (Arnaut, 1999).

El proceso se detuvo hasta la entrada al gobierno de Carlos Salinas de Gortari, quien después de una disputa con la dirigencia sindical de la que resultó desplazado el entonces

líder del grupo magisterial dominante, Vanguardia Revolucionaria, Carlos Jonguitud Barrios, consiguió materializar la descentralización con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en 1992 por el entonces secretario de educación, Ernesto Zedillo Ponce de León, y la dirigente nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo. El cambio más inmediato fue la reconfiguración de las secciones una vez que se convirtieron en un órgano clave de la vida sindical. Actualmente existen 36 secciones federales y 20 estatales conformadas bajo estos tres criterios, dependiendo el contexto estatal presente al momento de la descentralización (Arnaut, 1999).

El segundo aspecto que alteró la descentralización y le dio más vitalidad a la actividad sindical local fueron los líderes seccionales. Su función pasó de tener control de sus agremiados dentro de una estructura jerárquica rígida a operar como intermediarios en dos sentidos. El primero, entre el Consejo Ejecutivo Nacional y las secciones como organizaciones que operan para hacer vinculantes las decisiones que se toman a nivel nacional con los docentes en las escuelas, ya sea para una movilización o para informar sobre los logros anuales a nivel nacional, donde es el secretario seccional el que conoce el panorama sindical local y puede gestionar las acciones concernientes a su círculo de influencia²². En segundo lugar, es el encargado de realizar la segunda ronda de negociaciones salariales con los gobiernos estatales (Villanueva, 2010, p. 232), por lo que actúan como intermediarios entre la autoridad local y los intereses de sus agremiados y, en la medida en la que obtienen beneficios extras a los ya logrados en la primera ronda de negociaciones entre

²² Entrevista a Josefina Eva González Hernández, realizada el 17 de abril de 2017.

el gobierno federal y el CEN del SNTE, pueden adquirir una base de autoridad legítima al ser los distribuidores directos de los beneficios entre los trabajadores.

Cuadro 2. Número de interlocutores del SNTE en los gobiernos federal y estatales

	Antes de la desconcentración	Después de la desconcentración	Después de la descentralización
Arena Federal	<ul style="list-style-type: none"> • SEP 	<ul style="list-style-type: none"> • SEP 	<ul style="list-style-type: none"> • SEP
Arena Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegado-SEP 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegado-SEP • Gobernadores

Posterior al ANMEB, se reformó el artículo 3º de la Constitución y se promulgó la Ley General de Educación, donde se esbozaban las responsabilidades que cada orden de gobierno tenían en la materia. No obstante, era poco claro quién sería el responsable de la regulación de las relaciones laborales entre el Estado y los maestros, sobre todo en lo referente al pago de sueldos y la estabilidad laboral. Parte de esto se resolvió con la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), parte del Ramo 33 del presupuesto federal, asignado a los gobiernos de los estados para el pago de nómina. Lo anterior ocasionó que el tema que más preocupaba a los trabajadores de la educación fuera dirimido a nivel local, con cada gobierno estatal teniendo negociaciones propias con la sección, o secciones, del SNTE para decidir el aumento salarial anual, además de distintas prestaciones.

La descentralización de la educación provocó la reestructuración de la dinámica sindical llevando gran parte de las relaciones al ámbito local y transformando el tipo de conflicto observable. Durante el corporativismo, previo a la desconcentración, las estrategias disruptivas se empleaban para luchar por aumentos salariales y por la democratización interna del sindicato, que precisamente obedecían a las tensiones derivadas de la lógica de control autoritario entre el gobierno federal, el CEN y las bases magisteriales. Luego, con la desconcentración se redujeron los puestos administrativos para aumentar la capacidad de

control por parte del secretario de educación pública federal, pero al designar en cada entidad a un delegado con amplias facultades para otorgar de manera prácticamente discrecional los puestos de trabajo clave, como supervisor de zona o director de escuela, estos se convirtieron en los nuevos interlocutores del CEN para negociar las plazas.

Por último, hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto, la descentralización aumentó el número de interlocutores con el SNTE al incluir a las entidades federativas con los gobernadores. Ahora el CEN podía negociar cada año el monto global de los fondos federales y, en paralelo, cada sección presionaba para obtener mayores prestaciones del gobierno del estado (Fernández Martínez, 2012; Muñoz Armenta, 2005; Street, 1992). Como podemos ver en la Cuadro 2, el proceso hacia la descentralización tuvo como consecuencia un aumento en los canales de negociación del SNTE.

Lo anterior es relevante porque rompió con la estructura de los incentivos del autoritarismo que permitían al gobierno federal tener un control sobre los maestros al cooptar a los líderes nacionales, algo relativamente sencillo en términos materiales, pero ahora entraban en juego los líderes locales y estos, a su vez, podían entrar en una relación de subordinación con el gobernador cuando la yuxtaposición de regímenes era convergente hacia el autoritarismo, o bien, podían incluso tener influencia en la política educativa cuando la yuxtaposición se presentaba en grados divergentes. El conflicto en estos últimos casos es estratégico: la estructura de los incentivos de una mayor apertura de los gobiernos locales permite que las secciones presionen, es decir, que puedan hacer uso de estrategias disruptivas para obtener mayores beneficios.

El liderazgo de Elba Esther Gordillo

Los procesos que llevaron al reconocimiento de la CNTE como disidencia oficial dentro del magisterio y a la descentralización del SNTE consolidaron el liderazgo de Elba Esther Gordillo en sus inicios. La presencia de una disidencia tan contraria al gobierno reforzaba los lazos de la Maestra con el PRI, ya que su trabajo como intermediaria le aseguraba su lugar como la persona de confianza para regular la relación con la CNTE. En la Declaración de Tepic, firmada por los delegados efectivos del Primer Congreso Nacional Extraordinario del SNTE el 22 de enero de 1990 para incorporar a la disidencia dentro de la institucionalidad del sindicato, se lee: “Se superaron incidentes difíciles y se moderaron antagonismos para arribar a una disposición nueva [...]. Se logró la convivencia plural y la integración de varias corrientes”. Aunque la redacción tiene un tono triunfalista, el conflicto con la CNTE no se eliminó por completo, ni su idea de unidad en la pluralidad se concretó del todo, ya que en la propia redacción se puede intuir la prevalencia de una oposición tajante, “[...] hemos de reconocer que en este congreso se intentó afectar la unidad, [...]. Confiamos en que pronto nuestros compañeros decidirán unir su esfuerzo al nuestro” (SNTE, 1990, p. 163).

Lo único que quedó claro en el documento fue el papel que la lideresa desempeñaría de ahora en adelante. Los firmantes declararon lo siguiente, “Profesora Elba Esther Gordillo: este congreso, ejerciendo su soberanía, la faculta para que en su calidad de secretaria general del CEN del SNTE, continúe las negociaciones en la búsqueda de la integración”. Al final, anunciaban el inicio de una nueva forma de convivencia política entre las corrientes internas, “[...] Superaremos con altura los conflictos internos y el verticalismo. [...]. Las conductas del pasado ya no caben en el presente” (SNTE, 1990, p. 164). Aunque las concesiones de Elba

Esther con la intención de abrir espacios institucionales para la CNTE se concretaron en otros documentos como la declaración “El SNTE ante la nueva Ley General de Educación” (SNTE, 1993), donde se plasmaba el nuevo modelo sindical y en cuyos puntos torales destacaban “El reconocimiento y la promoción de la pluralidad”, así como “La participación de las distintas expresiones dentro de los órganos de gobierno del sindicato” (p. 184). Esto último se ratificó con la reforma de sus estatutos, ya que en el Título Noveno se prevé la representación proporcional en la integración del CEN, incluyendo al oficial mayor entre los puestos asignados por este medio (SNTE, 1995, p. 89).

La descentralización también fortaleció el liderazgo de Elba Esther, ya que la interlocución directa con los gobernadores le permitió extender sus redes de influencia y ampliar sus recursos. Como recuerda uno de los entrevistados, quien participó en las negociaciones anuales con el gobierno de Tlaxcala cuando ocupó uno de los principales puestos del Comité Ejecutivo Seccional, cada año, durante los meses de enero o febrero, entregaban un pliego petitorio donde estipulaban sus exigencias; en abril, a puerta cerrada, se reunían un grupo del SNTE y uno del gobierno²³ para negociar, uno por uno, los puntos del pliego, generalmente sobre aumentos de salarios y prestaciones; para que el 15 de mayo, luego de la marcha del día del trabajo, en un evento oficial, el gobernador pudiera anunciar los resultados de la negociación; un proceso bastante institucionalizado. Pero, en una ocasión en la que la negociación estaba totalmente trabada, se integró a la mesa el propio gobernador quien, ante su intransigencia en uno de los puntos del pliego petitorio, recibió una llamada

²³ El entrevistado comentó que, en Tlaxcala, el grupo del SNTE estaba integrado por 8 personas en general, entre los que destacaban el delegado del CEN, el secretario general de la sección y el secretario de finanzas de la sección. Mientras que de parte del gobierno está el Secretario de Educación Pública estatal, un delegado de la Secretaría de Gobernación estatal, uno de la Secretaría de Finanzas del estado y uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal.

telefónica de “la maestra”, al colgar y reintegrarse con el grupo de presentes espetó inmediatamente, “sí, lo hacemos así”²⁴.

Esta influencia de Elba Esther en los gobernadores se debía a su “peso político”, el cual se componía de su capacidad para movilizar maestros a nivel nacional y de la cantidad de aliados que tenía. Para que la capacidad de movilización fuese efectiva, se requería una estructura de movilizadores que la hiciera posible. En el momento en el que se tomaba la decisión de hacer un paro nacional o una marcha, esta iba del Secretario ejecutivo nacional a los delgados en los estados, quienes la comunicaban a los secretarios generales de sección para que se encargaran de informar a los directores de centros de escuela y docentes de base²⁵. El vínculo entre la decisión nacional y las estructuras de maestros de base de cada sección en los estados era el secretario ejecutivo seccional. Si este era miembro de la disidencia la decisión simplemente no pasaba, por lo que, para poder ejercer el control vertical, Elba Esther Gordillo tenía que influir en las elecciones de estos puestos clave. El propio secretario de Provisión Social de la sección 3I recuerda cuando Albino Mendieta Cuapio contendió para ser electo como secretario general de esa sección por parte de una corriente contraria a la oficial. Durante la campaña, Mendieta Cuapio solía asistir a eventos públicos del sindicato con pancartas en contra de la gestión de Elba Esther Gordillo y su influencia en la sección tlaxcalteca y, cuando tenía la oportunidad, tomaba el micrófono para leer panfletos sobre el nuevo sindicalismo pero, en opinión del entrevistado, esto sólo era para ganar capital político

²⁴ Entrevista a Secretario de Previsión Social del Comité Ejecutivo Seccional 2000-2003, realizada el 19 de abril del 2017, Sección XXXI, Tlaxcala.

²⁵ Josefina Eva González Hernández, realizada el 17 de abril del 2017, docente desde 1982, sección XXXI, Tlaxcala; Entrevista a Secretario de Previsión Social del Comité Ejecutivo Seccional.

ya que, al momento de la elección, se vio obligado a negociar, es decir, “te vuelves institucional, te vuelves maestro de Elba Esther Gordillo Morales y se acabó”²⁶.

Esta subordinación no es gratuita, al contrario, ser parte del grupo de la maestra conlleva beneficios claros. Después de su gestión como secretario general de la sección 31, Mendieta Cuapio ocupó puestos de representación popular en el PRI, pero la CNTE lo acusó de haber recibido apoyos de la dirigencia nacional del SNTE a partir de documentos oficiales, como un memorándum donde solicitó la impresión de 10 mil boletas de propaganda, y otro oficio firmado por Jesús Izta Serna, suboficial mayor del SNTE en ese momento, donde solicitó la elaboración de 15 mil cuadernos, gorras, gallardetes de plástico, bolsas y lapiceros; ambos apoyos con fines de promoción para su candidatura a diputado local por el distrito III de Tlaxcala. Tanto el candidato como el secretario general de la sección 31 negaron lo señalado por la disidencia (Cruz y Varela, 2002).

También, en su candidatura para diputado federal el año 2000, se le recriminó a Mendieta Cuapio el apoyo que recibió directamente del SNTE, pero en esta ocasión, durante una entrevista a un periódico local, el representante del CEN ante la Sección 31 ese año, Edgar Cuevas García, contestó que las comisiones estatal y nacional de Acción Política apoyan en efecto a todos los candidatos emanados del magisterio, sin importar el partido que los postule, y en concordancia con sus estatutos, siempre y cuando se comprometan a apoyar a “la educación” (Cruz y Varela, 2002). Esta anécdota muestra la injerencia directa de Elba Esther en las elecciones internas del sindicato para lograr una estructura de mando vertical pero, asimismo, revela cómo el apoyo político del SNTE a las personas leales a ella estaba

²⁶ Entrevista a Secretario de Previsión Social del Comité Ejecutivo Seccional.

institucionalizado. La carrera política de su grupo se desarrollaba y se fortalecía dentro del sindicato, para después integrarse a un partido político, generando así una red de influencia externa al propio sindicato, de mucha utilidad en las negociaciones con gobernadores, “que te hablen 10 o 20 diputados federales del PRI y te digan, *oye, apóyanos en esto*, eso tiene peso, te da peso en la negociación”²⁷.

La consolidación de las bases materiales del liderazgo de Elba Esther Gordillo descritas anteriormente es lo que permite comprender mejor porqué el SNTE reaccionó diferente ante las reformas educativas de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto. En la primera, Gordillo Morales logró integrarse en la coalición gobernante al emplear su estructura vertical como maquinaria electoral, por lo que pudo imponer los intereses del sindicato sobre los del gobierno, mientras que en la segunda, se anuló este canal de amortiguación con el arresto de Elba Esther al inicio del mandato de Peña Nieto, dejando acada sección del SNTE aislada del apoyo del CEN. Este proceso se consolidó a partir de la ruptura entre Elba Esther y el PRI, y la formación de su propio partido político, Nueva Alianza, por lo que a continuación lo describiré para tener todas las piezas acopladas en su conjunto.

Cuando Roberto Madrazo decidió contender por la presidencia del PRI en contra de Beatriz Paredes durante las elecciones internas en febrero de 2002, la situación en el partido se volvió complicada, por decir lo menos. Dos años antes, el PRI había perdido por primera vez la presidencia de la república frente al Partido Acción Nacional, lo cual no sólo representaba un cambio de rumbo en la dirección del país sin ellos ocupando el ejecutivo, sino que también implicaba una ruptura con las reglas informales bajo las que se negociaba

²⁷ Entrevista a Secretario de Previsión Social del Comité Ejecutivo Seccional.

y equilibraba el poder entre los distintos grupos al interior del partido hegemónico, donde el presidente tenía la facultad privilegiada del voto de calidad en la resolución de conflictos internos²⁸. Ahora, sin arbitro, el PRI se encontraba falto de un mecanismo claro para elegir a un líder que encauzara al partido desde la oposición (R. Hernández, 2009).

La estrategia de Madrazo para vencer a su oponente y afianzar su carrera hacia la presidencia de la república fue, primero, cambiar la composición de la Comisión Política Nacional del PRI, facultada para elegir al presidente del partido, durante la XVIII Asamblea Nacional para que se incluyeran a todos los gobernadores priistas, pero también para reincorporar las cuotas por sectores corporativos, marginados desde Salinas de Gortari. En segundo lugar, Madrazo se alió precisamente con Elba Esther Gordillo²⁹, proponiéndole estar en la misma planilla como candidata para secretaria general del PRI, para que la maquinaria política del SNTE les ayudara a movilizar a los militantes y simpatizantes priistas en aquellas entidades donde no gobernaban y, por lo tanto la ausencia de un gobernador que realizara esta tarea dejaba un hueco de poder. La estrategia resultó favorable, pues el 4 de marzo del 2002 toman protesta como nuevos dirigentes, esto tras un proceso electoral complicado y poblado de numerosos enfrentamientos con el grupo de Beatriz Paredes (Pacheco, 2006).

Las elecciones federales intermedias del 2003 demostraron que el PRI, aun fuera del gobierno, podía ser muy efectivo en la arena electoral tras obtener 224 curules en la Cámara de Diputados, mientras que el partido gobernante ganó sólo 155. Pero la relación entre Elba

²⁸ La historia del PRI se compone, de hecho, de una serie de líderes que la mayor parte de su tiempo se ocuparon en dirimir conflictos internos y, por lo tanto, también se conforma de una serie de procesos en los que el presidente, líder informal del partido, ganaba facultades informales para ganar preponderancia sobre los grupos y así constituirse como un árbitro. Este argumento se presenta en la obra de Rogelio Hernández (1998, 2015b, 2016).

²⁹ En ese momento, secretaria general de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y exsecretaria general del SNTE.

Esther y Madrazo comenzó a complicarse a partir de ese año, al haber ella infringido abiertamente lo estipulado en los estatutos del PRI ocupar los puestos de secretaria general y diputada federal al mismo tiempo. Asimismo, a espaldas del priismo, comenzó una serie de negociaciones con el presidente Vicente Fox que ponían en peligro la postura del PRI como oposición en temas claves, como la controvertida reforma fiscal de Fox³⁰. Ante esto, el 3 de diciembre del 2003, durante la asamblea general de diputados federales, Madrazo decide darle la espalda y separarla de su cargo como coordinadora de la bancada del PRI en el Congreso, e impone a Emilio Chuayffet como nuevo coordinador (Teherán y Ochoa, 2003). Elba Esther respondió en rueda de prensa, “Él [Roberto Madrazo] hizo algunos compromisos [...] y no cumplió [...] será la historia quien revise quién divide al PRI y quién lo une” (Teherán y Jiménez, 2003).

El conflicto entre Madrazo y Gordillo fue escalando; ella buscó impugnar en tribunales electorales, sin éxito, cada una de las decisiones que el presidente del PRI tomaba con la finalidad de retirar personas cercanas a ella de puestos claves en el partido, además apoyó al TUCOM (Todos Unidos Contra Madrazo), grupo de priistas distinguidos unidos para obstaculizar la aspiración personal de Madrazo a la candidatura para la presidencia por el PRI (Proceso, 2005a). El 19 de septiembre de 2005, luego de dos años de conflictos internos por el control del PRI, Elba Esther Gordillo renuncia al partido. En sus palabras de despedida anunciaba la siguiente etapa de su carrera política, “No hay fatiga ni derrota, por el contrario, hay fuerza y ánimo, [...]. Las maestras y maestros somos libres, no admitimos tutela alguna” (Pérez, 2005). Tras esta decisión, inicia la separación oficial del grupo de Elba Esther del PRI,

³⁰ En su momento, levantó mucha controversia por su cercanía personal con la pareja presidencial Fox-Sahagún, por lo que muchos priistas la veían como una “cabildeadora” del presidente dentro del PRI. Una muestra de lo anterior sería su propio libro, en el que defiende la agenda de reformas de Vicente Fox. Véase Gordillo (2005).

el SNTE sale de la poderosa Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (Proceso, 2005b), maquinaria corporativa del PRI, para encabezar, junto con otros sindicatos, la nueva Federación Democrática de Servidores Públicos y, después con el apoyo a la fundación del Partido Nueva Alianza, avalado por el IFE el 14 de julio del 2005, para convertirse en la cuarta fuerza política tras las elecciones del 2006, con 4.68% de la votación total nacional (Leyva, 2006, p. 56).

Haber logrado el registro de un partido a nivel nacional en tan corto tiempo demuestra claramente cómo la estructura del SNTE se había convertido en un actor político independiente a cualquier otro partido, y no sólo eso, sino con la capacidad suficiente para determinar el triunfo de la elección. La contienda presidencial del 2006 fue una de las más polarizantes en la historia moderna de México. La diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de apenas 1 punto de diferencia, pero hasta dos meses antes de los comicios, el candidato por la Coalición “Primero los Pobres”, Andrés Manuel López Obrador, estaba muy por encima en las encuestas de su principal contrincante, Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN. Para revertir la tendencia, este último invirtió en una fuerte campaña mediática para enfatizar los aspectos negativos de su oponente, lo que derivó en un estrechamiento en la diferencia de la tendencia del voto. En estas circunstancias, Elba Esther Gordillo presenta su apoyo a Calderón, para negociar la posición de su grupo en el gobierno federal entrante³¹.

³¹ Hasta el momento, no hay evidencia suficiente para saber exactamente en qué consistió el apoyo del SNTE durante la campaña de Felipe Calderón, ni qué tanto fue decisivo para su triunfo junto a otras variables como la guerra sucia, ya mencionada, o la ineptitud de Roberto Madrazo de construir su campaña como una tercera alternativa creíble. Hasta ahora se han aventurado respuestas sustentadas en testimonios tendientes a establecer la participación directa de miembros del sindicato como movilizadores de votantes y operadores políticos el día de la elección (Raphael, 2007), pero sigue sin aportar la evidencia necesaria para ser una hipótesis verificada (Trejo Delarbre, 2008). Para evidencia empírica sobre el SNTE como maquinaria electoral véase (Larreguy, Olea y Querubin, 2014).

Es hasta el 30 de junio del 2011, que la lideresa del SNTE habla con completa franqueza sobre lo sucedido, “Llegamos al acuerdo de ir con el presidente Calderón por la Presidencia de la República, previos arreglos de orden político que no deben avergonzar a nadie. A mí no me avergüenzan, yo hago política” (Avilés, 2011). El resultado de la negociación permitió a Gordillo incorporarse en la coalición gobernante, colocando también a cuatro de sus colaboradores cercanos en el gobierno: Miguel Ángel Yunes como titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Roberto Campa como encargado del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Francisco Yáñez para presidir la Lotería Nacional y, por último, Fernando González Sánchez, yerno de Elba Esther, quien ocupó el cargo de subsecretario de educación básica en la SEP federal. Para referirse al nivel y solidez del acuerdo entre Calderón y Gordillo, la primera secretaria de educación pública, Josefina Vázquez Mota, emplea estas palabras, “cuando yo llego a la Secretaría de Educación Pública ya había la existencia de este acuerdo, de este compromiso y yo cumplo con el mismo” (Delgado, 2011).

En la misma declaración, Elba Esther asegura que Calderón “pidió a cambio otras cosas: la evaluación, todas las cosas que han visto. Y dijimos sí, y vamos a ir juntos por elevar la calidad de la educación.” (Avilés, 2011). Se refería a la reforma educativa implementada durante su gobierno, la Alianza por la Calidad de la Educación, presentada el 15 de mayo de 2008 que iba de una serie de mejoras en infraestructura, conectividad en las escuelas y la aplicación de pruebas estandarizadas a los estudiantes para medir su desempeño escolar, así como la evaluación a los profesores para medir sus habilidades docentes celebrada por las instituciones internacionales que abanderan este tipo de políticas (Universal, 2008).

Considerando que la reforma de Calderón atentaba directamente con la estructura de poder de Elba Esther en el SNTE al pasar de un modelo discrecional a uno meritocrático por medio de la evaluación para el ingreso y permanencia de los docentes (Gobierno Federal, 2008), ésta presionó al gobierno para alterar su contenido a un punto en el que fuese inofensiva a sus intereses. Un año después de la presentación de la reforma, Josefina Vázquez Mota dimite de la SEP y la sustituye Alonso Lujambio. En mayo del 2009, la lideresa magisterial anuncia que la Alianza por la Calidad de la Educación reforzará al Programa Carrera Magisterial y dejará a un lado la evaluación como requisito para permanecer en puestos de maestros. El objetivo principal del programa era establecer los criterios de ascenso salarial de los maestros, el escalafón, pero con requisitos mucho más flexibles con respecto a la intención de comprobación de competencias docentes que planteaba la evaluación inicial (Herrera, 2009). El hecho de que Elba Esther tuviese el poder para modificar a tal grado el contenido de la ambiciosa política educativa de Felipe Calderón, demuestra la fortaleza de su liderazgo y el alcance que tuvo su ámbito de influencia para capturar al estado en algunos aspectos (Evans, 1992; Roberts y Kurtenbach, 1998).

En el presente capítulo expuse las condiciones involucradas de las que hizo uso la convergencia autoritaria para moverse lentamente hacia la divergencia en el caso de la relación entre el SNTE y el gobierno. Desde su origen, el magisterio fungió como un organismo que pretendía monopolizar la representación sindical frente a otras organizaciones para así controlar a los trabajadores de la educación y poder movilizarlos como fuerza política del gobierno federal. La cooptación de los líderes era la clave para que la relación entre autoritarismo y corporativismo tuviera como resultado un sindicato sumiso, atendiendo

a toda muestra de disidencia bajo una lógica de amenaza y represión como en el caso de la sección 9 en 1958.

Fueron dos los procesos que alteraron el equilibrio del corporativismo y el control casi completo que había sobre el SNTE. Primero, el surgimiento de la CNTE como una dinámica organizacional propia que pretende colonizar a todas las secciones para imponer sus propias demandas y lógica de negociación frente al gobierno y, segundo, la descentralización educativa que introdujo a los gobernadores como un interlocutor adicional a los ya presentes en la arena federal, por lo que dotó al SNTE, y a los líderes seccionales en particular, con más recursos y una mayor apertura para dinamizar su estrategia. Ambos procesos tuvieron como efecto principal fortalecer el dominio de su lideresa nacional, Elba Esther Gordillo, estrategia que empleó para consolidar una estructura vertical bajo su comando con presencia nacional, para ampliar sus redes de influencia apoyando a diversos actores políticos y para incrementar su capacidad de negociación frente a gobernadores e incluso candidatos presidenciales.

La consolidación del SNTE como estructura autónoma le permitió incluso generar un partido político, Nueva Alianza, que a su vez reforzó la autonomía de sus líderes locales, puesto que difícilmente pueden ser cooptados ya que pueden seguir su carrera política en su propio partido. El siguiente capítulo presenta la variación tras el shock externo que representó la aprehensión de Elba Esther al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto; sin el liderazgo de esta, cada sección enfrentó la implementación de la reforma educativa del nuevo gobierno dentro de su arena local respectiva, autoritaria o pluralista, y asimismo, cada gobierno local reaccionó bajo su propia lógica ante la dinámica del sindicato en su ámbito territorial.

Capítulo 3. Tlaxcala e Hidalgo ante la Reforma Educativa de 2013

En el presente capítulo apporto evidencia empírica al argumento central de la investigación, en los casos del SNTE en Tlaxcala e Hidalgo, la mejor explicación de la diferencia en sus reacciones ante la aprehensión de la lideresa nacional y ante la reforma educativa de Enrique Peña Nieto, son las instituciones políticas que estructuran un sistema de incentivos distintos para cada caso. La transición a un régimen pluralista en Tlaxcala permitió que las secciones del SNTE pudieran reaccionar ante situaciones adversas usando el conflicto, aliándose con la disidencia y asegurando autonomía frente al gobierno con cargos públicos en otros partidos. Mientras en Hidalgo, por el contrario, el régimen autoritario limitó la capacidad de los líderes de la sección 15 de conformar una alternativa política distinta al PRI, enfrentándose a una coerción en el proceso, y al desmantelamiento de su estructura política y, en consecuencia, la desmovilización del SNTE en la entidad.

A continuación realizo un análisis comparado de casos similares para hacer explícito el mecanismo causal con un rastreo de procesos históricos (Beach, Pedersen, y Collier, 2011; Dogan y Pelassy, 1990; véase introducción para el diseño de investigación). Los casos son Tlaxcala e Hidalgo, pues aun teniendo un comportamiento parecido en muchas de las variables de interés que podrían estar afectando al resultado en el conflicto, lo que conlleva el control de su efecto (véase introducción), la diferencia en su tipo de sistema político es lo que mejor explica la diferencia en el uso de sus estrategias disruptivas.

El periodo estudiado va de 2010 a 2016 porque permite ubicar al análisis en el contexto de la descentralización educativa, es decir, ponerlo en condiciones distintas al control que solía imponer el corporativismo estatal en una arena de sistemas autoritarios convergentes durante la mayor parte del siglo XX. Además, contempla el shock externo que representó el

inicio del proceso penal en contra de Elba Esther Gordillo y, por lo tanto, la inhibición del efecto del liderazgo nacional del SNTE para interferir directamente en las negociaciones entre los gobiernos locales y los líderes seccionales, como solía suceder anteriormente.

El capítulo se divide en cuatro secciones. En primer lugar planteo la selección de casos para explicar con más detalle la estrategia metodológica, así como la descripción de la variable independiente principal, la dependiente y algunas de control; después hago una breve presentación de la reforma educativa de Enrique Peña Nieto para mostrar las implicaciones políticas y laborales al estatus quo del SNTE; En tercer lugar expongo el caso de Tlaxcala y cómo se conformó un sistema de partidos pluralista, explico el desarrollo del conflicto entre las secciones del SNTE, de otros sindicatos de trabajadores públicos estatales y del gobierno, por lo que el aumento del conflicto se presenta a partir de la unión entre los trabajadores y, por último, desarrollo el caso de Hidalgo, partiendo de la permanencia del PRI en el gobierno y la consolidación de un sistema de partido hegemónico, para luego presentar el escándalo de los maestros comisionados durante el gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong, y el debilitamiento de la estructura de la sección 15: cómo se reprimió a sus líderes bajo una lógica autoritaria y la ausencia de una estrategia disruptiva contundente de esta sección durante el periodo estudiado.

Selección de casos

Seleccioné a Tlaxcala e Hidalgo por la diferencia observable en la variable dependiente. Del 2010 al 2016, en Tlaxcala hubo un promedio más de cuatro muestras disruptivas al año, mientras que en Hidalgo, en este mismo periodo, el promedio es de dos, con una intensidad

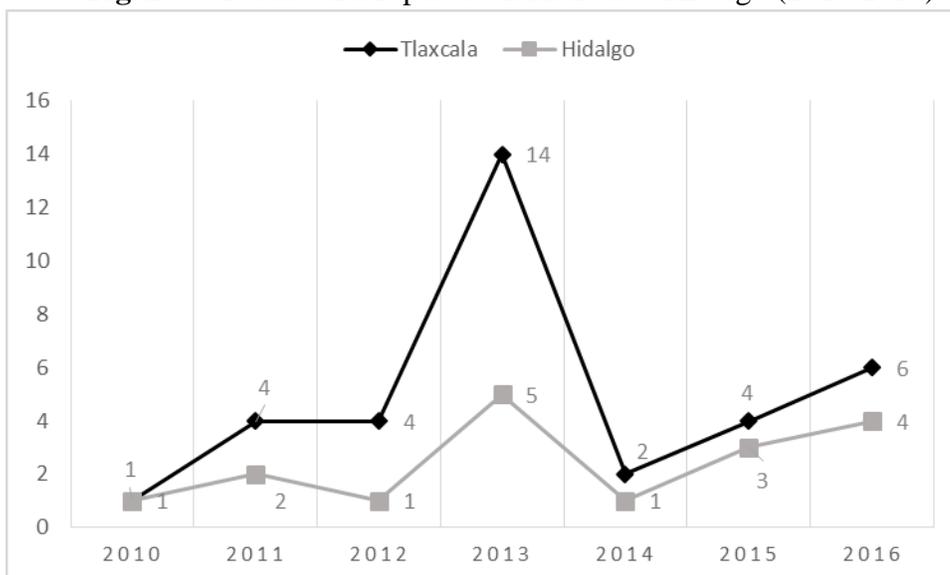
que no sobrepasa los cinco al año, como vemos a continuación en la Figura 6³². Es decir, al estimar protestas, marchas y tomas de oficina en conjunto por año, las secciones de la SNTE en Tlaxcala resultan más conflictivas que la de Hidalgo en todos los años analizados. Adicionalmente, en un estudio (Fernández Martínez, 2012, p. 149), que analiza el uso promedio de estrategias disruptivas empleadas por las secciones del SNTE en cada entidad federativa³³, podemos observar que el promedio de estrategias disruptivas empleadas al año por las secciones de 1992 a 2008 fue de 5.8. En el periodo analizado en este estudio, 2010-2016, en Tlaxcala hubo en promedio 5 tácticas disruptivas empleadas por la SNTE al año, mientras que en Hidalgo en el mismo fue sólo de 2.4. Tlaxcala superó el promedio en dos años, pero lo sobrepasó especialmente, y con un gran margen, en 2013, mientras que Hidalgo se mantuvo siempre como un estado de poco conflicto.

En principio, se podría pensar que esta diferencia se debe a que en Tlaxcala hay dos secciones, la 31 y 55, mientras que en Hidalgo sólo hay una, la 15, por simple lógica tendría que haber más conflicto en el primer estado, pero contrastándolo de nuevo con los datos de Fernández (2012), la diferencia se mantiene, aunque invertida. En Tlaxcala, entre 1992 y 2008, el magisterio realizó, en promedio, de cero a cuatro estrategias disruptivas por año, cabe mencionar que en Hidalgo el promedio asciende a más de ocho. Esto quiere decir que el número de secciones no influye de manera directa en las dinámicas del conflicto en estos estados, sino que hay otras variables y coyunturas que afectan su comportamiento.

³² Obtuve estos datos directamente de la prensa nacional y local que pueden ser consultados en medios digitales. Para la recolección de datos empleé los mismos criterios de búsqueda y palabras clave en el buscador, únicamente cambiando la palabra Tlaxcala o Hidalgo para cada caso. Para mayor detalle véase Introducción Anexo 2 y 3.

³³ Los datos de Fernández son originales y se obtuvieron a partir de la revisión de prensa nacional y local de cada estado para el periodo señalado.

Figura 6. Tácticas Disruptivas en Tlaxcala e Hidalgo (2010-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de prensa nacional y local.

diferencia en el conflicto puesto que, además de comprender el antes y después de la implementación de la reforma educativa de Peña Nieto, abarca tres coyunturas importantes que indican los tres puntos de inflexión en la Figura 6 y que permiten conocer a profundidad las condiciones necesarias para relacionar directamente a las instituciones políticas con el conflicto. En primer lugar tenemos las elecciones para gobernador de 2010, pues a partir de ahí, las secciones de ambas entidades mantienen un patrón de conflicto en aumento casi idéntico hasta el 2012; el segundo punto, y el más drástico, es el que podemos observar a partir del 2013, donde la detención de Elba Esther Gordillo, el 26 de febrero del 2013, representó un shock para el magisterio y cada sección reaccionó de acuerdo a su contexto. Por último, en 2015, y más claramente en 2016, el patrón se mantiene, aunque menos extremo, coincidiendo de nuevo con la elección a gobernador en ambas entidades.

El estudio de estos shocks permite observar de cerca los momentos en los que las dinámicas del conflicto varían sistemáticamente entre los estados, separando aquellos

factores de cada estado que afectan al conflicto interno³⁴. La cuestión electoral tiene un gran peso, como lo han comprobado algunos estudios (Fernández Martínez, 2012; Larreguy et al., 2014; Murillo, 1999; Ornelas, 2008), pues el poder de las secciones de cooptar a los gobiernos estatales por medio de su capacidad para movilizar apoyo electoral conlleva mayores beneficios. Por ejemplo, ante el escenario de una posible traición del magisterio con la oposición, es más probable que el gobierno estatal elija darles prebendas para asegurar su lealtad en las urnas. Lo cual, a su vez, está relacionado con el grado en el que los gobernadores mantienen el control político del magisterio en su entidad, es decir, ¿en qué medidas el SNTE puede, de facto, apoyar a la oposición? ¿En qué medida existe una oposición con la capacidad suficiente para enfrentarse al partido en el poder y ganar las elecciones? Con esto paso a presentar la variable independiente principal.

Variable independiente principal

¿Qué parte del contexto local está influyendo en la diferencia de estos dos casos? Si algo puede ayudarnos a comprender una diferencia en casos tan similares es otra diferencia, como mostraré a continuación con las variables de control. La variable independiente que empleo en este estudio es el sistema político, entendido como las relaciones entre actores e instituciones de carácter político, cuyas decisiones y consensos implican un pacto legítimo y conllevan resultados autoritativos vinculantes a una población en particular (Gabriel A. Almond, 1956; Bizberg, 1999; Easton, 1957). El concepto es complejo porque, de hecho, es un conjunto de conceptos relacionados. En este apartado únicamente resaltaré los aspectos

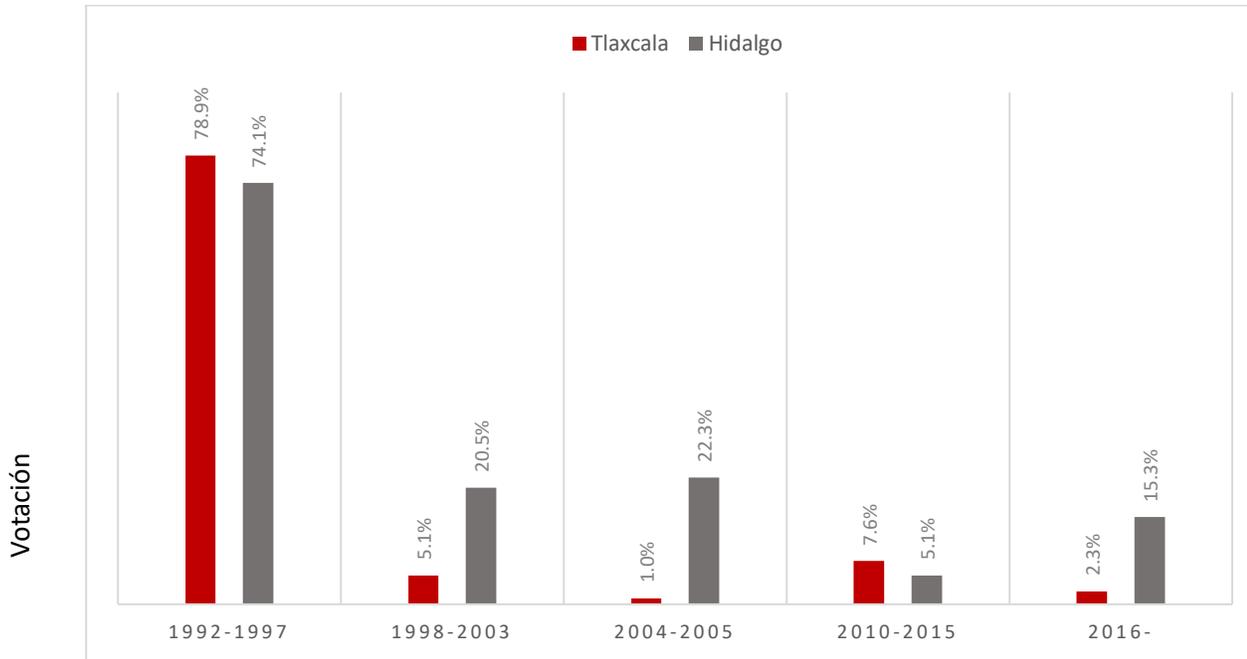
³⁴ La validez externa de este estudio es magra, dos casos dicen casi nada con respecto al comportamiento del universo. Mi punto de partida es la teoría general existente para probarla en los casos y fortalecer su validez interna.

observables que influyen en el surgimiento del conflicto de acuerdo a la variación en el tipo de sistema.

El sistema político de Tlaxcala es pluralista³⁵, mientras que el de Hidalgo es autoritario. Como podemos observar en la Figura 7, empleo los márgenes de victoria (diferencia porcentual de los resultados electorales entre el primero y segundo lugar) de las elecciones a gobernador como un indicador de la capacidad efectiva que los partidos de oposición tienen para ganar elecciones. Un sistema electoral muy competitivo, con márgenes bajos, supone una oposición igualmente competitiva y una alternancia en el gobierno continua, como en el caso de Tlaxcala, mientras que en otros sistemas, la ausencia de competitividad electoral y alternancia supone que la oposición política no está incluida, de facto, en las principales decisiones políticas, sino que es dependiente del reconocimiento del grupo en el poder para participar en el proceso de toma de decisiones. En Hidalgo, la cooptación de la oposición para disminuir intencionalmente tanto su capacidad de competencia en elecciones y como el grado de incertidumbre en los resultados electorales lo vuelve un sistema autoritario (Linz, 1964; Schedler, 2015).

³⁵ Empleo el concepto de pluralismo como tipo de sistema refiriéndome a los trabajos de Robert A. Dahl (1961, 1971).

Figura 7. Márgenes de victoria electoral en elecciones para gobernador



Fuente: Elaboración propia con datos del CIDAC, INE e IET.

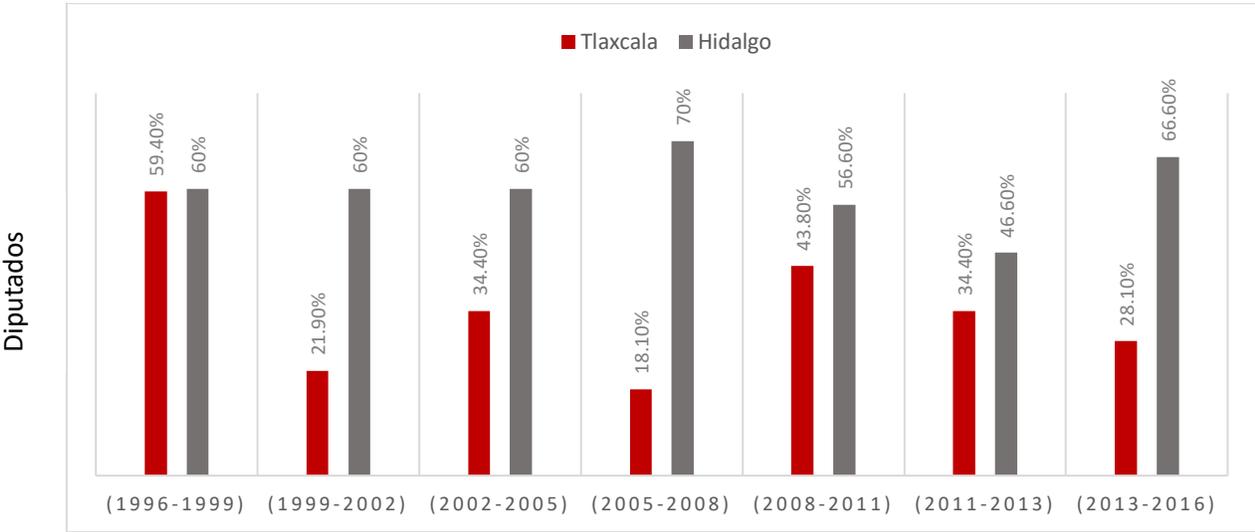
Un segundo indicador derivado del primero es el sistema de partidos; en Tlaxcala hay un sistema de pluralismo limitado mientras que en Hidalgo uno de partido hegemónico. De nuevo, la principal diferencia entre estos es la competitividad electoral, pero también se considera el hecho de que en los congresos locales algunos partidos se toman en cuenta y otros no, aunque, a diferencia de los criterios empleados por Sartori (1976), en estos casos los partidos que importan son aquellos con las curules necesarias para conformar una mayoría que pueda impulsar una reforma local imprescindible si, por ejemplo, se quiere cambiar el código electoral para hacer la contienda más competitiva, como sucedió en Tlaxcala.

La Figura 8 muestra el porcentaje de la representatividad que el gobierno en turno tenía en el congreso local, de acuerdo al número de curules ocupadas sobre el total. En un sistema de partidos como el de Hidalgo, el PRI siempre mantuvo la mayoría en el congreso, desincentivando a la oposición para impulsar cualquier cambio, a diferencia del pluralismo

limitado tlaxcalteca (los partidos que importan son tres) donde la oposición siempre tuvo la opción de vetar las propuestas del ejecutivo o promover reformas en conjunto.

El efecto esperado es que el sistema pluralista de Tlaxcala permite a las secciones del SNTE ser autónomas con respecto al gobierno en turno, puesto que siempre pueden considerarse como una alternativa para apoyar a la oposición durante las elecciones y, por lo tanto, la carrera política de sus líderes no está condicionada a demostraciones de lealtad.

Figura 8. Representación del partido en el gobierno dentro del congreso local de Tlaxcala e Hidalgo



Fuente: Elaboración propia con datos del archivo de la biblioteca de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En consecuencia, cuando los intereses del sindicato no coinciden con los del gobierno se pueden suscitar campañas de conflicto, disponiendo de recursos y alianzas de manera estratégica. En Hidalgo se espera que, bajo las condiciones dadas por el sistema autoritario, el gobierno pueda reaccionar empleando diversas tácticas de cooptación y coerción para sancionar demostraciones de deslealtad por parte del sindicato, limitando sus recursos

organizacionales, la carrera política de los líderes, o sometiéndolos por la fuerza para disminuir el grado de incertidumbre en los procesos electorales.

Pero ¿qué otras variables podrían estar afectando al comportamiento de las dinámicas del conflicto en estos casos? Considero una serie de variables de control agrupadas en tres dimensiones: estructurales, organizacionales y políticas. En los siguientes apartados me interesa enfatizar la similitud de los casos en aspectos claves; tanto en Tlaxcala como en Hidalgo hay una tradición de educación rural normalista que ha provocado una preponderante ideología de izquierda con un marco interpretativo común de confrontación hacia el gobierno. Ambos estados son parecidos en términos de desarrollo económico y social por lo que el estatus de los maestros con respecto a la población en general de esos estados también es similar; tanto en Tlaxcala como en Hidalgo los recursos económicos y humanos para emprender campañas de conflicto con los que disponen los líderes sindicales es similar y, además, en ambos estados opera la CNTE a partir del grupo de Bases Magisteriales, el cual no ha obtenido el control de la sección en ninguno de los dos, por lo que son una minoría. Al controlar el efecto de estas variables con su comportamiento similar, busco aislar el efecto de la variable independiente principal para analizar el mecanismo causal de manera más clara.

Variables de control estructurales

Tlaxcala e Hidalgo son entidades federativas pertenecientes a la zona centro de la República Mexicana. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población total de Tlaxcala es de 1 millón 272 mil 847 personas, de la cual el 51.7% son mujeres y el 48.3% son hombres-. Por su parte, la población total en Hidalgo es de 2 millones 858 mil 359 personas, 52.1% mujeres y 47.9% hombres. Ambas son entidades

con una alta densidad poblacional ya que, de acuerdo con la clasificación del INEGI, ambas tienen entre 100 y 5 mil habitantes por kilómetro cuadrado.

En 2013, 22 mil 754 y 48 mil 858 miembros de las poblaciones de Tlaxcala e Hidalgo³⁶, respectivamente, eran maestros de educación básica. En ambas entidades existe una fuerte tradición de escuelas normales rurales, donde los profesores reciben una educación de vocación cooperativista e ideológicamente cercana a la izquierda debido a la influencia del proyecto revolucionario de Lázaro Cárdenas denominado educación socialista (Lerner, 1979; T. Padilla, 2009). De esta formación se puede esperar un marco interpretativo compartido (Benford y Snow, 2000; McCarthy y Edwards, 2004), en el que valores como los de comunidad o autonomía, derivados de teorías marxistas o decoloniales, generan actitudes de confrontación frente al gobierno.

No obstante, a partir del declive del modelo de desarrollo nacionalista posrevolucionario y de la entrada del neoliberalismo como guía para el diseño de la política nacional, este esquema para profesionalizar al magisterio en el sector rural dejó de ser vigente y en muchas ocasiones significó un obstáculo para el impulso de la reforma en el sector, por lo que el gobierno impulsó su desaparición, o marginación, de la política educativa (Civera, 2015; Hernández Navarro, 2012). De las tres escuelas normales rurales que se fundaron originalmente, tanto en Hidalgo como en Tlaxcala, todas han cerrado en el primer caso (Luis Villareal del Mexe, Actopan y Molango) y solo una, la escuela Licenciado Benito Juárez en Panotla, continúa funcionando en la actualidad en el segundo caso. Como consecuencia, la

³⁶ Los datos los obtuve del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013.

mayoría de los maestros se profesionalizan en escuelas normales urbanas, donde el predominio de una ideología de izquierda es mucho menor.

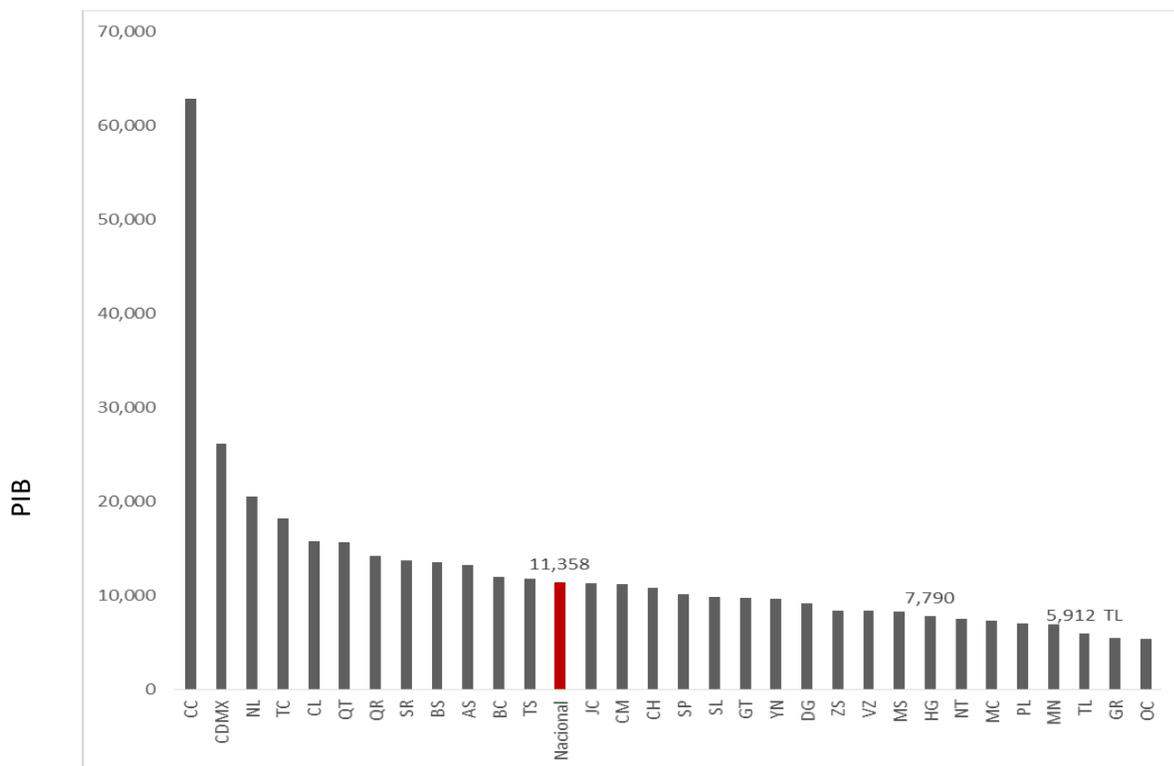
La segunda variable estructural que me interesa controlar es aquella que se relaciona con el grado de desarrollo, tanto económico como social, que bajo los argumentos de Seymour Martin Lipset (1960, p. 333) supone que ante un mayor desarrollo, existe una menor participación de las bases de los trabajadores estrategias basadas en el conflicto, puesto que, al asegurar una base material estable o estatus social propio de la clase media, estarán menos interesados en involucrarse en campañas de contención altamente costosas. Así, es importante subrayar la similitud de Tlaxcala e Hidalgo en indicadores de desarrollo económico, social y de prestación de servicios.

La población económicamente activa (PEA) al cuarto trimestre del 2015, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ascendió a 62.3% (1 millón 295 mil 452 personas) de la población en edad de trabajar en Hidalgo, muy similar a Tlaxcala, donde la PEA es del 62.1% (566 mil 621 personas). En ambas entidades el desempleo es bajo, puesto que su población ocupada (personas de 14 años o más que realizan una actividad económica) está por encima del 90%, siendo 96.8% en la primera y 94.9% en la segunda. Sin embargo, el desempeño de ambas economías es bajo; para el año 2014 su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) nacional fue marginal: Hidalgo aportó el 1.6% mientras que Tlaxcala sólo el 0.6% (Economía, 2015b, 2015a).

Asimismo, la distribución del pib estatal entre la población para 2015 (a precios constantes para 2008) está por debajo de la media nacional en ambos casos, como se ve en la Figura 9; el primero con 7 millones 790 mil pesos por cada habitante y el segundo con 5 millones

912 mil pesos por habitante, mientras la media nacional para ese mismo año fue de 11 millones 358 mil pesos.

Figura 9. PIB per cápita por entidad federativa 2015
(a precios constantes 2008, miles de millones de pesos)

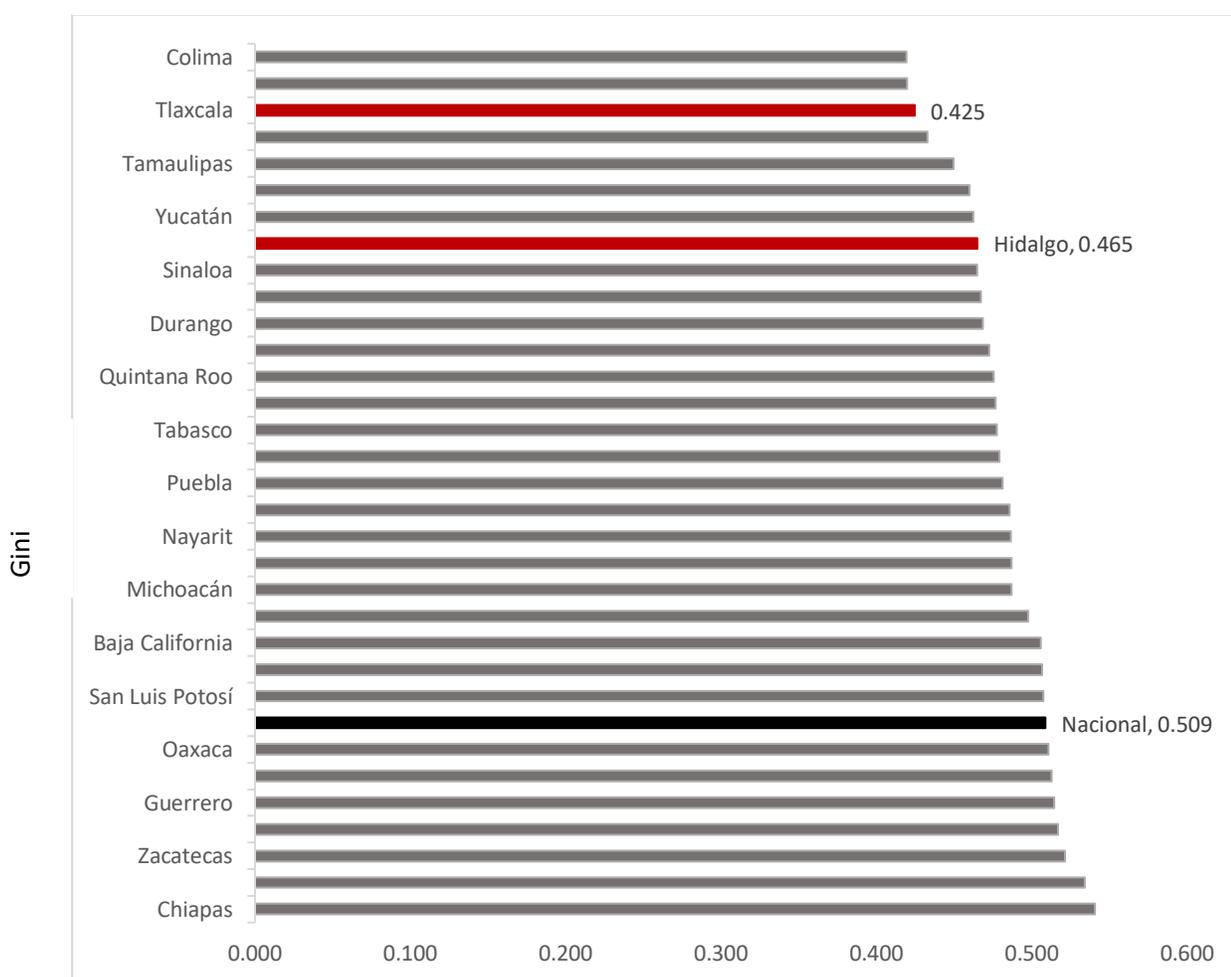


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y CONAPO.

Históricamente, tanto Hidalgo como Tlaxcala han sido parte del proyecto de industrialización regional emprendido por el gobierno federal en las primeras tres décadas de la segunda mitad del siglo XX. En ambas entidades se construyeron 13 corredores industriales, siendo el más importante en el primero Ciudad Sahagún y en el segundo Ciudad Industrial Xicohtécatl (Economía, 2015b, p. 9, 2015a, p. 9). No obstante, a partir de la última década del siglo pasado, el gasto público dejó de priorizar la infraestructura productiva y, al mismo tiempo, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte sustituyó

a nivel nacional al modelo de sustitución de importaciones. Como consecuencia, en ambas economías el sector secundario continuó siendo el más importante hasta el año 2015 pero las principales actividades productivas de las dos entidades federativas permanecieron como el comercio y los servicios inmobiliarios, correspondiendo al 13.7% y 12.8% del PIB estatal en Hidalgo (Economía, 2015a, p. 8) y al 13.6% y 17.6% en Tlaxcala (Economía, 2015b, p. 8), respectivamente

Figura 10. Coeficiente de Gini por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

En materia de desarrollo social, Hidalgo y Tlaxcala sobresalen por ser estados donde predomina la equidad. De acuerdo al coeficiente de Gini, estimado por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2010, análisis que mide la igualdad en el reparto de los ingresos, donde 0 es la perfecta igualdad y 1 la perfecta desigualdad, Tlaxcala es el tercer estado más igualitario en México con 0.425, mientras que Hidalgo es la octava entidad más igualitaria con 0.465, ambos están lejos de la cifra nacional de 0.509, o del estado más desigual en ese mismo año como muestra la Figura 10.

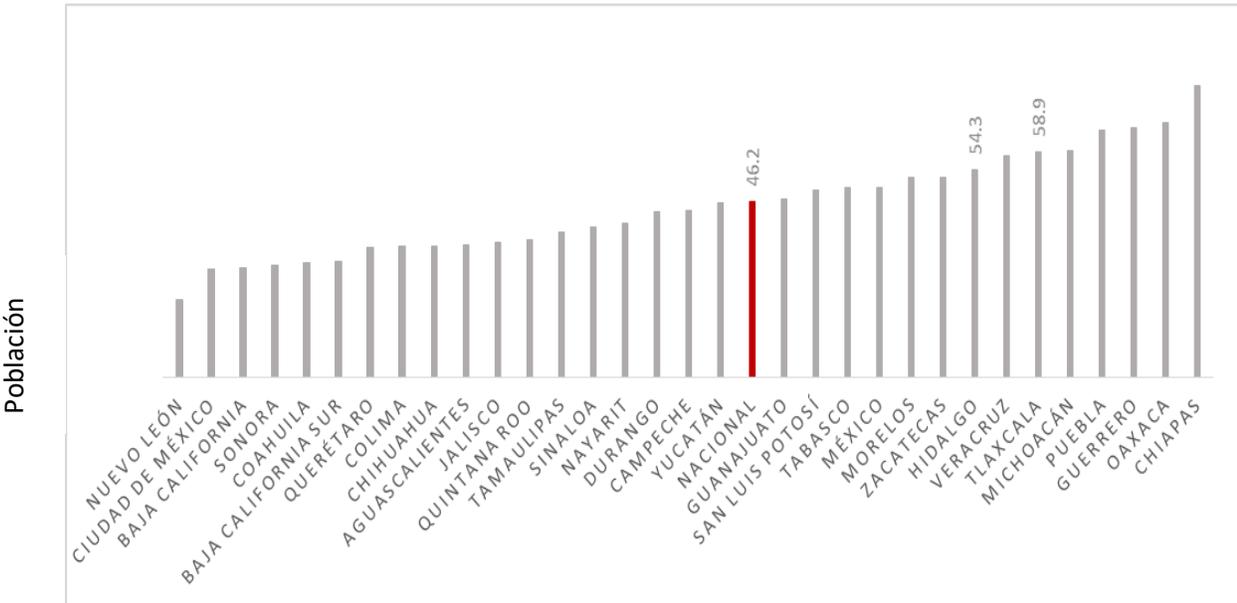
En contraste, para el año 2014 con datos del CONEVAL, los datos sobre la pobreza demuestran que la cifra anterior puede ser engañosa. El 54.3% del total de la población de Hidalgo es pobre y 350 mil 500 personas viven en situación de pobreza extrema, es decir, están por debajo de la línea de bienestar mínima y tienen más de 3 carencias de las 6 posibles. De acuerdo al índice de privación social, en Tlaxcala, hay 82 mil 600 personas en situación de pobreza extrema, es decir que el 58.9% de su población vive en pobreza, pero ambos estados superan el porcentaje de pobreza a nivel nacional de 46.2% para el mismo año, como se muestra en la Figura 11 a continuación.

Para paliar las carencias sociales de manera más eficiente, el gobierno federal decidió, durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, federalizar el gasto público en rubros específicos para que los estados y municipios tuvieran responsabilidades y fueran coparticipes de la política de desarrollo social. Presupuestalmente, este gasto lo conforman los fondos de aportaciones del Ramo 33, con la característica común de que cada uno tiene un objetivo determinado y puede ser fiscalizable por la Auditoría Superior de la Federación

como, por ejemplo, el de educación básica, de servicios de salud o el de infraestructura social municipal.

No obstante, Hidalgo y Tlaxcala muestran un rezago notable, en términos generales, en educación, acceso a los servicios de salud y calidad de la vivienda ya que, de acuerdo con el CONEVAL, para el año 2015, el índice de rezago social del primero era alto (0.45), ocupando el 8° lugar a nivel nacional, mientras que el segundo tenía un índice medio (-0.17) y ocupaba el 15° lugar a nivel nacional. En ese mismo año, Nuevo León ocupó el 31° con el índice de rezago social más bajo (-1.36), mientras que Oaxaca (2.54), Guerrero (2.45) y Chiapas (2.39) sobresalen por tener los índices más altos en el país.

Figura 11. Porcentaje de la población en situación de pobreza por entidad federativa (2014)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

VARIABLES DE CONTROL ORGANIZACIONALES

La política educativa a lo largo del siglo XX tuvo como principal objetivo la ampliación de la cobertura, esto como consecuencia de la necesidad del Estado de cumplir con el artículo 3°

constitucional que proponía la educación pública básica como un derecho social indispensable la educación pública básica. Para cumplir con este objetivo, cuyo primer reto fue proveer la totalidad de comunidades rurales con centros educativos y profesores, desde el gobierno de Lázaro Cárdenas se incrementó la formación de maestros en Escuelas Normales y, por consiguiente, el número de miembros del magisterio (Arnaut, 1998; Loyo, 2010).

A partir del proceso de descentralización, cada sección sindical abogó por el aumento de infraestructura y profesores, puesto que esto les permitía a sus líderes disponer de un mayor número de maestros activos que potencialmente se aglutinarían en marchas y protestas.

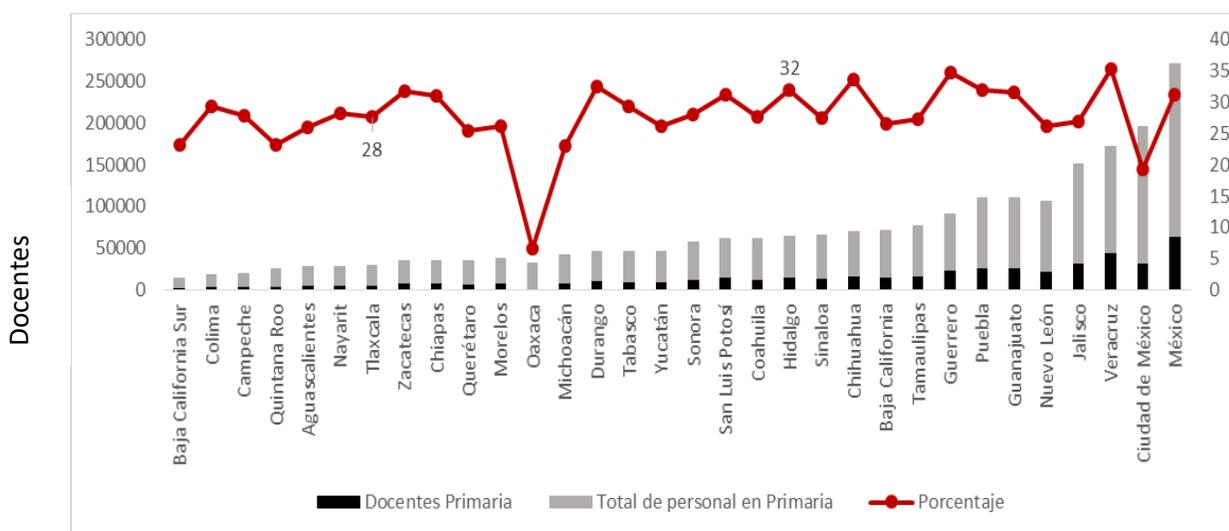
Una forma de percibir los recursos con los que cuentan las distintas secciones del SNTE es por el número de maestros, pues, en gran medida, su capacidad para movilizar tiene que ver directamente con el número potencial de agremiados para salir a las calles, aunque esto tiene que ver también con otras variables como, por ejemplo, el control efectivo que la dirigencia seccional tiene sobre los directores de cada centro educativo para que la organización de protestas o demás acciones disruptivas pueda desenvolverse de manera jerárquica y centralizada, o como ellos mismos dicen, para que sea posible bajar la información³⁷.

A partir de la información anterior infiero la capacidad potencial de cada sección para movilizar. De acuerdo al Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y

³⁷ Entrevista a Josefina Eva González Hernández, realizada el 17 de abril del 2017, entrevista a Secretario de Previsión del Comité Ejecutivo Seccional 2000-2003 de la Sección XXXI, realizada el 19 de abril del 2017.

Especial (CEMABE) realizado por el INEGI con información de la SEP, el personal total (contando a directivos y administrativos), a nivel primaria que, de acuerdo con la investigación de Fernández (2012), es el sector educativo más disruptivo en Tlaxcala, donde hay 22 mil 754 y 48 mil 858 en Hidalgo. Esta diferencia puede parecer bastante grande, pero el dato a resaltar es que, del total del personal, el 28% es docente en el primer caso y 32% en el segundo, contrastando con otras entidades, como la Ciudad de México, donde el número de personal total es 163 mil 628, pero de estos sólo el 19% es docente, como podemos ver en la Figura 12.

Figura 12. Número total de personal y docente en primaria por entidad



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013.

El financiamiento de la educación básica por medio del FAEB ha sido objeto de escrutinio público en recientes años debido a los múltiples hallazgos que la Auditoría Superior de la Federación ha revelado con relación al uso opaco, y en muchas ocasiones indebido, de este recurso por parte de los gobiernos estatales, más el acaparamiento

proporcional que el SNTE retiene año con año (Fernández Martínez, 2013). La fórmula para distribuir el FAEB en los estados fue modificada en el 2007, con la intención de distribuirlo de manera más equitativa. Dicho cambio se basó en una ponderación en la que, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, el 50% de los recursos es asignado por la matrícula; el 20% de acuerdo al esfuerzo del gasto de los gobiernos locales para financiar la educación; el 20% en relación con el rezago de cada estado y el 10% con un índice de calidad educativa.

No obstante, al no llegar a un acuerdo entre las distintas partes que integran al consejo educativo, es decir, la SEP federal y sus homólogos estatales, se empleó la matrícula escolar como indicador de la calidad educativa para cuantificar este 10% de la fórmula. En este caso, el número de alumnos es de vital importancia para asegurar los recursos económicos año con año, lo que lleva al sindicato a seguir una lógica en la que deben establecer una matrícula que sea suficiente para los dos turnos escolares, matutino y vespertino, y que permita mantener y aumentar el número de plazas.

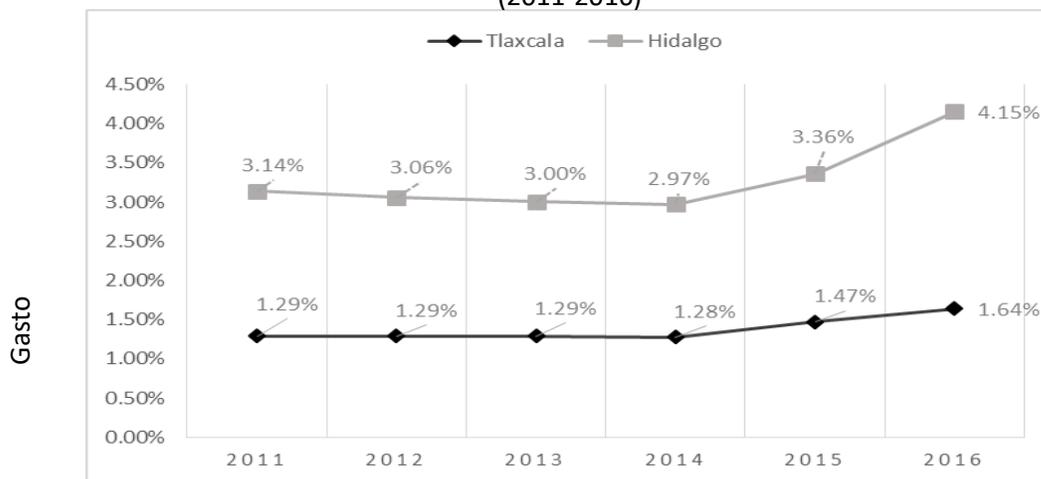
Además, como ya se ha demostrado (Fernández Martínez, 2012; Mares, 2004), las estrategias disruptivas como variable independiente explican, en gran medida, el aumento de los recursos distribuidos a la educación en los estados. Los gobernadores, buscando apaciguar las protestas y presiones de las secciones, tienden a proveer mayores recursos económicos a aquellos grupos de presión que despliegan la mayor cantidad de tácticas disruptivas siempre que no se ponga en riesgo la relación de mutuo beneficio entre gobierno y sindicato en términos electorales (Fernández Martínez, 2012; Murillo, 1999). Por ejemplo, de acuerdo con el Informe General sobre la Cuenta Pública 2015, presentado por la Auditoría Superior de la Federación, la Unidad de Servicios Educativos del gobierno de Tlaxcala pagó 14 millones 500 mil 700 pesos al personal administrativo adscrito a otras dependencias que no

tienen relación con la educación básica y normal, es decir, que está fuera del objetivo del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (Tlalmis, 2017).

Así, el comportamiento de la distribución del gasto federalizado a la educación básica y normal en Hidalgo y Tlaxcala nos ofrece una imagen clara de la capacidad que tiene cada sección de conseguir y movilizar recursos. Como podemos observar, la distribución de los recursos se ha mantenido constante y ha aumentado de manera similar para ambos casos; si comparamos el porcentaje de lo transferido a los gobiernos estatales con respecto al total nacional, Hidalgo se mantuvo con alrededor del 3% y Tlaxcala con alrededor del 1%. Sin embargo, en el caso de Hidalgo es importante resaltar que, a partir del año 2015, la porción de lo transferido tuvo un mayor aumento en comparación con Tlaxcala, como se muestra en la Figura 13³⁸.

³⁸ La diferencia entre lo asignado para Tlaxcala e Hidalgo en 2015 y, sobre todo, en 2016 puede comprenderse a partir de la sustitución del FAEB por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) y el intento del gobierno federal de recentralizar el sistema educativo nacional. Los cambios sustanciales en el FONE, de acuerdo con las reformas realizadas a los artículos 26 y 27 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), incluyeron modificaciones como que el peso de la fórmula para distribuir los recursos del fondo a las entidades federativas pasara de la matrícula de alumnos al número de plazas registradas por cada estado ante la SEP, que además autoriza y ratifica cada nómina de acuerdo con información del INEGI. Además, para paliar las diferencias de marginación y de los distintos contextos que enfrenta cada estado, el fondo contempla un subfondo denominado gasto operativo, cuya fórmula también está establecida en la LCF.

Figura 13. Gasto federalizado para educación básica en Tlaxcala e Hidalgo
(2011-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados.

Las secciones del SNTE en Tlaxcala e Hidalgo y la dinámica política

Tlaxcala cuenta con dos secciones, la 31 y 55, mientras que Hidalgo sólo cuenta con la sección 15. Lo anterior tiene implicaciones importantes en principio para el análisis comparado ya que, como lo menciona Arnaut (1999, p. 87), previo a la descentralización existían dos sistemas de formación de maestros que habían coexistido sin afectarse mutuamente: uno rural, dependiente de la SEP federal enraizado fuertemente desde sus inicios en el proyecto de ampliación nacional, emprendido desde el sexenio de Lazara Cárdenas, de carácter progresista, o tendiente a un contenido ideológico de izquierda, también conocido como educación socialista; otro urbano, dependiente de las administraciones estatales y más cercano al ambiente conservador que se vivió con gran vigor en la mayor parte de las poblaciones durante prácticamente todo el siglo XX.

Lo que hizo la descentralización fue unificar estos dos sistemas, con excepción de 18 estados, que en ese momento solo contaban con secciones estatales, incrementando las

tensiones locales de la competencia por las plazas y una formación distinta, que para los grupos políticos estatales significaba una intromisión por parte de la dirigencia nacional (Arnaut, 1999, p. 91). Al momento de la fusión a un solo sistema estatal, en Tlaxcala surgen dos secciones, la 55 para los trabajadores estatales y la 31 para los federales (Arnaut, 1999). En Hidalgo, la sección 15 incorporó directamente a los trabajadores federales. No obstante, para el caso de Tlaxcala, las dos secciones permanecieron unidas inmediatamente después de la descentralización debido a la fuerte presencia de la CNTE en la entidad, lo que motivó al gobierno a favorecer a las dirigencias oficiales y tener solo una mesa de negociación estatal, hecho que permanece hasta la fecha.

Tanto en Tlaxcala como en Hidalgo, la presencia de un grupo afiliado a la CNTE implica que las interacciones entre el gobierno y las secciones del SNTE se desenvuelvan bajo una lógica similar al ámbito nacional: los gobernadores tienen los incentivos para acercarse a negociar con los líderes seccionales oficiales, mientras rechazan cualquier acercamiento con grupos disidentes adscritos a la CNTE.

También es importante subrayar que la CNTE, busca el control de los comités ejecutivos seccionales del SNTE en todos los estados en donde está presente, puesto que el centro de su lucha gira en torno a la democracia sindical y en el decremento del poder del grupo oficial³⁹, o como ellos refieren: *charras*. Por esta razón, el control de las secciones les permite distanciarse del gobierno, aislando así al grupo oficial, además de tener acceso a los recursos, tanto económicos como organizacionales, de los cuales se deriva el eje rector de su política de negociación centrada en la movilización⁴⁰, como lo muestra el caso emblemático

³⁹ Entrevista a Gloria Ángeles Solano, realizada el 20 de abril del 2017; entrevista a Víctor Manuel Rodríguez Romero, realizada el 27 de abril del 2017.

⁴⁰ Entrevista a Gloria Angeles Solano.

de Oaxaca y la sección 22 (Estrada Saavedra, 2014). A diferencia de estados como Oaxaca, Chiapas, Guerrero o Michoacán, donde la CNTE controla las secciones, en Tlaxcala e Hidalgo el grupo llamado Bases Magisteriales, adscrito a la coordinadora, no es hegemónico, pero sí se moviliza.

Así presento mi argumento dentro del diseño de investigación. Como mencioné antes, si considero al contexto político como una variable relevante para explicar el conflicto es porque existen dos casos que son similares en el comportamiento de una serie de variables estructurales y organizacionales que, en teoría, influyen en las estrategias sindicales. El control de esas variables permite comprender mejor cómo el régimen político, el pluralismo en general y el sistema de partidos en particular, influyen en la diferencia de los resultados a partir de un proceso de interacciones entre estos dos actores. Lo que sigue es el rastreo de ese proceso; la historia de esa diferencia.

La última gran reforma educativa

Si bien la reforma educativa promovida por Enrique Peña Nieto ha sido particular en muchos sentidos, resalta el hecho de que se logró integrar, desde un inicio, a los ámbitos de contenido educativo, laborales y políticos. Como un proceso de implementación de política pública desde arriba (*top-down*), todo gobierno debería considerar aquellos factores que pudieran obstaculizar los resultados esperados y planteados como objetivos desde el diseño (Majone y Wildavsky, 1978; Sabatier, 1986). Asimismo, uno de los pasos más delicados es el aprendizaje incremental que se adquiere con la experiencia (Lindblom, 1979). Es decir, durante la implementación de una política pública, vale la pena preguntarse ¿hasta qué punto los implementadores pueden desarrollar la habilidad necesaria para aprender de los errores del pasado y lograr un equilibrio entre los intereses políticos en pugnas presentes en toda

intervención pública? y, aún más relevante, cuando la intervención provoca múltiples equilibrios, ¿cómo podemos explicar esos resultados diferentes? Desde la descentralización educativa con Carlos Salinas de Gortari no se había dado un cambio de equilibrio tan drástico como el que implementó Enrique Peña Nieto. El factor que afectó en gran medida a la dinámica de la implementación de la reforma fue la aprehensión de Elba Esther Gordillo; otra particularidad de esta reforma.

El martes 26 de febrero de 2013, el procurador general de la república, Jesús Murillo Karam, anunció en conferencia de prensa la detención de la dirigente vitalicia nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo Morales, por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, luego de que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentara una denuncia en la que aseveraba la desviación de más de 2 mil millones de pesos. Ante esto, el procurador afirmó frente a la prensa, “Claramente estamos ante un caso en que los recursos de los trabajadores al servicio de la educación han sido ilegalmente desviados de su objeto, beneficiándose varias personas, entre ellas Elba Esther Gordillo Morales” (Castillo García, 2013).

Luego de este suceso acontecieron tres cambios de fondo en el sistema educativo. En diciembre de 2014, se presentó por primera vez en el presupuesto de egresos de la federación el acuerdo por el que se da a conocer a las entidades federativas el FONE, que sustituiría al FAEB y revertiría uno de los principales efectos de la descentralización, pues, a partir de la transferencia directa de la nómina educativa desde el gobierno federal, se anulaba de facto la doble negociación salarial y la influencia de los líderes seccionales en los gobiernos estatales. El segundo cambio fue la desaparición del programa Carrera Magisterial que por más de dos décadas había funcionado como un sistema de incentivos. Con él, los profesores se

actualizaban por medio de cursos o alguna especialización para poder acceder a uno de los cinco niveles, donde cada uno conllevaba un aumento a su salario⁴¹. En 2015 se presentó el programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica, el cual cada cuatro años evaluará a los profesores⁴² quienes, en caso de aprobar, tendrán derecho a subir uno de los siete niveles del escalafón para recibir incentivos económicos a su salario de hasta el 180% (Pierre-Marc, 2015). El cambio consiste en vincular la evaluación con el sistema de incentivos económicos, proceso que estará a cargo del, también recién creado, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Por último, el 20 de julio del 2016 el titular de la SEP, Aurelio Nuño, presentó el nuevo modelo educativo que pretende transformar la visión pedagógica, actualmente positivista en su mayoría, y el contenido curricular de la educación básica para actualizarlo con base en lo que, de acuerdo con él, representan las nuevas demandas del mundo globalizado (Universal, 2016). La respuesta del CEN del SNTE ante estos cambios fue de colaboración. El nuevo secretario general, Juan Díaz de la Torre, titular de finanzas al momento de la captura de Elba Esther, afirmó en conferencia de prensa junto al secretario de educación, "Que nadie pretenda [...] convertir esta consulta en detonador de debates ya resueltos en la historia de México, vayamos a la construcción del nuevo modelo educativo pensando siempre en el bien de la niñez y la juventud" (del Valle y Baranda, 2016), refiriéndose, probablemente, a las manifestaciones y protestas demostradas por la CNTE frente a la secretaría de gobernación ante una serie de mesas de dialogo donde se discutiría solo el contenido curricular junto a académicos y representantes de la sociedad civil (Maya, 2016). Asimismo, organizó una serie

⁴¹ Entrevista Josefina Eva González Hernández, realizada el 17 de abril del 2017; entrevista a Gloria Ángeles Solano, realizada el 20 de abril del 2017.

⁴² Al momento de la redacción de esta tesis el programa estaba vigente.

de asambleas informativas para presentar los principales puntos de la reforma e instruir a los profesores sobre cómo incluirse, pero sin ningún planteamiento sobre la posible participación de los maestros en su diseño o formulación, ni propuestas para detenerla⁴³.

Existe un claro empuje de la reforma a partir de la detención de Elba Esther Gordillo, pues aunque se había anunciado desde el inicio del gobierno de Peña Nieto en el marco del Pacto por México, en acuerdo con los principales partidos de México (PRI, PAN y PRD) para impulsar las reformas estructurales, su contenido no se visualizó sino hasta después del espectacular arresto que tuvo una cobertura intensa en los principales medios masivos de comunicación. Esta cobertura sirvió también como una reminiscencia de lo sucedido durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, donde, tras el encarcelamiento de Carlos Jonguitud Barrios, entonces líder del SNTE, devino hasta ese último gran cambio del sindicato.

Tlaxcala: Elecciones, pluralismo limitado y ampliación del conflicto

El sistema político de Tlaxcala transitó del autoritarismo al pluralismo a partir de un proceso nacional donde la fracción de Cuauhtémoc Cárdenas decide separarse del PRI y formar, junto a otros partidos políticos, el Frente Democrático Nacional, para posteriormente fundar el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Esto repercutió en Tlaxcala directamente al surgir una oposición al partido hegemónico, apoyada por las fuerzas nacionales del PRD, que promovió cambios importantes en la legislación del estado y que, en conjunto con el impulso democratizador en el orden federal, permitió que la representación política fuera más plural y que el sistema de partidos cambiara de uno no competitivo (hegemónico) a uno electoralmente competitivo (pluralismo limitado) (Sartori, 1976).

⁴³ Entrevista a Josefina Eva González Hernández, realizada el 17 de abril del 2017; entrevista a Laura Guevara González, realizada el 17 de abril del 2017; entrevista a Amado Téllez Aragón, realizada el 21 de abril del 2017. Este último fue comisionado especialmente por el SNTE para impartir las pláticas en Puebla y Veracruz.

Cuadro 3. Representación política en el Congreso de Tlaxcala
(1996-2017)

Tlaxcala				
Legislatura	PRI	PAN	PRD	Total
LV (1996-1999)	19 59.4%	4 12.5%	4 12.5%	32
LVI (1999-2002)	17 53.1%	3 9.4%	7 21.9%	32
LVII (2002-2005)	14 43.8%	3 9.4%	11 34.4%	32
LVIII (2005-2008)	10 31.3%	6 18.1%	10 31.3%	32
LIX (2008-2011)	3 9.4%	14 43.8%	8 25%	32
LX (2011-2014)	11 34.4%	11 34.4%	4 12.5%	32
LXI (2014-2017)	9 28.1%	7 21.9%	5 15.6%	32

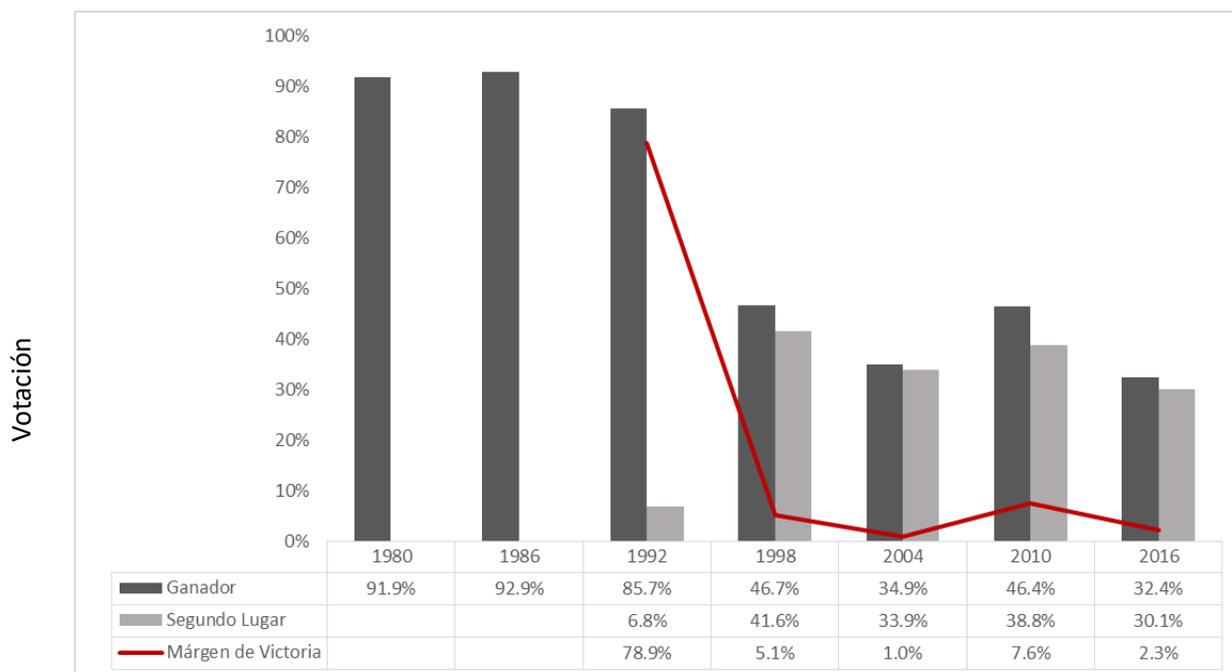
Fuente: Elaboración propia con datos del archivo de la biblioteca de la Cámara de Diputados.

En julio de 1994 se promulgó el Código Electoral del Estado de Tlaxcala, cuyo principal cambio para el sistema electoral del estado fue la redistribución, pasando de 15 diputados repartidos en nueve distritos uninominales y seis plurinominales de representación proporcional, a ser 32 legisladores electos en 19 distritos uninominales, y 13 plurinominales (IET, 1999, p. 7). De esa reforma en adelante, la configuración de las fuerzas políticas al

interior del congreso se ha mantenido plural, sin que ningún partido sea capaz de mantener la mayoría absoluta por más de dos legislaturas, como vemos en el Cuadro 3.

La entrada de dos minorías de oposición al congreso local de Tlaxcala en su LV legislatura (1996-1999) permitió un mayor dinamismo en la discusión y el impulso del cambio político, lo que derivó en la promulgación de 198 modificaciones y reformas al código electoral del estado para el período de 1995 a 1998 , de las cuales destacan la referente al artículo 67 que permitió la constitución del Instituto Electoral de Tlaxcala (IET) con un Consejo General, cuyos miembros eran ajenos a la vida partidista y ratificados por los legisladores, y la que permitió que en la competencia para gobernador fuera posible la candidatura en común, don de distintos partidos se pudieran aliar sin perder prerrogativas (IET, 1999). La alianza integrada por el PRD, el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Centro Democrático (PCD, sin registro oficial) ganó los comicios de 1998 y, el entonces candidato en común, Alfonso Sánchez Anaya, asumió la gubernatura en 1999. A partir de entonces las elecciones han sido altamente competitivas como lo muestra la Figura 14 y ningún partido ha logrado tener el dominio por más de dos términos, ni en el ejecutivo ni en el congreso local.

Figura 14. Margen de victoria en elecciones a gobernador Tlaxcala (1980-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del CIDAC, INE e IET.

El pluralismo limitado en el sistema de partidos también está relacionado, además de con un impulso reformista en el congreso local, con la fractura del grupo hegemónico en el poder del PRI en Tlaxcala (Veloz y Rodríguez, 2011). La presencia de partidos nacionales en el estado con recursos propios y un impulso mediático desencadenado a partir de la elección presidencial de 1988, incentivó a aquellos que perdían las elecciones internas para el candidato a gobernador del PRI y que contaban con experiencia política y una base regional de poder propio, se acercaran a ellos para disputar la hegemonía priista y vencerlo en su propio juego. Así, Alfonso Sánchez Anaya, quien había sido diputado federal por el PRI, perdió contra Joaquín Cisneros Fernández, su compañero en la Cámara de Diputados, en el proceso interno y decidió abandonar el partido que lo formó para crear la coalición opositora ya mencionada y así ganar las elecciones.

El mismo resultado se dio en el siguiente proceso electoral en 2004, cuando Héctor Israel Ortiz Ortiz, militante priista desde joven y dos veces rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, decidió abandonar el PRI tras no aceptar la decisión del partido de promover la candidatura de Mariano González Zarur. Esta vez el PAN fue la plataforma que auspició a la coalición opositora, venciendo al gobierno en turno, y al PRI. Esta fragmentación del grupo en el poder no solo es el resultado del pluralismo en el sistema de partidos, sino que al mismo tiempo promueve el pluralismo al avanzar en la promoción de grupos políticos con bases de poder y electorales diferenciadas (Dahl, 1957, 1961), lo que culmina en una competencia electoral promovida con varios intereses en mente y, por lo tanto, con una participación electoral alta. Lo que podemos observar en la Cuadro 4 es que el porcentaje de participación se ha ido incrementando durante las elecciones a gobernador hasta alcanzar un 60% en los últimos comicios. La estrecha relación entre competitividad electoral y una mayor participación no es particular de Tlaxcala, sino una constante en el país (Zazueta y Cortez, 2014).

Cuadro 4. Participación electoral para gobernador Tlaxcala (1980-2010)

Tlaxcala			
Elección	Lista Nominal	Votos Efectivos	Participación %
1980	235,680	119,147	50.6
1986	323,544	186,152	57.5
1992	362,369	140,962	38.9
1998	525,360	322,482	61.4
2004	661,405	409,307	61.9
2010	790,532	482,127	61.0

Fuente: Elaboración propia con datos del CIDAC.

Las elecciones del 2010 fueron las menos competidas desde los tiempos de la hegemonía del PRI. En este caso, el PANAL no formó parte de la coalición ganadora, pero el SNTE consiguió dos posiciones clave en el gobierno entrante: la de secretario de educación con Tomás Munive Osorno, quien se desempeñó como secretario general de la sección 3I, y la subsecretaría de educación básica con Josefina Espinoza Cuellar, también miembro de la sección 3I. Esta historia fue mucho menos visible que la de Hidalgo, pues ni siquiera el escándalo mediático nacional de los maestros comisionados trascendió de la misma manera en la opinión pública local (como veremos en la siguiente sección para el caso de Hidalgo). No obstante, fueron las riñas electorales las que acapararon la atención de los medios de comunicación locales.

Para la contienda electoral se registraron tres coaliciones, lo que sirvió como muestra del pluralismo arraigado en la entidad, ante el instituto electoral del estado el domingo 4 de abril del 2010. La primera fue “Transparencia y Honestidad por Tlaxcala” integrada por el PRD, el Partido Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano) y el Partido del Trabajo (PT) con la candidata registrada, Minerva Hernández, donde trascendió el hecho de que las firmas del convenio fueron de los dirigentes nacionales del PT y Convergencia, ya que los líderes locales apoyaron públicamente al PRI desde el comienzo. La segunda coalición registrada fue “Unidos por Tlaxcala”, conformada por el PRI, el PVEM y el Partido Socialista, de registro local y, en último lugar se registró “Por el Progreso de Tlaxcala” compuesta por el PAN, el PANAL y el Partido Acción Ciudadana (PAC), partido local fundado por el gobernador Héctor Israel Ortiz Ortiz, integrado por amigos suyos y liderado por su hermano Serafín. De esta última coalición quedaba pendiente el proceso para elegir candidato, cuya convocatoria establecía una elección interna entre las dos aspirantes, Adriana Dávila Fernández y Perla

López Loyo, para celebrarse el 28 de marzo de ese año (Vásquez, 2010b). Sin embargo, el numeral 36 de la convocatoria establecía que, si se concretaba una alianza electoral, sería decisión del Consejo Ejecutivo Nacional anular la elección interna y designar directamente al candidato.

La elección interna del PAN reflejaba una lucha interna entre el grupo orticista en consolidación por un lado y, por el otro, el liderazgo nacional del presidente Felipe Calderón. Perla López Loyo inició su carrera en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, donde llegó a ser directora de la Facultad de Enfermería bajo el auspicio del entonces rector Héctor Ortiz (Ramírez Ojeda, 2009). Cuando este asume el gobierno del estado, la designa directora de la Coordinadora de Desarrollo Social para luego, en 2007, promoverla como coordinadora estatal del programa de desarrollo social Oportunidades. En este cargo fue señalada como operadora política al servicio del gobierno del estado (Cruz Pérez, 2007). Adriana Dávila, quien se había desempeñado desde sus inicios en el grupo de Calderón, pasó de ser empleada del Comité Directiva Estatal del PAN a ser representante de la candidatura presidencial de Felipe Calderón en Tlaxcala, y luego diputada federal por representación proporcional y asesora del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ernesto Cordero, uno de los hombres más cercanos al presidente (Jiménez Guillén, 2016).

Después de anunciarse la coalición, 18 candidatos a diputados locales del PAN exigieron al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido, en conferencia de prensa el 24 de marzo del 2010, que respetase el proceso interno de selección de candidatos. Uno de los simpatizantes de López Loyo Nicolás Hernández Rojas declaró, "Manifestarse a favor de quien sea, sería una mala decisión (...) una imposición sería tener un candidato sin posibilidades de ganar, lleve el nombre que sea. Nos pronunciamos porque se respete un

proceso interno y la conciencia del panismo tlaxcalteca, que elijan y el que haya que perder que respete" (Vásquez, 2010a). Pese a esto, un día después, el CEN detuvo el proceso interno y seleccionó a Adriana Dávila Fernández (H. Jiménez, 2010). López Loyo, al ser notificada por el propio presidente nacional del PAN, Cesar Nava, afirmó ante la prensa, "Es un asesinato a la democracia. La división se va a dar a partir de que declaren, yo no sería la indicada para declarar, creo que ellos necesitan tener los pantalones suficientes para decir que están acabando con nuestro partido" (Simonnet, 2010).

Esta pugna dificultaba el papel que desempeñaba el PANAL en las elecciones ya que, si bien es posible suponer que se le otorgó un lugar dentro de la coalición gracias la estrecha relación entre Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón, la relación entre el PANAL y la estructura base del magisterio no era tan clara como en el caso de Hidalgo, es decir, por lo que se puede observar, el hecho de que el partido se aliara no significaba un apoyo inmediato por parte de los maestros. Esto lo podemos ver en la casi nula capacidad del PANAL para movilizar por sí mismo a una estructura electoral y ganar elecciones sin estar en coalición pues, por ejemplo, en conferencia de prensa el 23 de julio de 2007, el presidente de la junta ejecutiva estatal del partido, Tomás Tlapale Islas, acusó al PAN de incumplir el acuerdo de coalición en el que se habían prometido cuatro candidatos para diputado de mayoría relativa y uno de representación proporcional. Al negarles el líder al PANAL, fueron delatadas públicamente las intenciones del partido en el gobierno de "acaparar con todos los puestos de elección popular" (Vásquez, 2007). En la LX legislatura que emanó de esa elección intermedia, el PAN obtuvo 14 escaños, el PRD ocho y el PRI tres, mientras que el PANAL solo obtuvo uno de representación proporcional, ocupado por Enrique González Sandoval. Esto demostró que el PANAL no representaba una fuerza política poderosa en Tlaxcala.

Asimismo, en ningún momento durante la elección fue claro que el apoyo del PANAL se hubiera manifestado de la manera esperada. El 24 de junio, de acuerdo a lo publicado por Martín Ruiz en su columna digital Señorío Tlaxcalteca (2010), hubo una reunión de emergencia del gabinete del gobernador Ortiz. El tema a discutir era la visible desventaja de Adriana Dávila dos de las encuestas electorales más reconocidas en su momento, Consulta Mitofsky y Grupo Milenio, a casi una semana de las elecciones, con más de 5 puntos de diferencia (Avendaño, 2010). El resultado de esa reunión fue la renuncia de tres actores clave del gobierno: Antonio Velázquez Nava, secretario de Fomento Agropecuario; Constantino Quiroz Pérez, secretario de salud y Miguel Ángel Islas Chío, secretario de educación, quienes se incorporarían de lleno a la campaña. Este último había sido secretario general de la sección 15 en Hidalgo, y durante el ejercicio de sus funciones como secretario en Tlaxcala mantuvo el conflicto con el sindicato al mínimo, además de ubicar a la entidad como una de las mejor calificadas en el país en la prueba estandarizada ENLACE (Varela Loyola, 2009), principal política de la reforma educativa con Felipe Calderón.

El hecho de que Islas Chío se haya incorporado a la campaña de forma tardía es muestra, por una parte, del poco apoyo de Héctor Ortiz a la coalición y, por otra, de la mínima fuerza que el PANAL podía mostrar como una estructura independiente. Al final, es claro que el magisterio no se movilizó en favor de la coalición del PAN. Mariano González Zarur ganó con una diferencia de casi ocho puntos, y el SNTE obtuvo dos puestos clave en el gabinete, mientras que el PANAL obtuvo solo una curul de representación proporcional en las elecciones para congreso local de ese mismo año. Los dos secretarios generales de las secciones 31, Francisco González Mena, y 55, Lenin Calva Pérez, dentro de la coalición “Por el Progreso de Tlaxcala” (Cruz Pérez, 2010), fueron vencidos en elecciones de mayoría relativa por el PRI

en los distritos I y XI, respectivamente. En el último año de su gestión, el gobernador Ortiz Ortiz accedió a las demandas del pliego petitorio 2010, realizadas en conjunto por las secciones 31 y 55 del SNTE, y aumentando en un 20% las prestaciones globales percibidas por los maestros ante un déficit en el sector educativo tlaxcalteca de alrededor de 500 millones de pesos “Consiente Tlaxcala a maestros” era el titular de la nota en el periódico Reforma (Vásquez, 2010c).

El arresto a Elba Esther y las condiciones para la ampliación del conflicto en Tlaxcala

En Tlaxcala, lo anterior se puede explicar por dos razones. Primero, por la participación del grupo disidente Movimiento de Bases Magisteriales del Estado de Tlaxcala y otros grupos disidentes en la asamblea nacional representativa de la CNTE el 6 de julio del 2013, celebrada en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. La importancia de esta asamblea, en la que participaron representantes de la disidencia magisterial de la Ciudad de México, el Valle de México, Michoacán, Morelos y Guerrero, además de Tlaxcala, fue la definición de la estrategia nacional para enfrentar a la reforma educativa, como lo indicó ese mismo día en conferencia de prensa el secretario general de la sección 9 del SNTE, Francisco Bravo Herrera, “la parte más importante de la lucha viene todavía, pues hemos definido movilizaciones en este mes y en agosto, cuando se tiene prevista la probación (*sic.*) de las leyes secundarias en contra de las cuales nos hemos expresado” (Henríquez, 2013a).

Después de la asamblea, las campañas de protesta se intensificaron en la entidad. El 29 de agosto, maestros apoyados por la sección 22 de Oaxaca marcharon hacia el zócalo de la capital tlaxcalteca (Vásquez, 2013f). En septiembre, el mes más intenso, anunciaron que tendrían jornadas de protesta matutinas y vespertinas, "Y así vamos a seguir, los maestros que trabajan por la mañana, marchan por la tarde y los que trabajan por la tarde salen a marchar

por la mañana, y así, porque no nos vamos a cansar hasta que entiendan que estamos en contra de la reforma que viola los derechos de los trabajadores de la educación" (Vásquez, 2013h) La protesta más importante fue la del 14 de septiembre, en la que cientos de docentes bloquearon los tres principales accesos al estado en apoyo a los maestros de la CNTE desalojados del zócalo de la Ciudad de México (Henríquez, 2013b). Todas estas protestas formaban parte de una estrategia nacional, siendo, la mayoría de las veces, simultáneas a las movilizaciones en otros estados, lo que conllevaba un apoyo de contingentes de otras secciones y una mayor visibilidad en medios, a diferencia de Hidalgo, que casi no tuvo apoyo ni visibilidad durante sus actos de disidencia.

En segundo lugar, está el conflicto interno entre la sección 55 y el gobierno del estado por la reforma a la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala, el cual resultó en un acercamiento entre el grupo institucionalista del SNTE y la disidencia de la CNTE. Como se descubriría para el segundo trimestre del 2012, el sistema de pensiones civiles del estado estaba en quiebra desde el 2005. Este déficit ha aumentado en un 35% desde esa fecha en un alcanzando en 2012 el monto de 98 millones de pesos. Si esta situación continuaba, de acuerdo con un reporte de la Secretaria de Finanzas de la entidad, “el déficit llegará a 22 mil 138 millones de pesos durante la siguiente década, lo cual representa prácticamente dos veces el presupuesto total del estado (federal y estatal) para el presente año [2012]” (Robles de la Rosa, 2012). La primera acción del secretario de finanzas, Ricardo García Portilla, ante esta situación insostenible, que para el 2012 representaba el 65.3% de los impuestos recaudados en el 2009, fue poner un tope de 19 mil pesos mensuales para los jubilados y pensionados (algunos recibían 40 mil pesos mensuales o más), de acuerdo a un criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, esta medida era solo un paliativo para

evitar el colapso de las finanzas estatales en el corto plazo, como él mismo explicó, “Se acerca el momento en que todos los impuestos que recauda la entidad se dedicarán a cubrir el déficit de las pensiones” (Morales, 2012).

El siguiente paso era reformar el sistema de pensiones civiles para hacerlo viable en el mediano y largo plazo, lo cual, por supuesto, representaba un reto mayúsculo dado que tanto las pensiones como las jubilaciones eran derechos ganados por los burócratas y maestros durante gobiernos anteriores. El 19 de diciembre del 2012, el nuevo secretario de finanzas, Ricardo García Portilla, declaró que faltaban 307 millones de pesos para pagar aguinaldos y las últimas dos quincenas de ese año a 19 mil docentes adheridos al SNTE en la entidad (Vásquez, 2012b). Para el 28 del mismo mes, maestros adheridos a la sección 55, pertenecientes al sistema estatal, y burócratas de los sindicatos 7 de Mayo y Mártires de 1910 tomaron los accesos del congreso local para evitar que los diputados aprobaran la reforma. "No sale nadie, no salen, tampoco entran" (Vásquez, 2012c), gritaban los manifestantes entre empujones, policías estatales, diputados y empleados del congreso. En un acuerdo entre los líderes sindicales y diputados, al día siguiente se estableció una mesa de análisis para la reforma con una clara intención de destrabar el conflicto y liberar al congreso para que se pudiera discutir, además, el presupuesto para el gobierno del año siguiente (Reforma, 2012).

Al no llegar a un acuerdo en los distintos puntos de la reforma, el domingo 30, los manifestantes retomaron los accesos del congreso mientras que el dirigente de la sección 55, Armando Ramos Flores, declaró: "Defendemos el hecho de que los trabajadores no los pasen al ISSSTE, de que no se incremente la edad de jubilación de manera irracional, porque hay una propuesta del Gobierno de que se vayan a los 65 años, y nosotros queremos como máximo a los 58 y 60 años" (Vásquez, 2012d). En respuesta, los diputados del PRI ignoraron el acuerdo

de no pasar a pleno la propuesta de reforma y, a las 23 hr del mismo domingo, después de discutir por ocho horas con todos los diputados, la reforma pasó a votación a puerta cerrada (Vásquez, 2012f).

A pesar de que algunos diputados opositores al PAN y al PRD rompieron los candados y dejaron entrar a algunos sindicalistas que detuvieron la votación en el congreso, los diputados mayoristas se trasladaron al hotel Misión, en el municipio de Yauhquemehcan, y aprobaron la reforma con 17 votos a favor, como lo afirmó el diputado priista, Teodoro Muñoz, quien presidió la mesa directiva: "Ya está aprobada la ley y no hay marcha atrás, los diputados que se opusieron quizás puedan impugnar pero eso ya lo tendrán que resolver los tribunales" (Vásquez, 2012e). Para la primera quincena del 2013, el gobierno del estado aplicó un descuento del 12% en los salarios de más de 3 mil agremiados de la sección 55 para que dichos recursos entraran al Fondo de Pensiones Civiles, como lo establecía la nueva ley. Ramos Flores declaró, "Esa ley de pensiones de origen tuvo muchas anomalías, se aprobó lo que el gobierno y el gobernador quiso, no lo que los trabajadores necesitaban como beneficio", [...], "Hoy es día de quincena y a los maestros ya les aplicaron un descuento del cien por ciento de sus aportaciones"(Vásquez, 2013b). Asimismo, el gobernador Mariano González Zarur decidió no dar su mensaje ante la ciudadanía en su segundo informe de gobierno, "en alguien debe caber la prudencia" (Vásquez, 2013a), afirmó, ante el evidente conflicto que pesaba sobre su gobierno durante la antesala de la detención de Elba Esther Gordillo.

Este enfrentamiento con el gobierno del estado generó un acercamiento de el grupo institucionalista del SNTE y la disidencia de la CNTE. En 2011, las tensiones entre ambos aún eran evidentes. Por ejemplo, el 10 de diciembre, miembros de la sección 31 desalojaron a

integrantes de una fracción del Movimiento de Bases Magisteriales de Tlaxcala (MBMT) de una propiedad del sindicato que habían ocupado por 18 años. En mayo de 2012, durante el desfile del día del trabajo que organiza el magisterio seccional año con año, estos dos grupos se enfrentaron a golpes por la reclamación del edificio. La policía estatal intervino para separarlos, eventos a los que el líder de la sección 3I, José Carmen Corona Pérez, calificó como, "[...] un intento de desesperación porque el movimiento de bases ya no representa ni siquiera un sector digno de tomar en cuenta, es un vandalismo que no podemos tolerar" (Vásquez, 2012a).

No obstante, luego de lo sucedido con la reforma a la ley de pensiones, el acercamiento entre estos grupos se fue haciendo cada vez más evidente cuando realizaron dos estrategias similares en paralelo. El 13 de enero, solo unos días después de la toma del congreso local, miles de agremiados presentaron amparos en contra de lo que consideraban una reforma laboral que afectaba a sus intereses, como lo dijo el líder de la sección 55, "la reforma laboral sí daña a los compañeros maestros, por eso vamos a acudir ante las autoridades para que nos resuelvan las quejas" (Vásquez, 2013g) Lo mismo sucedió con la sección 3I y bases magisteriales; de manera no explícitamente coordinada, cada uno organizándose desde sus oficinas, pero al fin presentando una misma estrategia, al mismo tiempo. Así, el 3 de febrero, alrededor de 20 mil afiliados a la sección 3I se manifestaron en la capital para sumar esfuerzos y evitar que las leyes reglamentarias de la reforma afectaran aún más a los agremiados, como lo expresó su líder, "finalmente ya la aprobaron diputados y senadores, eso ya no tiene revés" (Ovalle y Varela, 2013), en una muestra de apoyo masivo ante lo que se había mantenido como una constante exclusiva de la disidencia.

Este acercamiento táctico entre la disidencia y la parte oficial del sindicato enfrentó un revés cuando el arresto de Elba Esther Gordillo se hizo público cuando el 12 de marzo de 2013, a un mes de su detención en el aeropuerto de Toluca, Corona Pérez declaró en una entrevista al periódico Reforma que la sección 31 renunciaba a emplear acciones disruptivas como medios de presión contra la reforma, “tuvimos las dos opciones, la marcha, la presión, pero para eso ya están los compañeros de la CNTE” (Vásquez, 2013c). Así, dejaban la interrupción a los “compañeros de la CNTE”, para enfocarse en lo que llamó una defensa desde la escuela. Incluso, en un hecho sin precedentes desde la descentralización, los maestros adheridos al SNTE no participaron en el desfile masivo del 1 de mayo para la celebración del día del trabajo, lo que también fue una muestra anual de la fuerza de movilización de cada sección antes de la negociación salarial con el gobierno del estado (Vásquez, 2013d). Pero, como ya mostré más arriba, las movilizaciones de las bases magisteriales se mantuvieron durante los próximos meses y se intensificaron con el fin de lograr una coordinación más estrecha con los contingentes de la disidencia de otras entidades.

Bajo estas condiciones, con la CNTE movilizándose de manera continua y en el antecedente del gobierno local como enemigo en común, las fuerzas del SNTE tendieron a unirse a la disidencia a partir de dos eventos. El primero, la designación el 6 de mayo del 2013 de Armando Ramos Flores, líder de la sección 55, para encabezar la lista de candidatos para diputados locales por la vía plurinominal del PANAL que (Vásquez, 2013e), de acuerdo a la ley electoral, le aseguraba una curul en la siguiente legislatura. Esto es relevante en la medida que el líder sindical asegura su autonomía con respecto al gobierno al no depender de su apoyo, o el del partido oficial, para promover y sostener su carrera política, sino que cuenta con una estructura y recursos propios que lo respaldan y le permiten, además, ampliar

el repertorio de estrategias que el sindicato puede aplicar en contra de la reforma al no haber cooptación de su líder.

En segundo lugar está el fracaso del secretario de gobernación de Tlaxcala, Miguel Moctezuma Domínguez, en su intento por acercarse a la parte oficial del SNTE a través de negociaciones como la del 10 de septiembre del 2013 (Osorno Xochipa, 2013). Esta negociación era clave, ya que, si lograban cooptar al SNTE, el gobierno estatal hubiera creado un contrapeso a la pujante estrategia contenciosa de la disidencia, pero, al fracasar, permitió que estos dos grupos al fin se reconciliaran y lograran converger en intereses y en los medios para lograrlos. El titular del 11 de septiembre del periódico Reforma afirma “Se unen CNTE y SNTE en Tlaxcala” (Vásquez, 2013i), en la nota Armando Sarmiento Villordo, líder del Digno Movimiento de Bases Magisteriales, escisión de MBMT, expresó, "Los maestros se unen en una sola voz para echar abajo estas reformas estructurales", refiriéndose a los 2 mil maestros de las dos secciones y a la disidencia que de manera organizada tomaron las calles de la capital tlaxcalteca y los principales accesos a la entidad. “La división la quiere hacer el Gobierno y no lo vamos a permitir, que quede claro”, declaró, haciendo hincapié en la intención del gobernador González Zarur de cooptar a la parte oficial del sindicato.

A partir de este momento, el magisterio se comportó de manera consistente y unida durante el resto del año. De las 14 tácticas disruptivas realizadas en 2013, la parte oficial del SNTE de las dos secciones estuvo presente en la mitad, de acuerdo con un análisis hemerográfico de prensa nacional y local. El resultado inmediato se manifestó cuando el 31 de noviembre, el gobierno de Tlaxcala declaró, en respuesta al pliego petitorio de ese año, que se le entregarían 198 millones de pesos al SNTE para el beneficio de sus agremiados, un incremento del 4% con respecto a lo entregado el año anterior (Vásquez, 2013j). No obstante,

el balance final de esta campaña de protestas no favoreció enteramente a los intereses del sindicato ya que, el 11 de marzo del 2014, con 23 votos a favor y ocho en contra, el Congreso de Tlaxcala avaló la armonización de la ley de educación local con la federal, agregando sanciones a maestros que no quisieran participar en los procesos de evaluación, o bien, los reprobaran por tercera ocasión consecutiva (Vásquez, 2014).

Armando Ramos Flores, diputado local por el PANAL en funciones y ex secretario general de la sección 55, expresó su consternación al descubrir que la propuesta de ley presentada por la comisión de educación que él presidía no había sido tomada en cuenta, "los trabajadores de [la] educación durante años hemos tenido negociaciones con los gobiernos de diferentes colores, hemos tenido acuerdos que estamos dispuestos a defender" (Vásquez, 2014), declaró Ramos Flores ante la prensa para dejar claro que, a fin de cuentas, lo que el SNTE en Tlaxcala defendía eran los acuerdos que habían estado sumando con cada uno de los gobiernos luego de la transición a la pluralidad y tras la descentralización educativa. Los años que siguieron al 2013 fueron bastante pasivos en cuanto a la presencia en las calles de los maestros, solo se reportaron dos en 2014 y tres en 2015, en gran parte debido a la estrategia de la CNTE para concentrar sus contingentes en la capital del país con el fin de aumentar su peso mediático ante los inminentes cambios de la reforma. A esto le sigue el realineamiento del SNTE frente a las elecciones a gobernador del 2016 y el balance final de su estrategia.

Vale la pena resaltar que, aunque existió este enfrentamiento entre el gobierno y el SNTE, en las elecciones del 2016, el PANAL estuvo dentro de la coalición ganadora junto al PRI, el Partido Verde y el Partido Encuentro Social. El gobernador electo Marco Antonio Mena, quien se había desempeñado como secretario de turismo en el gobierno de Mariano González y luego como coordinador de la bancada del PRI, nombró a Lenin Calva, ex líder

de la sección 55, como secretario de Políticas Públicas. En su discurso de toma de protesta, en el cual estaba presente el propio González Zarur, el gobernador electo indicó su visión del futuro para el SNTE, “en esta materia [educación], habrá cuatro aspectos que vamos a destacar: [primero,] revalorar el rol social del magisterio [...]. Es importante que como sociedad le demos a nuestros maestros el valor que merecen” (Mena, 2017). Su proyecto para llevar a cabo esta propuesta fue la creación del Instituto de Profesionalización Docente, aprobado por el congreso local el 17 de agosto del 2017, tras reconocerlo en la Ley General de Educación estatal con un discurso del diputado del PANAL Y ex secretario general de la sección 31, José Carmen Corona.(E-Tlaxcala, 2017).

Hidalgo: elecciones, partido hegemónico y desmovilización sindical

La historia política reciente en Hidalgo contrasta con la que han experimentado los tlaxcaltecas; su historia es la lucha y el mantenimiento de un partido hegemónico en el poder. Para partir de una diferencia, debemos ubicar el porqué de la coyuntura nacional de la creación del PRD y por qué el empuje de una oposición electoralmente competitiva no tuvo el mismo efecto reformador en Hidalgo como lo tuvo en Tlaxcala, donde se promulgó un nuevo código electoral.. Durante el sexenio de Luis Echeverría, el enfrentamiento entre el gobernador Manuel Sánchez Vite, dirigente magisterial y presidente nacional del PRI, y el gobierno federal que empleó a la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y al SNTE para presionar por su destitución, llevó a la desaparición de poderes en 1975 y a la depuración del partido oficial en Hidalgo (Corrales, 1982).

A diferencia de otros procesos de desaparición de poderes durante ese mismo año, como el de Guerrero, Nuevo León, Puebla o Sonora, el despliegue de fuerza local que

Sánchez Vite mostró frente al poder central al imponer a Otoniel Martínez como su sucesor fue considerable, valiéndole la autonomía al poder regional con respecto al del centro y la consolidación de un orden caciquil dentro de un régimen político autoritario cuyo acto distintivo es el descrédito ciudadano ante las elecciones como un proceso legítimo de rendición de cuentas, lo que se traduce en una baja participación electoral, sobre todo comparada con la de Tlaxcala, como lo muestra el Cuadro 5.

Cuadro 5. Participación electoral para gobernador Hidalgo (1981-2010)

Hidalgo			
	Lista Nominal	Votos Efectivos	Participación %
1981	643,021	359,436	55.9
1987	797,999	467,805	58.6
1993	878,424	346,631	39.5
1999	1,183,203	609,113	51.5
2005	1,621,050	668,634	41.2
2010	1,835,226	840,345	45.8

Fuente: Elaboración propia con datos del CIDAC.

Las elecciones presidenciales de 1988 representaron un impulso para la participación ciudadana, el porcentaje de votación que obtuvo el candidato del FDN, Cuauhtémoc Cárdenas, fue del 27% en Hidalgo, una señal de que podía haber un cambio en la entidad y que este podía provenir de las urnas. Sin embargo, dos años después se comprobó que hacía falta algo más para una transición genuina de régimen. Las elecciones para elegir a los diputados locales de 1992 impusieron las reglas del partido hegemónico: la movilización electoral y las redes tradicionales enraizadas en prácticas clientelares en un ámbito mayormente rural permitieron al partido oficial mantener el control en el congreso local, por lo que la pluralidad

se anuló, al igual que las posibilidades de una reforma a la ley electoral que pudiera impulsarla (P. Vargas, 1990). De los 30 diputados que conforman a la legislatura, 18 son electos por mayoría relativa en distritos uninominales y 12 son de representación proporcional en distritos plurinominales. De estos, el PRI ha mantenido una representación entre el 40% y el 70% de las siete legislaturas que van de 1996 a 2016, como se muestra en la Cuadro 6.

Cuadro 6. Representación política en el Congreso de Hidalgo (1996-2016)

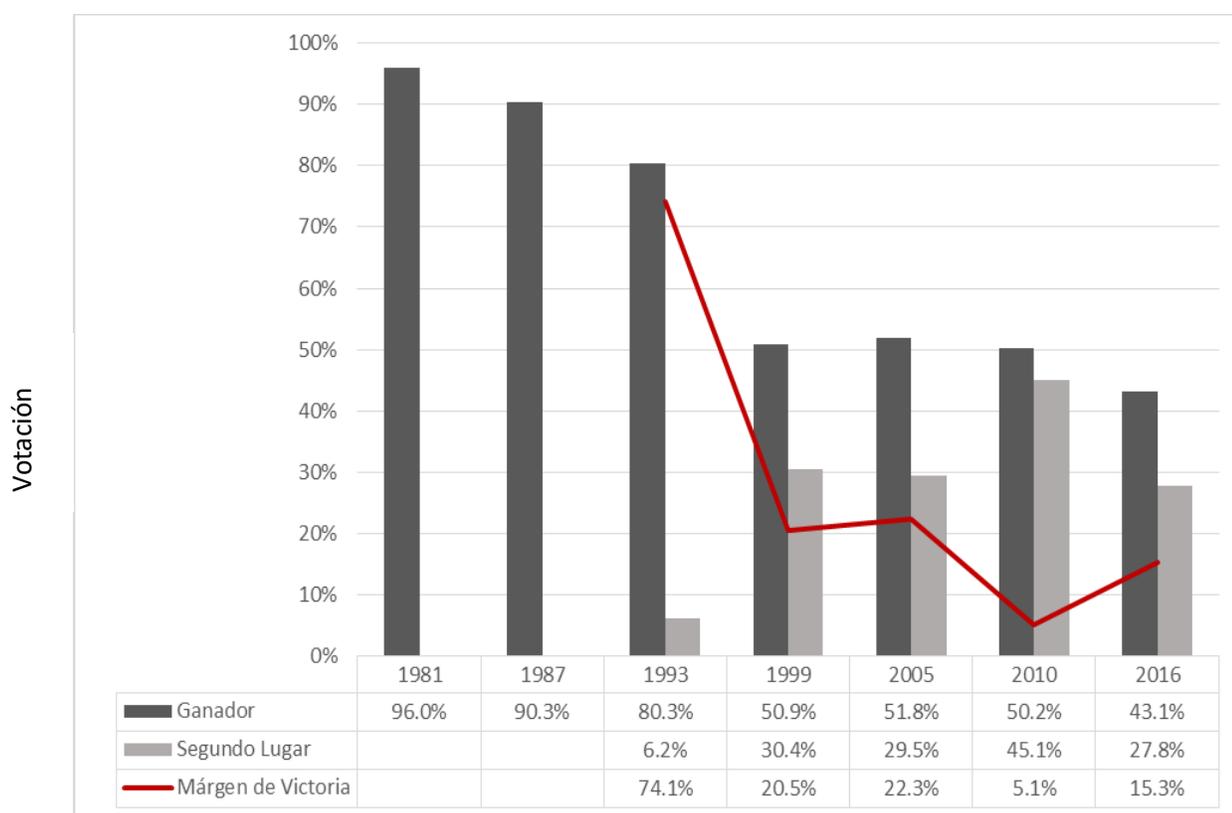
Hidalgo				
Legislatura	PRI	PAN	PRD	Total
LVI (1996-1999)	18 60%	4 13.3%	4 13.3%	30
LVII (1999-2002)	18 60%	7 23.3%	3 10%	30
LVIII (2002-2005)	18 60%	4 13.3%	7 23.3%	30
LIX (2005-2008)	21 70%	2 6.6%	3 10%	30
LX (2008-2011)	17 56.6%	1 3.3%	4 13.3%	30
LXI (2011-2013)	14 46.6%	3 10%	4 13.3%	30
LXII (2013-2016)	20 66.6%	2 6.6%	3 10%	30

Fuente: Elaboración propia con datos del archivo de la biblioteca de la Cámara de Diputados.

Al contrario de lo que sucede en Tlaxcala, en Hidalgo el sistema político ha sido sumamente resiliente desde que el enfrentamiento entre el poder central de Luis Echeverría

y regional de Sánchez Vite, en la década de los setenta, desembocó en un grupo compacto y unido en el PRI hidalguense, el cual pudo repeler con éxito el impulso democratizador promovido por los procesos nacionales. Esto propicia las condiciones para que el PRI hidalguense obtenga sistemáticamente un margen de victoria holgado en las elecciones para gobernador y un control permanente en el congreso local, como se muestra en la Figura 15.

Figura 15. Margen de victoria en elecciones a gobernador Hidalgo (1981-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del CIDAC, INE e IEH.

Las elecciones para gobernador realizadas en Hidalgo en 2010 destacan por ser las más competidas en la historia de la entidad. Francisco Olvera Ruiz, candidato de la coalición Unidos Contigo, conformada por el PRI, el Partido Verde y el PANAL, ganó con apenas una

diferencia del 5.1% de la votación total (ver Figura 15) con respecto a la candidata de oposición de Xóchitl Gálvez Ruiz. Tras una impugnación de los resultados electorales, el Tribunal Electoral del Estado decidió, por unanimidad, anular 32 casillas electorales y ratificar el triunfo de Olvera Ruiz, quien tomó protesta como gobernador el 1 de abril de 2011 (Robledo, 2010). Este hecho está precedido por un escándalo que mostró en primera plana de la prensa nacional la maquinaria electoral operada por el magisterio estatal y cómo el gobierno presidido por Miguel Ángel Osorio Chong inició su desmantelamiento convirtiendo a esta elección en el punto de inflexión donde el PRI rompe con el SNTE en Hidalgo.

El 19 de febrero de 2010, junto a la entonces líder estatal de la sección 15, Mirna García López, y frente a más de mil 500 profesores en el auditorio Gota de Plata en Pachuca, el gobernador Osorio Chong festejaba la reciente formalización de la alianza entre el PANAL y el PRI, registrada esa madrugada ante el instituto electoral del estado, para competir en las elecciones de ese año. “No quisiera yo decir de ventajas y eso, porque sería meterme en el proceso electoral, pero sí decir que es una alianza histórica, la de los maestros con el Partido Revolucionario Institucional, es con quien creo yo que se identifican en la lucha de ideales, en objetivos, y creo que es una buena acción y un buen acuerdo que nos va a permitir enfrentar de otra manera el proceso electoral” (V. Jiménez, 2010a). Esa fue la primera vez que se formalizaba la asociación. Mientras tanto, el PAN y PRD estaban conformando una serie de alianzas en distintos estados a manera de oposición unida para impulsar la alternancia a nivel local, lo que resultaría efectivo por lo menos en Puebla, Sinaloa y Oaxaca al presentarse como una amenaza a la hegemonía priista en Hidalgo.

Asimismo, el PANAL ya había mostrado independencia con respecto al PRI hidalguense. El 13 de agosto del 2007, al abrir las oficinas del partido en Pachuca, el ex líder

sindical y ex diputado federal por parte del PRI, Moisés Jiménez, junto con el secretario del comité ejecutivo estatal del sindicato, Alejandro Soto, aseguraron que la mayoría de los profesores de la entidad estaban adheridos al partido y que le disputarían al PRI la mayoría en el congreso local (V. Jiménez, 2007). Luego de los comicios de 2008, la sucesora de Alejandro Soto, Mirna García, celebró el triunfo de tres presidencias municipales por sí mismos y 53 en coalición con el PRI, asegurando que “[...] el balance es con saldos muy positivos, ésta es la primera participación del partido en elecciones municipales, donde además logró junto con el PRI el triunfo en 53 municipios. [...] Cada partido hizo lo suyo, pero nos da mucho gusto que, si bien el PANAL tiene una gran estructura, es un partido joven y con pocas prerrogativas y aun así, a pesar de las campañas de saliva, logramos muy buenos resultados” (V. Jiménez, 2008b). Un año después, en el 2009, dos diputados del PANAL se opusieron, junto con los diputados del PAN y PRD, a la reforma electoral para modificar el calendario de elecciones en la entidad, presentada por el gobernador Osorio Chong (Mota y Cano, 2009), de esta forma mostrando indicios de puntos en común entre los tres partidos en oposición al PRI.

El aumento de la fuerza política del PANAL en la entidad, aunado al peligro que representaba la presencia de una oposición unificada entre este, el PRD y el PAN en las elecciones de 2010, con negociaciones explícitas para presentar a Moisés Jiménez como candidato de unidad⁴⁴, propició las condiciones ideales para que el PRI buscara la alianza formal con el partido del magisterio, sobre todo al haber mostrado efectividad en las elecciones intermedias de 2008 como una estructura independiente. Aunado a lo anterior, los vínculos de Miguel Ángel Osorio Chong con Elba Esther Gordillo facilitaron las

⁴⁴ Entrevista a Gustavo Cortes Bravo, realizada el 12 de junio del 2017.

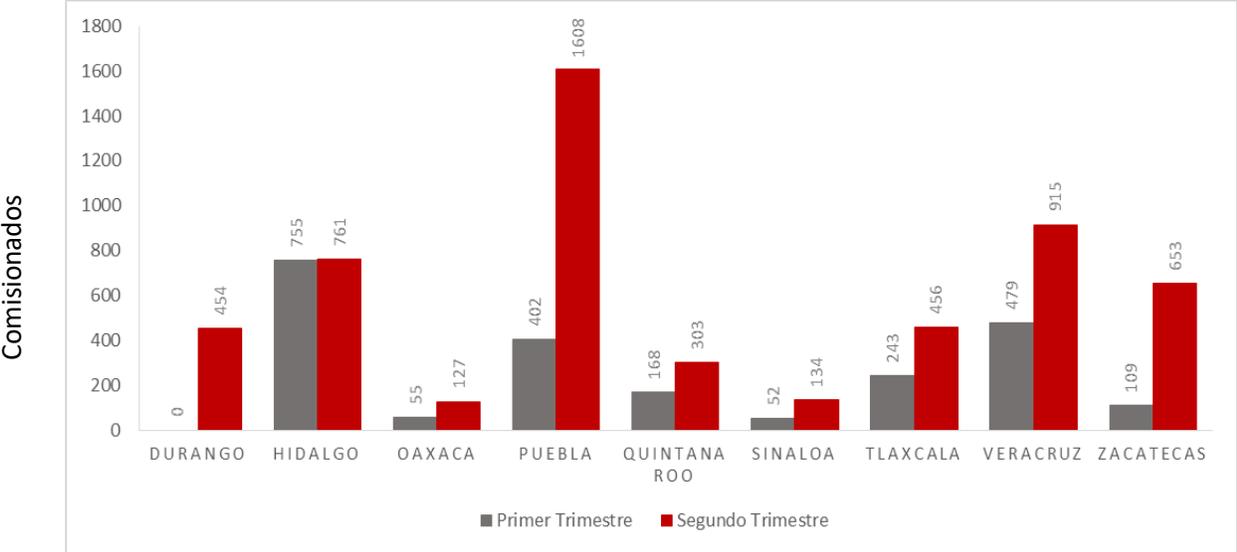
negociaciones en ese momento, siendo él vicecoordinador de la bancada del PRI en la Cámara de Diputados durante la LIX legislatura federal, mientras que ella se desempeñaba como coordinadora del mismo grupo parlamentario. El 8 de junio del 2008, la propia Elba Esther se presentó en Mineral de la Reforma para negociar personalmente con los líderes y delegados de la sección 15 de los 84 municipios de la entidad la alianza con el PRI (V. Jiménez, 2008a).

Lo que se presentó como una alianza formalmente en la campaña terminó en un rompimiento entre ambos grupos políticos. El 8 de noviembre de 2010, en cumplimiento con el artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, las entidades federativas informaron a la SEP sobre el número de comisionados, es decir, aquellas personas que reciben sueldos como docentes mientras realizan alguna otra actividad como, por ejemplo, desempeñar un puesto en la administración pública o funciones meramente sindicales. Estas funciones, no obstante, han sido evidenciadas ante la opinión pública como un indicador de la capacidad del sindicato para organizar y formar operadores políticos o personal dispuesto a realizar actividades electorales (Fernández Martínez, 2012, p. 307), especialmente cuando dichas comisiones están dentro de la categoría de servicios al sindicato.

En esta ocasión, sobresalió el aumento de comisiones del primer al segundo trimestre del año, pasando de 18 mil 582 a 52 mil 306 comisionados a nivel nacional (del Valle, 2010b). Además, organizaciones de la sociedad civil, como Mexicanos Primero, resaltaron el gasto que esto representaba para la hacienda pública, puesto que dichos sueldos eran pagados por las entidades por medio del FAEB, con la particularidad de que ese año el monto ascendió a 4 mil millones de pesos (del Valle, 2010a). Como podemos observar en la Figura 16, de

acuerdo con este reporte, en la mayoría de las entidades donde se celebraban elecciones para gobernador ese año, el aumento de comisionados para actividades sindicales fue notable.

Figura 16. Número de comisionados asignados a tareas sindicales en entidades con elecciones para gobernador



Fuente: Elaboración propia, con información de los reportes de las entidades federativas a la SEP.
 *Se excluyó a Aguascalientes, Chihuahua y Tamaulipas por no contar con la información actualizada o desagregada por tipo de comisión.

En Hidalgo el escándalo alcanzó el ámbito electoral al descubrir, tras el escándalo nacional, que dentro de los comisionados de la sección 15 que cobraban un salario entre los 20 mil y 50 mil pesos mensuales se encontraban los principales líderes de la sección, Cosme Hernández Ortega, Moisés Jiménez Sánchez y la entonces secretaria general, Mirna García López, además de numerosos periodistas locales y miembros del PANAL y del PRI estatal, entre ellos integrantes del equipo de transición de Francisco Olvera, el gobernador electo para el mes de noviembre del 2010, lo cual, de acuerdo con lo publicado en la prensa, estaba

costando un monto millonario mensual al erario público (Cruz Sánchez, 2010; V. Jiménez, 2010c).

El 6 de diciembre de ese año, la ex candidata a gobernadora, Xóchitl Gálvez, junto con el líder del PAN hidalguense, Gonzalo Trejo Amador, presentaron una denuncia ante la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales (FEPADE) en la que delataban una “cadena de corrupción” que involucraba a funcionarios del gobierno, miembros del PRI y del magisterio, lo que daba origen a una poderosa maquinaria electoral. En palabras de la propia Gálvez Ruiz declaradas el mismo día, "Queda completamente claro que como maestros comisionados trabajaron para el PRI. Cómo su estructura político-partidista cobra en la Secretaría de Educación Pública, y cómo el Gobierno del estado ejerció el control de los medios de comunicación y a muchos de esos se les pagó también con dinero público" (V. Jiménez, 2010b). Entre los nombres que cobraban en la nómina de la SEP del estado, resaltaban Miguel Ángel Cuatepotzo Costeira, coordinador del equipo de transición del gobernador electo Francisco Olvera; Manuel Hernández Zamora, secretario de organización del PRI; Héctor Pedraza Martínez, hermano del entonces coordinador del Congreso de Hidalgo, el priista Roberto Pedraza Martínez y, por último, Jairo Vargas maestro de ceremonias de las actividades del gobernador Miguel Ángel Osorio Chong.

Tres días después de que la ex candidata de la alianza PAN-PRD denunciara la estructura del PRI y el magisterio, el gobierno del estado publicó un comunicado oficial en el que reconocía las fallas en la nómina del sector educativo de Hidalgo y declaró que, “Desde el primer momento que se detectaron las inconsistencias, se ordenó la suspensión inmediata de cualquier tipo de pago a quien no justifique su actividad” (V. Jiménez, 2010d). Este escándalo

, que trascendió en la opinión pública como el caso de “los *aviadores* hidalguenses”⁴⁵, tiene como trasfondo un conflicto interno entre el PRI y los maestros, donde el primero culpaba al otro por no haber movilizadado su estructura el día de la elección, facilitando el triunfo marginal de Olvera, hecho que la propia Xóchitl Gálvez explicó en una entrevista al semanario Proceso el 28 de diciembre del 2010, “Antes de mí, el gobierno del estado publicó lo de los *aviadores*, pero sólo los del SNTE, para golpear, porque traen un pleito con ellos” [...]. “Los del SNTE dicen que el gobierno los culpa... [...] Hay voces que quieren anular la elección de Hidalgo. Eso tiene muy enojado al PRI porque, dicen sus dirigentes, la traición del SNTE fue que nunca jugaron a su favor” (Vergara, 2010).

Dos hechos que aportan evidencia para sustentar lo dicho por la ex candidata fueron, por un lado, la falta de entrega de 30 días de aguinaldo por parte de la SEP que, en conjunto con otros 60 días abonados por la Federación Democrática de Servidores Públicos, representaban uno de los grandes logros de la sección (Vergara, 2010) y, por otro lado, la marginación de personas afines al SNTE en el gabinete entrante. De las tres posiciones que se pueden considerar como estratégicas dentro de los sistemas educativos estatales por el manejo de recursos, así como el control de los ascensos, movimientos y asignación de plazas, son el puesto de secretario de educación, la subsecretaría o dirección de educación básica y la dirección del programa carrera magisterial (Fernández Martínez, 2012, p. 370). De estos, el sindicato no convino ninguno. Sin embargo, el director general de educación preescolar, Fausto León Vargas, era miembro del comité ejecutivo de la sección 15 desde antes de su nombramiento.

⁴⁵ *aviadores* es un término coloquial para referirse a las plazas comisionadas en un sentido peyorativo.

Cooptación política de la sección 15 en Hidalgo

Luego del arresto de Elba Esther Gordillo, el contraste entre las reacciones de Hidalgo y Tlaxcala es revelador. En el primero, hubo 5 manifestaciones en la entidad, mientras que en el segundo, las protestas públicas ascendieron a 14 (véase Figura 6), de las cuales, de acuerdo a un análisis de la prensa nacional y local, siete fueron realizadas con ayuda de miembros apoyados oficialmente por las secciones 31 y 55 del SNTE tlaxcalteca. En cambio, la sección 15 sólo protagonizó cuatro en su entidad, es decir, la disidencia sindical estuvo mucho más presente en Tlaxcala, realizando por sí misma la mitad de las protestas. No obstante, en esta misma entidad, la lógica disruptiva del SNTE es más evidente en comparación con lo ocurrido en Hidalgo

Esta tendencia puede comprenderse a partir de dos factores: primero, la falta de movilización por parte de la CNTE hidalguense, el llamado Movimiento de Bases Magisteriales del Estado de Hidalgo (MBMH), al no haber participado en el congreso nacional del 6 de julio del 2013 durante el cual se decidió la estrategia nacional, provocando que el apoyo de contingentes disidentes de otros estados no fuera visible en la entidad. Aún más claro, de las cinco protestas que se realizaron ese año, el más combativo dentro del período estudiado, solo una fue emprendida por la CNTE; las demás fueron impulsadas directamente por la sección 15.

En segundo lugar está la cooptación del gobierno hacia la dirigencia de la sección 15 y el PANAL desde lo sucedido en las elecciones de 2010 y el escándalo nacional de los maestros comisionados. El 24 de diciembre del 2011, Mirna García y Moisés Jiménez, ambos ex secretarios generales del comité ejecutivo estatal, aseguraron durante una entrevista que estaban siendo perseguidos políticamente, argumentando que se debía a su capacidad para

unificar a todas las corrientes internas del sindicato y de construir una alternativa política electoralmente competitiva con el PANAL, "Somos perseguidos políticamente, primero porque hemos conformado una sección 15 fuerte y sólida, con todo el apoyo de los trabajadores de la educación del Estado", [y, segundo], "Porque estamos en primer lugar a nivel nacional en términos de votos con un partido fuerte, porque viene una contienda electoral" (del Valle, 2011).

La denuncia de los líderes, independientemente del sustento de su argumentación, coincidió con el ascenso, un año después, del ex gobernador Miguel Ángel Osorio Chong a secretario de gobernación en el gabinete de Enrique Peña Nieto. Dos semanas antes, durante una reunión plenaria del comité ejecutivo estatal, 639 delegados eligieron de manera directa (sólo se presentó una planilla) a Francisco Sinuhé Ramírez Oviedo, quien previamente se desempeñaba como regidor del municipio de Zempoala por el PANAL, para relevar a García López como nuevo líder de la sección 15 (V. Jiménez, 2011). Cuando se le cuestionó sobre su relación con Elba Esther Gordillo, este expresó que era, "una relación cordial, amena. Nuestra líder nacional. Me siento muy orgulloso de ella. Seguramente nos dará una buena asesoría, muy buenos apoyos y su fortaleza a nivel nacional para sacar los trabajos de la organización" (López, 2011). Faltarían dos años para que detuvieran a la líder nacional, de cuyo grupo formaban parte tanto Mirna García como Moisés Jiménez.

Sinuhé Ramírez mostró en varias ocasiones el rechazo a la reforma educativa, antes y después de la detención de Elba Esther. Por ejemplo, luego de que esta hubiera sido avalada el 16 de enero del 2013 por el congreso de Hidalgo, junto con otros 16 congresos locales, para concretar los cambios constitucionales que requería (V. Jiménez, 2013c), maestros protestaban afuera del palacio legislativo encabezados por el líder (V. Jiménez,

2013b). Asimismo, dos días antes una de las comisiones de la sección había presentado 38 mil amparos ante el Poder Judicial de la Federación (V. Jiménez, 2013a). Por último, en un manifiesto presentado durante una protesta en septiembre de ese año, cuando la lideresa nacional ya se encontraba en custodia, el líder de la sección 15 se expresaba abiertamente en contra de la reforma, "Afirmamos que no es tan sencillo avanzar en la calidad educativa cuando aún existe una enorme desigualdad social, pobreza, hambre, desintegración familiar, falta de empleo y escuelas sin la infraestructura y la tecnología necesaria" (V. Jiménez, 2013d). En el mismo documento se anunciaban una serie de protestas que la parte oficial del SNTE encabezaría en la entidad.

Todo indicaba un apoyo explícito por parte de la dirección de la sección 15 hacia Elba Esther Gordillo y un acuerdo tácito entre esta y el gobierno estatal. Incluso, un año antes, en octubre de 2012, en el marco del congreso estatal de la sección para elegir a los 103 delegados para el congreso nacional, en medio de gritos de "¡Unidad, unidad!" por los más de 600 manifestantes, Sinuhé Ramírez sostuvo que maestros de todo el país asistían al congreso para abogar por "una verdadera reforma educativa" (V. Jiménez, 2012). En ese mismo evento, el gobernador José Francisco Olvera Ruiz manifestó su respeto hacia la autonomía sindical. Pero, ante las apariencias, los hechos se impusieron. En enero de 2014, con Elba Esther en la cárcel, el mismo líder anunciaba que, de acuerdo a las leyes secundarias de la reforma, el número de comisionados adscritos al servicio del sindicato sería reducido, "Necesitamos reubicar al personal en las aulas, vamos por una reestructuración a fondo no solo en la SEPH sino en el propio SNTE, donde solo se requieren 100 comisionados y nada más" (V. Jiménez, 2014).

Ante esta maniobra que iba acorde con lo que el gobierno ya había impulsado desde hacía años, y en contra de la lógica de ampliar la capacidad política de la sección, maestros que se declararon leales a Mirna García y Moisés Jiménez, encabezados por María Eugenia Muñoz Espinoza, diputada local del PANAL y secretaria de finanzas de la sección, denunciaron una traición por parte de Sinuhé Ramírez, "quien se entrega al Gobierno, le da la espalda a los maestros y dura muy poco" (V. Jiménez). Esas fueron las palabras de Muñoz Espinoza en medio de una riña a las afueras de las oficinas del SNTE en Pachuca. Dicha pugna escaló en abril, cuando cinco personas que trabajaban durante la administración de Mirna García fueron removidas de su cargo tras la acusación de haber otorgado préstamos indebidos y de haber desfalcado a la caja de ahorro de la sección.

Entre los despedidos se encontraba Luis García López, hermano de la ex dirigente. Además, se inhabilitó la firma de María Eugenia Muñoz para que ya no pudiera desempeñar en la práctica sus funciones como secretaria de finanzas. En rueda de prensa Víctor Trejo Carpio, diputado local del PANAL y representante del consejo ejecutivo estatal, expresó, "en este momento, para el sindicato, la firma de ella ya no es operante en las instituciones bancarias hasta en tanto se emita el dictamen correspondiente de la auditoría que mandó la organización sindical a nivel nacional", por su parte, Mirna Saldívar Paz, delegada del CEN del SNTE en Hidalgo, afirmó que se sancionaría a cualquiera que resultara responsable de las irregularidades ocurridas durante su desempeño como funcionarios dentro del sindicato (Reyes, 2014).

La ruptura entre el grupo de los exlíderes de la sección 15 por una parte, y del el grupo del líder actual por otra, fueron el preámbulo de lo que sería la muestra más clara de cooptación hacia el sindicato. El 12 de agosto del 2014, agentes de la Coordinación de

Investigación de la Secretaría de Seguridad Pública de Hidalgo detuvieron a Mirna García López, por solicitud de la Procuraduría General del Estado de Hidalgo acusada del delito de robo agravado de 123 millones de pesos (Falcón, 2014) tras aplicársele una auditoria a las 12 cuentas de la sección desde el 2011. El propio Sinuhé Ramírez anunció en una rueda de prensa que podría haber más detenciones , "Fue el mismo Comité Directivo Nacional del SNTE quien denunció a Mirna García por desvío de recursos durante su gestión, y [María Eugenia Muñoz Espinoza] “podría tener el mismo destino” (Paniagua, 2014).

Para 2015, la purga se consumó con la destitución de Moisés Jiménez y Alejandro Soto Gutiérrez, exsecretarios generales de la sección 15, integrantes del mismo grupo que García López y referentes del PANAL en Hidalgo, y del sistema educativo de la entidad. Para el primero, esto significó perder tanto sus dos plazas como directivo por las que percibía 138 mil 375 pesos mensuales como su influencia dentro del partido y el sindicato (V. Jiménez, 2015). En marzo de 2016, durante una visita de Aurelio Nuño, secretario de educación pública federal, Sinuhé Ramírez expresó que “el magisterio no será obstáculo en los cambios en el sistema educativo”, y coincidió con el secretario en que en Hidalgo se habían realizado los acuerdos necesarios para que la reforma avanzara en cada una de sus etapas (Montoya, 2016). El 25 de marzo de 2017, los delegados de la sección 15 eligieron a Luis Enrique Morales Acosta como su nuevo dirigente durante una sesión a puerta cerrada con una sola planilla. Acosta, al referirse a su antecesor declaró que, “no le fue fácil romper paradigmas, no le fue fácil dar pasos a la transformación de la sección 15 del SNTE y romper viejas prácticas de corrupción y compadrazgos, pero supo vencer esos retos y sobre todo supo defender la educación pública y los derechos del magisterio hidalguense” (Montoya, 2017a). Morales

Acosta había fungido como secretario técnico del sindicato previo a su nombramiento como dirigente, hecho que consolidó la influencia de Sinuhé Ramírez en la sección 15.

Las principales consecuencias de este proceso de transición de elites al interior de la sección 15 fueron la poca intensidad del magisterio para emplear tácticas disruptivas, siendo mucho más activo en los periodos que Moisés Jiménez y Mirna García fueron dirigentes y, a su vez, el desmantelamiento de la estructura de comisionados que servía como base organizacional del PANAL en la entidad. En 2011, primer año del gobierno de Francisco Olvera, la sección 15 contaba con 440 maestros comisionados a actividades sindicales, pero en el último año de su administración, el SNTE hidalguense solo contaba con 48⁴⁶. A diferencia de lo sucedido en la elección anterior para gobernador, en esta ocasión el PANAL se alineó completamente al candidato del PRI, Omar Fayad, integrándose en la misma coalición, Hidalgo con Rumbo, y así mostrando abierta y públicamente su apoyo (Criterio, 2016), obteniendo así un margen de victoria del 15.3% en los resultados electorales.

Conclusiones preliminares

Lo que podemos observar, a partir de la comparación de los casos de Tlaxcala e Hidalgo, es cómo el sistema político fue estructurando las condiciones e incentivos para que, en el primer caso el conflicto se ampliara, mientras que en el segundo caso se restringieron sus posibilidades poco a poco. Estas condiciones se pueden dividir en tres grupos: primero, aquellas relacionadas con la competencia electoral y la lógica que se impone ante la relación entre los gobiernos locales y el SNTE; segundo, las condiciones que se derivan de la autonomía o dependencia de los líderes del SNTE con respecto al gobierno para desarrollar una carrera

⁴⁶ Los datos los obtuve del Informe de las entidades federativas para cumplir con el Artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental
http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_Ley_General_de_Contabilidad_Gubernamental

política propia y, tercero, aquellas que tienen que ver con la capacidad organizacional de las secciones para movilizarse. A continuación, presento las conclusiones generales del estudio, ahondando en cada uno de los hallazgos presentados, las implicaciones de la tesis en otras áreas del conocimiento y las posibles rutas futuras de investigación.

Conclusiones: ¿por qué protestan los maestros?

Tres preguntas guiaron el desarrollo de la presente investigación, ¿por qué algunas secciones del SNTE deciden salir a las calles mientras otras se mantienen pasivas ante la misma coyuntura? ¿Qué condiciones permiten que los maestros salgan a las calles en estados donde la CNTE tiene poca presencia? ¿Qué explica la diferencia en el comportamiento de las secciones del SNTE en Tlaxcala e Hidalgo ante la reforma educativa del 2013? El argumento principal para responder estas preguntas es que depende del sistema político que impere en la entidad federativa surgirá o no el conflicto entre el gobierno y el SNTE. Un tipo de sistema político implica una forma particular de competencia política lo que, a su vez, condiciona el grado de autonomía de los líderes sindicales, así como su capacidad organizacional y el margen de maniobra que tienen para buscar aliados externos al gobierno cuando están en desventaja frente a éste.

Para probar este argumento realicé una comparación de casos más similares entre Hidalgo y Tlaxcala. Estos estados son semejantes en una serie de variables relevantes para explicar el conflicto entre las secciones del SNTE y los gobiernos locales pero resulta indispensable resaltar una en especial. En ambas entidades federativas hay grupos disidentes que se adhieren a la CNTE llamados Bases Magisteriales que, aunque siguen la doctrina y la estrategia de la disidencia, nunca han obtenido el control de sus secciones como en Oaxaca, Michoacán o Guerrero donde la planilla de la CNTE gana en las elecciones para nombrar el consejo ejecutivo seccional y por lo tanto se hacen de los recursos materiales, humanos y aquellos que provienen de las cuotas para poder financiar sus estrategia de movilización que las ha hecho famosas en los medios de comunicación. Si la CNTE fuese hegemónica en alguno de los dos casos estudiados sería la principal variable explicativa. La fortaleza del

diseño de investigación es que controla este tipo de variables manteniéndolas constante en ambos casos, es decir, la CNTE está presente tanto en Tlaxcala como en Hidalgo por lo que en ninguno puede explicar la diferencia en el nivel de conflicto, por lo que permite traer a la luz otras variables como, en este caso, el sistema político.

En Hidalgo, el sistema político autoritario, caracterizado por una baja competitividad electoral, mantuvo al sistema de partido hegemónico del PRI, lo que provocó que cualquier intento de construir una oposición política con posibilidades creíbles de ganar una elección fuese percibida por parte del gobierno como una amenaza. Ante la fortaleza política adquirida por los líderes de la sección 15 a través del PANAL, quienes incluso habían ganado las elecciones en un importante número de municipios, el gobierno de Hidalgo reaccionó en consonancia con las políticas de la incertidumbre de los regímenes autoritarios, desmantelando su capacidad organizacional y aprovechando un escándalo sobre los maestros comisionados para actividades sindicales que acotó fuertemente el número de operadores políticos, y reprimiendo a los mismos líderes. Debido a lo anterior, las bases de la sección 15 del SNTE casi no se movilizaron ante la reforma de Enrique Peña Nieto. De hecho, en 2013 el número de protestas, marchas y tomas de oficinas públicas en conjunto fue de solamente 5. Asimismo, los maestros no fueron incluidos por el PRI dentro de la coalición ganadora en las elecciones del 2016, por lo que no consiguieron puestos en el gobierno.

La imagen es bastante distinta en Tlaxcala, donde la competitividad electoral obtenida a partir del apoyo que le otorgó el PRD nacional al local, y junto con una reforma electoral del estado que permitió las coaliciones en los comicios para gobernador, impulsaron la alternancia en el ejecutivo y a un sistema de partidos pluralista. En ese contexto, los líderes de las secciones 55 y 31 nunca vieron amenazadas sus carreras políticas, por lo que siempre

estuvieron en posibilidades de ampliar el conflicto sin que la capacidad organizacional de sus secciones se viera mermada. Así, durante el año 2013 convergen el conflicto entre el gobierno local y un conjunto de sindicatos de burócratas por el sistema de pensiones, más la lucha contra la reforma educativa, lo que tuvo como consecuencia que los sindicatos, incluido el grupo de la CNTE y Bases Magisteriales, tuvieran un frente común contra el gobierno de Mariano González Zarur. Esto se vio reflejado en el número de protestas, marchas y tomas de oficinas de ese año, sumando un total de 14. Luego de la fuerte presión ejercida por los sindicatos, el siguiente gobierno les otorgó mayores apoyos, designando al secretario general de la sección 55, Lenin Calva, como titular de la nueva Secretaría en Política Pública.

Con el argumento en estas condiciones, se pueden desprender tres hallazgos relevantes para informarnos mejor sobre las dinámicas del conflicto en los distintos arreglos institucionales y la estructura de sus incentivos. Primero, la competencia electoral, tanto en Hidalgo como en Tlaxcala, es el aspecto clave que detona a los demás elementos de los sistemas políticos para que el conflicto encuentre las condiciones ideales para ampliarse o para contenerse; segundo, la autonomía de los líderes seccionales con respecto del gobierno es relevante para explicar el conflicto, puesto que, a partir de ellos como intermediarios, las secciones en su conjunto se hacen de recursos que derivan en la capacidad para movilizarse y, por último, el conflicto se puede ampliar o diluir en la medida que el sindicato cuente con operadores políticos profesionales que organicen las movilizaciones. Si se quiere apaciguar su ímpetu, se tiene que desarticular su capacidad organizacional.

La competencia electoral y sus incentivos en el conflicto

Alrededor de la competencia electoral se estructuran los incentivos para aumentar o disminuir el conflicto. Dado que todas las secciones buscan tener el control del aparato educativo local

para hacerse de más recursos y para ampliar el número de plazas o puestos de trabajo o adquirir la asignación de un mayor presupuesto, lo que se traduce en prestaciones y beneficios extra a los que se obtienen con las negociaciones nacionales, es que generan dicha presión. . Por su parte, los gobiernos estatales, en específico el gobernador, necesitan de su apoyo como maquinas electorales, lo que provoca que exista una relación permanente de tensión entre estos dos actores. La gran mayoría de interacciones se desarrollan en medio de negociaciones constantes, luchas de egos entre los líderes y acuerdos contingentes para definir el tipo de apoyo electoral y lo que se obtendrá de éste La diferencia que puede explicar el hecho de que a partir de la competencia electoral se pueda aumentar o disminuir el conflicto radica en la manera en la que se van desarrollando las interacciones entre el gobierno y el sindicato bajo una determinada lógica.

En Hidalgo, aunque el SNTE formó parte oficial de la coalición ganadora en los comicios del 2010 por medio del PANAL, el magisterio no obtuvo ningún puesto clave en el gabinete de Francisco Olvera debido al desencuentro devenido del escándalo de los comisionados sindicales. Sin embargo, además de suponer que el PRI en Hidalgo quiso desvincularse del SNTE por presión mediática, lo cierto es que desde el gobierno pasado se estaba configurando una relación conflictiva entre los dos grupos por la audacia que tuvo la sección 15 de competir de manera autentica contra el PRI en las elecciones locales. Tan sólo en las elecciones intermedias del año 2008, previas al triunfo de Olvera, y a pesar de que oficialmente iban en coalición, el SNTE ganó como oposición al PRI, en tres presidencias municipales con el recién formado PANAL. Ese ímpetu electoral también los acercó a los demás partidos de oposición, con posturas semejantes a las del PAN o PRD, como la de oponerse a la reforma o al calendario electoral propuesto por el entonces gobernador Miguel

Ángel Osorio Chong. Es importante recordar que, dentro de la lógica autoritaria, la mínima muestra de disenso representa la mayor amenaza, puesto que expone la fragilidad del régimen en contraste con su solidez discursiva, como el ejemplo de la inmolación del vendedor de frutas Mohamed Bouazizi en Túnez descrito en el capítulo 1.

En la entrevista que Xóchitl Gálvez, la candidata de oposición al PRI en 2010, otorgó a Proceso se ejemplifica claramente cómo el PRI había interpretado la temeridad del SNTE como una traición, pues, de acuerdo con ellos, en la elección del 2010 “no habían jugado a su favor” (pág. 30, Capítulo 3). Romper la regla del control provocó la reacción autoritaria en el caso de Hidalgo, pero de nuevo, las condiciones observables para que esto sucediera fueron el desprestigio mediático del SNTE y su participación en la competencia electoral como oposición auténtica al PRI. Luego de que se expulsara de las filas del PANAL en Hidalgo, a los dos líderes de la sección 15, Mirna García López y Moisés Jiménez, y tras la elección de un nuevo líder más favorable para el gobierno, el PANAL se integró en la coalición ganadora del PRI en las elecciones de 2016, donde resultó vencedor Omar Fayad Meneses, pero sin puestos claves en el gabinete.

En Tlaxcala, por el contrario, la competencia electoral permitió que la estructura de movilización del SNTE fuese independiente a cualquier partido, incluso al propio PANAL. Lo anterior quedó claro en las elecciones de 2010, en las que dos grupos se disputaron la nominación de la candidatura para gobernador al interior de la coalición “Pro el Progreso de Tlaxcala”, integrada por el PAN, PANAL y el PAC. El primer grupo apoyó a Perla López Loyo, quien era cercana al gobernador Héctor Ortiz Ortiz, líder del PAN tlaxcalteca y fundador del PAC. El segundo grupo postuló a Adriana Dávila Fernández, quien había desarrollado su carrera política en el panismo nacional dirigido, en ese entonces, por el presidente Felipe

Calderón, quien además era cercano a Elba Esther Gordillo, y, por añadidura, al PANAL. Es decir, el clivaje en disputa por la nominación era entre la política local y la nacional. Al final, se impuso el Consejo Ejecutivo Nacional del PAN para con Dávila, lo que ocasionó una ruptura al interior del partido y cuyos efectos se hicieron visibles en los resultados de la elección al ser el PRI el ganador de la coalición,, encabezada por Mariano González Zarur.

Lo relevante de este proceso electoral es que el SNTE, aun formando parte formalmente de la coalición perdedora con el PANAL, obtuvo dos puestos clave en el gobierno entrante de Mariano González, con Tomás Munive Osorno como secretario de educación pública y la subsecretaría de educación básica a cargo de Josefina Espinoza Cuellar, ambos miembros de la sección 3I. Así, la disputa entre el grupo panista nacional y local de Tlaxcala, más la falta de consolidación del PANAL como un partido institucionalizado mostraron cómo las secciones del SNTE tlaxcalteca son autónomas con respecto a cualquier partido, por lo que pueden elegir libremente a sus aliados políticos. Las condiciones de la competencia electoral propias del pluralismo condicionan, en este caso a la estrategia del sindicato, lo que se pudo observar durante el 2013 al escalar el conflicto con el mismo gobierno que les había apoyado electoralmente tres años antes, fue solo una consecuencia más de esta misma lógica de la autonomía.

La carrera política de los líderes y su relación con el gobierno

Los secretarios generales seccionales son clave para la organización sindical, por, al menos, dos razones. Primero, previo a la reforma de Peña Nieto, ellos eran los encargados directos de hacer las negociaciones con los gobiernos estatales para obtener beneficios anuales extraordinarios, lo que les permitía legitimarse frente a sus agremiados, pero que también les otorgaba el poder de cohesionarlos o cooptarlos al tener plena discrecionalidad para repartir

incentivos selectivos que motivaran la participación de los miembros de la sección hacia objetivos políticos concretos. En segundo lugar, como coordinadores de las actividades de cada sección, son responsables directos de la organización de protestas, marchas o tomas de oficinas públicas. Como lo explicaron, durante sus entrevistas, Josefina Eva González Hernández y el Secretario de Previsión Social del Comité Ejecutivo Seccional de la sección 3I, en el momento en el que se toma la decisión de emprender cualquier tipo de táctica disruptiva, primero se hace un plan entre los principales secretarios de la sección, donde el secretario general es *primus inter pares*, para después “bajar la orden” hacia los supervisores regionales, los directores de escuelas y, por último, a los maestros.

Por estas razones, los secretarios generales son los líderes estatales del SNTE, y de la autonomía de ese liderazgo depende el potencial del sindicato para movilizarse, pues, cuando estos son cooptados o reprimidos, se ve afectada directamente la cadena de mando y su capacidad estratégica. Uno de los puntos en el que los líderes seccionales son especialmente vulnerables es en su interés por tener una carrera política propia, derivado de la tradición corporativa en la que la mayoría de ellos se desarrollaron. Durante el siglo XX, en México se volvió una regla informal que el apoyo político de los líderes sindicales les fuera retribuido con cargos en el gobierno o puestos políticos. Todavía es común hoy en día observar que el dirigente de los trabajadores petroleros o mineros obtenga un puesto como diputado federal o senador, por lo que la simbiosis entre liderazgo sindical y política partidista se normalizó. De nuevo, la diferencia radica en que la probabilidad de que un gobernador pueda truncar la carrera política de un líder sindical, efectivamente, es mayor en un sistema de partido hegemónico que en uno pluralista, ya que, en el último, aunque el líder del partido del gobierno sea expulsado, aún puede buscar aliados en la oposición, mientras que en el primero,

salir del partido oficial significa prácticamente concluir la vida partidista, como se observó en los casos estudiados.

Tanto Francisco González Mena como Lenin Calva Pérez, líderes de las secciones 31 y 55, respectivamente, compitieron en la elección del 2010 por un distrito de mayoría relativa dentro de la coalición “Por el Progreso de Tlaxcala” junto a la panista Adriana Dávila, y ambos perdieron. Su posición frente al gobierno entrante de Mariano González Zarur no era la mejor, pero las elecciones para renovar las dirigencias del SNTE en Tlaxcala fueron en 2011, en las cuales se eligieron a Armando Ramos Flores como secretario general de la sección 55 y a José Carmen Corona Pérez de la sección 31. Lo relevante de estos hechos es que, para ellos, la situación fue distinta; ambos fueron electos diputados locales por representación plurinominal, ambos apoyados por el PANAL, el primero en las elecciones intermedias de 2013 y el segundo en 2016. De hecho, Lenin Calva pudo continuar su carrera política aún tras su derrota en el 2010, pues en el gobierno priista de Marco Antonio Mena fue nombrado secretario de políticas públicas en 2017 y actualmente es diputado local suplente por el PANAL.

Lo anterior permite comprender mejor por qué fue posible la alianza entre el SNTE y la CNTE durante el año 2013. Teniendo una plataforma política firme en el PANAL, los dirigentes de las secciones tlaxcaltecas quedaban fuera del rango de cooptación del gobierno de González Zarur, una autonomía que les permitió organizar movilizaciones y demás protestas mencionadas en el capítulo 3. Para dimensionar la importancia que representa la autonomía de los líderes seccionales con respecto a los gobiernos locales, vale la pena retomar una cita ya mencionada de Armando Ramos, “los trabajadores de [la] educación durante años hemos tenido negociaciones con los gobiernos de diferentes colores, hemos tenido acuerdos que estamos dispuestos a defender” (Vásquez, 2014). Los acuerdos

derivados de las negociaciones realizadas por los líderes son lo que permitió al SNTE tlaxcalteca acomodarse, negociar y presionar por medio del conflicto cuando fue necesario para salir ganando con cada gobierno en turno hasta la fecha.

Los hechos en Hidalgo son aún más contundentes que los de Tlaxcala para sustentar el argumento sobre la importancia de la autonomía de los líderes y su relación con el sistema político, puesto que en el primero ocurrió lo contrario. Al haberlos identificado como una amenaza por su potencial fuerza electoral, de los exsecretarios generales de la sección 15 con el PANAL, el PRI hidalguense inició una campaña en su contra para acabar con su carrera política, sobre todo después de que se les responsabilizara por los resultados electorales tan cerrados en la elección para gobernador de 2010, donde “no habían jugado a su favor”, como lo expresó la perredista Xóchitl Gálvez (véase capítulo 3).

Tomemos como ejemplo a Moisés Jiménez, quien inició y terminó su historial de ocupar cargos de elección popular como diputado federal por el PRI tras haberse desempeñado como secretario general e la sección 15 en 2003. Pero en 2005 decide emigrar al PANAL y continuar su lealtad a Elba Esther para poner sus bases en Hidalgo. Es ahí donde, teniendo a un grupo político formal propio, comienza a mostrar aspiraciones políticas más grandes entre sus compañeros del magisterio, de acuerdo con lo que me dijo en entrevista Gustavo Cortés Bravo, ex secretario de finanzas de la sección 15. Luego vino la debacle: el escándalo de los comisionados sindicales que se enfrentan al escarnio público y le quitan su plaza (Chávez, 2014), más el encarcelamiento de Elba Esther, motivo por el que resulta marginado en el PANAL, seguido de intentos fallidos de continuar su carrear en otros partidos.

En 2016 el PAN consideró a Jiménez dentro de su lista de candidatos de representación plurinominal en las elecciones locales, pero, tras los resultados finales, este quedó con cinco

diputados de mayoría relativa y sólo dos plurinominales, lo cual no fue suficiente para que el líder magisterial llegara al congreso (Valera, 2016). En 2017, el candidato resurge en la campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador, quien lo nombró Coordinador de Estructura y Redes Políticas del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) para las elecciones federales de 2018 (Montoya, 2017b), encargo por el que obtiene la nominación a diputado federal por representación proporcional por el Partido del Trabajo (PT) pero, una vez más, este solo logra el puesto como diputado en la repartición, por lo que Moisés Jiménez, ocupando el quinto lugar en la lista, no pudo ocupar la curul (D. Padilla, 2018). En Hidalgo, al parecer, desarrollar una carrera política fuera del PRI, donde este es hegemónico, parece implicar no tener carrera política en lo absoluto.

El otro ejemplo, más drástico, es el de Mirna García, quien fue acusada y puesta en prisión preventiva por el supuesto desfalco de 123 millones de pesos a la sección 15 del SNTE. En 2015 salió en libertad condicional tras un juicio de amparo, pero en 2016 la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo dictó una orden de reaprehensión luego de que un Tribunal Colegiado revocara dicho amparo, razón por la que huyó y actualmente es buscada por la Interpol (Chávez, 2018). La carrera política de García López fue al interior del SNTE y del PANAL Nunca ha desempeñado un cargo de elección popular y, al igual que Moisés Jiménez, fue postulada como diputada plurinomial por el PT en 2018 sin quedar electa, por lo que conforme pasa el tiempo, sus oportunidades de siquiera iniciar dicha carrera dentro de la competencia electoral parecen ser cada vez más inciertas.

La forma en la que esto afectó a la capacidad de movilización del SNTE en Hidalgo durante el año crucial de 2013 se puede apreciar en la actitud del entonces secretario general de la sección 15, Francisco Sinuhé Ramírez Oviedo, antes y después del arresto de Elba Esther

y de Mirna García. Como me lo explicó un supervisor regional de la sección 15 cuando lo entrevisté, la estrategia del PRI en Hidalgo fue una réplica de la del PRI nacional, “corta la cabeza y el cuerpo cae”. Sinuhé Ramírez se mostró públicamente en contra de la reforma educativa en más de una ocasión desde que inició su cargo en 2011, luego renovó su puesto por un periodo adicional de tres años en 2013 y un año después asume una postura totalmente opuesta a la inicial. Tras asumir Juan Díaz de la Torre el cargo como secretario general nacional, el mismo Sinuhé vuelve a reducir el número de comisionados, y muestra su apoyo a la destitución y marginación de personas cercanas a Mirna García dentro de la sección 15 y el PANAL y, luego del arresto de esta última, declaró públicamente que podría haber más arrestos dentro del mismo grupo.

Al dejar el puesto y asumirlo Luis Enrique Morales Acosta, quedó claro que en Hidalgo el grupo hegemónico dentro del SNTE era otro. Al cuestionársele en 2018 sobre la liberación de Elba Esther declaró, “Para mí no representa nada la liberación de esta persona, tenemos un único representante legítimo que es Juan Díaz de la Torre” y al preguntarle su opinión sobre la nominación de Mirna García como diputada federal por el PT respondió, “lo único que tengo certeza es de que no llega al cargo de diputada federal, pero no me compete” (Santos, 2018). El cambio en el tipo de liderazgo de la sección 15 significó un magisterio más cercano a los intereses del gobierno federal y local con respecto a la implementación de la reforma educativa, lo que se tradujo en una escasa movilización.

¿Quieres que el SNTE no se movilice? ¡Quítale sus operadores políticos!

¿Por qué el SNTE se movilizó en Tlaxcala y no en Hidalgo? Porque en el primero podía y en el segundo no. A veces las respuestas más sencillas son las indicadas. Poder, en su acepción de capacidad (*potere*), implica tener los recursos para llevar a cabo una acción que traerá

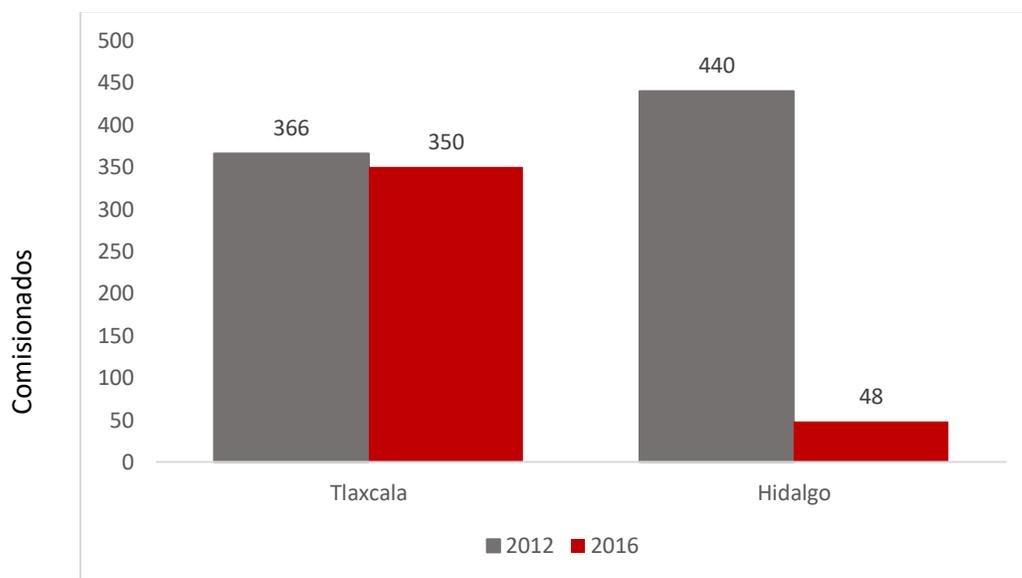
beneficios futuros y, en los términos del presente estudio, “poder” significa “capacidad organizacional”. Lo que hicieron las secciones 31 y 55 del SNTE en Tlaxcala en 2013, en unión con la CNTE, se conoce coloquialmente como “mostrar músculo”. Tenían a las personas suficientes para llevar a los maestros a las calles a marchar, a gritar consignas, a tomar tanto la autopista Tlaxcala–Puebla como el congreso local. La movilización es en sí misma un acto de organización, como me lo explicó el Secretario de Previsión Social de la sección 31: una vez que se ha tomado la decisión y se ha hecho un plan, viene el momento de “llevar a los compañeros a la marcha o lo que se haya decidido”. Varios de sus compañeros, incluido él, reciben una formación política especial para desarrollar las actividades sindicales, el cual es un proyecto impulsado especialmente por Elba Esther Gordillo para lograr lo que a él le habían enseñado, que era el objetivo último del SNTE, “el sindicato está para defender los derechos de los trabajadores, no para mejorar la educación”.

Uno de los indicadores clave para poder observar el “músculo” o capacidad organizacional de cada sección es el número de maestros comisionados a actividades sindicales, como ya lo mostré en varias ocasiones a lo largo de este estudio, puesto que los comisionados funcionan como operadores políticos del sindicato. Por esa razón, su el número aumenta antes de una elección (véase capítulo 3). Para apreciar de manera comparada la situación de los comisionados⁴⁷ en Tlaxcala e Hidalgo, basta con observar la Figura 16, donde se ilustra cómo el *estatus quo* prácticamente prevaleció en el primer caso, donde el gobierno nunca tuvo la oportunidad de influir directamente en los recursos de los que disponían las

⁴⁷ Hay que tener precaución con los datos sobre comisionados reportados por las entidades. Como advirtió México Evalúa en su Censo Educativo (Fernández Martínez, 2014) existen varias irregularidades. Para Tlaxcala se censó 161 y para Hidalgo 574. Lamentablemente sólo se ha realizado el ejercicio un año por lo que no contamos con los datos suficientes para hacer una comparación.

secciones del SNTE, en contraste con el segundo, donde el efecto de la campaña en contra de los comisionados y la cooptación de sus líderes repercutió de manera devastadora:

Figura 17. Número de maestros de educación básica comisionados a actividades sindicales en Tlaxcala e Hidalgo (cuarto trimestre del año 2011 y 2016)



Fuente: Informe de las entidades federativas para cumplir con el Artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental
http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_Ley_General_de_Contabilidad_Gubernamental

Dada la evidencia mostrada, sobre todo en el capítulo 3, infero que las posibilidades para que un gobierno deteriore la capacidad organizacional de una sección aumentan cuando se está dentro de un sistema autoritario como en el caso de Hidalgo. Tan solo hay que retomar el argumento de la sección anterior: al tener siempre la posibilidad de cooptar a los líderes, los gobiernos autoritarios pueden disponer o acabar con los recursos del sindicato siempre que los necesiten, o que los perciban como un medio que puede ser usado en su contra. Cuando salieron a la luz pública los llamados “aviadores”, el gobierno de Osorio Chong tuvo la oportunidad para dismantelar una maquinaria política que estaba empezando a ser electoralmente autosuficiente e independiente. Sinuhé Ramírez acertó el último golpe para

dejar a los miembros de base de la sección 15 sin los operadores que los hubieran organizado para salir a la calle a protestar en contra de la última gran reforma educativa, como sí lo hicieron en Tlaxcala.

Estas son las tres condiciones que interactúan dentro del mecanismo causal para hacer posibles los resultados diferentes que observamos entre Tlaxcala e Hidalgo. La competencia electoral, la autonomía de los líderes seccionales con respecto al gobierno y la capacidad organizacional de cada sección explican, en conjunto, el porqué aumenta o disminuye el uso de tácticas disruptivas del SNTE en una coyuntura política como la reforma educativa de Enrique Peña Nieto. Estas, a su vez, son precedidas por un tipo de sistema político determinado, el cual, a partir de la conformación de incentivos y lógicas distintas, explican el hecho de que esas condiciones interactúen de manera distinta en uno u otro. A continuación, haré un breve recuento de otras dos condiciones indispensables que permitieron que dichas condiciones se relacionaran de manera relativamente aislada con respecto a la influencia del sistema o régimen nacional.

El liderazgo de Elba Esther Gordillo y la descentralización educativa

Como lo mostré en el capítulo 2 con el ejemplo de Othón Salazar y la lucha que emprendió con sus compañeros de la sección 9 en la Ciudad de México para mejorar las condiciones de los maestros, la historia del SNTE está llena de conflictos y luchas por la centralización de su liderazgo a nivel nacional, por mejores salarios, por la equivalencia de prestaciones en el medio rural y urbano, y contra reformas que afectan a sus condiciones laborales. En todos estos conflictos, el gobierno federal ha estado presente de una u otra forma, pero, a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal en 1992, los gobernadores se convirtieron en actores indispensables y principales responsables en la

implementación de la política educativa, y además como moderadores del conflicto entre los distintos grupos de interés que participan en ella. Asimismo, la descentralización tuvo como consecuencia que los secretarios generales de los comités ejecutivos seccionales adquirieran un poder notable al tener la posibilidad de realizar una segunda ronda de negociaciones directamente con los gobiernos locales en paralelo a la que realizan entre el gobierno federal y el comité ejecutivo nacional del SNTE. Por este motivo, cada sección organiza su propio desfile del 1 de mayo para demostrar su capacidad organizacional antes de entregar su pliego petitorio anual con sus respectivas demandas.

A partir de la descentralización educativa se impulsaron una serie de reformas, principalmente para promover la calidad de la educación, es decir, al mezclarse los sistemas educativos estatales con el federal en muchas regiones, se le dio preeminencia al local, puesto que se había establecido desde su origen en los centros urbanos, atrayendo mayores beneficios en términos de infraestructura y materiales educativos, desplazando a las zonas rurales, atendidas en un principio por el sistema federal, a condiciones permanentes de marginación y aumentando la desigualdad regional en materia educativa (Arnaut, 1999). En el informe sobre Desigualdades en México de 2018, realizado por el Colegio de México, los investigadores mencionan que, “la probabilidad de que un estudiante de una escuela urbana alcance buenos aprendizajes es entre tres y cuatro veces mayor que la de un alumno de una escuela rural” (Flamand y Altamirano, 2018, p. 38).

La reforma de Felipe Calderón fue ambiciosa al contemplar tres dimensiones: mayores recursos para la infraestructura, mejoras en el desempeño de los alumnos con pruebas estandarizadas y mejoras en el desempeño de los maestros con medidas específicas. Como él mismo indicaba en su discurso de inauguración de la Alianza por la Calidad

Educativa en 2008, “[...] a partir de ahora, el otorgamiento de nuevas plazas y la ocupación de las vacantes definitivas se realizarán mediante concursos nacionales públicos, y solo habrá promociones por concurso y en función del mérito profesional” (Calderón, 2008). Aunque el propio presidente consideraba esto una alianza entre el gobierno federal y el SNTE, lo que resultó fue un bloqueo por parte de este último, en específico de Elba Esther Gordillo, quien no permitió implementar efectivamente las medidas que darían los resultados esperados de la reforma.

Como mostré en el capítulo 2, la fuerza del liderazgo de Gordillo emanaba de su red de aliados políticos, de aquellos que debían su carrera política o que habían sido apoyados directamente por el SNTE, así como en el control directo de cada uno de los secretarios generales seccionales a los que apoyaba, o imponía, en las elecciones internas del sindicato. El liderazgo de la maestra era clave al permitirle negociar en condiciones de superioridad frente a gobernadores, quienes no tenían otro remedio más que implementar la reforma, frustrando todo intento de cambiar el sistema de beneficios y privilegios que los maestros habían adquirido en los estados históricamente. El propio presidente Calderón se encontraba dentro de la zona de influencia de la maestra, lo que significó el decisivo apoyo del sindicato en las elecciones del 2006, como ella misma confesó (véase capítulo 2, además Ornelas, 2012).

Por esta razón, la reforma educativa de Enrique Peña Nieto fue singular al retomar los aprendizajes de su antecesor y hacerla preponderantemente de carácter política. La aprehensión de Elba Esther Gordillo tuvo como efecto la neutralización de su influencia política en los estados. Esta es la única forma en la que el gobierno federal intervino directamente en el proceso de implementación de la reforma educativa. Los gobernadores

fueron de ahí en adelante quienes tuvieron la completa discrecionalidad para usar los medios a su disposición para lograr los resultados que el presidente Peña había prometido. Todas las personas que entrevisté, sin excepción, me dijeron que el arresto de Elba Esther había sido un asunto político y que era lo más significativo de la última reforma educativa porque había inhibido la capacidad del SNTE para organizarse a nivel nacional en contra de ella⁴⁸. Al final, no obstante, los resultados de la reforma siguen poniéndose en duda.

De acuerdo con datos publicados en la prensa nacional, la Secretaría de Educación Pública federal gastó más en publicitar la reforma que en la profesionalización de los docentes. En los primeros 5 años de su gobierno, Peña Nieto gastó 4 mil 443 millones de pesos en comunicación social para la SEP, y en 2017 gastó mil 963 millones de pesos, lo que significó un sobreejercicio del 2,680% con respecto a los 70.6 millones de pesos que el Congreso le había asignado para dicho rubro en ese año (Animal Político, 2018). En junio de 2018, el periódico Reforma reveló un subejercicio sistemático de la SEP en los recursos destinados al Programa de Desarrollo Profesional Docente donde, por ejemplo, en 2016, se le asignó la cantidad de mil 809 millones de pesos a ese rubro, de la cual solo ejerció 81 millones, luego, en 2017, el presupuesto aprobado fue de 929 millones, de los cuales solo se gastaron 322 millones (I. González, 2018). El subejercicio para incrementar la calidad de la enseñanza docente se tradujo en un sobreejercicio para publicitar los beneficios de la reforma educativa, aunque estos al final no se materializaran.

⁴⁸ De los tres delitos por los que se le acusó: lavado de dinero, delincuencia organizada y defraudación fiscal, esta última era la más sólida para imputar, pero tuvo una falla procedimental de parte de la PGR derivada de una falta de planeación. De acuerdo a una entrevista del periódico El País a Ricardo Raphael, periodista y autor de un libro sobre Elba Esther, el hecho de que se le haya dado preferencia en la planeación a las primeras dos acusaciones, menos sólidas que la de defraudación, se debe a que estas “[...] tenían otra ventaja: según el régimen especial de México permitían un arraigo inmediato y la seguridad de apartar a Gordillo de la operación política” (https://elpais.com/internacional/2018/08/09/actualidad/1533847142_144820.html)

El sexenio de Enrique Peña Nieto concluyó con una derrota abrumadora de su partido en las elecciones para presidente de la república en junio de 2018 y con una de las presidencias con menor aceptación en la historia de México. Andrés Manuel López Obrador, candidato de MORENA, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), obtuvo el 53% de la votación nacional; mientras que el PRI, en coalición con el partido verde y el PANAL, solo obtuvo el 16.41% de los votos totales. Conociéndose los resultados oficiales de la elección, el 8 de agosto de ese año, el primer Tribunal Unitario en materia penal resolvió a favor de Elba Esther y puso fin a todas las causas penales en su contra, por lo que quedó libre de manera inmediata (Castillo y García, 2018). El 20 de agosto apareció por primera vez públicamente luego de más de cinco años y medio de prisión domiciliaria. En su discurso ante los medios de comunicación reafirmó el peso simbólico de su liderazgo al declarar, “Recuperé la libertad y la reforma educativa se ha derrumbado” (Gordillo, 2018). Ese mismo día, en conferencia de prensa, frente a Enrique Peña Nieto, el presidente electo Andrés Manuel López Obrador declaró que, “se va a cancelar la actual reforma educativa” (Guerrero y Hernández, 2018). Meses antes, políticos cercanos a la maestra Gordillo habían manifestado abiertamente que apoyarían la candidatura de Andrés Manuel (Zavala, 2018).

Lo que permitió tanto la descentralización educativa como la neutralización del liderazgo de Elba Esther Gordillo durante el gobierno de Peña Nieto, fue que los sistemas políticos subnacionales estructuraran las condiciones, mencionadas en la sección anterior, bajo su propia lógica, sobresaliendo claramente aquellas características distintivas de los regímenes pluralistas y autoritarios al momento de la implementación de la reforma educativa en los estados. La descentralización educativa fue un proceso de alto impacto en el mediano

y largo plazo, mientras que el arresto de Elba Esther resultó ser una coyuntura crítica que causó un shock inmediato.

Aportes y limitaciones de la tesis

Los principales aportes de la tesis son tres. Primero, es un estudio original, como lo mostré en la introducción se ha avanzado en nuestro conocimiento sobre el SNTE y sus distintas dinámicas con el gobierno. Si bien en gran medida los estudios sobre el sindicato de maestros han mantenido un enfoque histórico y se han concentrado en comprender procesos específicos como la descentralizada educativa (Arnaut, 1999; Muñoz Armenta, 2005; Pardo, 1999), existen algunos que sistematizan el comportamiento del SNTE para caracterizarlo como grupo de presión (Fernández Martínez, 2012) o como organización clientelar (Larreguy et al., 2014). Pero hasta el momento era un hueco en la literatura la diferencia de las estrategias disruptivas que cada sección sindical empleaba para luchar por intereses comunes, en este sentido este estudio representa un punto de partida para futuras investigaciones.

Segundo, es una propuesta teórica convincente que no había sido propuesta con anterioridad. Si bien el estudio del conflicto entre sindicatos y gobiernos ha sido recobrado recientemente por estudios valiosos (Caraway, 2012; Ruth B. Collier y Collier, 2002; Murillo, 2005), incluso se ha investigado la relación de las estrategias disruptivas de los sindicatos en arreglos institucionales o regímenes específicos (Robertson, 2007; Varga, 2013), no se había realizado hasta el momento un estudio comparado en el que se pusiera atención en las diferentes estrategias disruptivas que resultan de distintos tipos de sistemas políticos. En este punto la tesis abona directamente en conocimiento empírico en cuanto al tema de las estrategias sindicales, las estructuras de incentivos que las alientan así como las condiciones que las restringen.

Tercero, se incrementa el conocimiento que tenemos de los regímenes subnacionales que, aunque en la actualidad han aumentado sobre todo los concernientes a México (Cornelius et al., 1999; Gibson, 2012; Giraudy, 2015; Langston, 2017), es poco lo que se sabe de la relación de organizaciones sociales y como éstas van moldeando la institucionalidad local, independientemente de los procesos políticos nacionales. Lo que este estudio pretende, es alentar la discusión para prestar una mayor atención a fenómenos políticos subnacionales que son relevantes por sí mismos ya que permiten profundizar en temas que de otra forma serían ignorados, como en este caso la lucha de la autonomía sindical y la relación íntima entre pluralismo y conflicto no violento. Como nos ha mostrado Robert D. Putnam (1993), los estudios comparados subnacionales nos permiten comprender mejor las variables que permanecen ocultas en los estudios que sólo toman casos nacionales y que pueden tener consecuencias negativas al momento de formular las inferencias.

La tesis también aporta en cuerpos de conocimiento que no fueron revisados de manera puntual en la investigación. Por ejemplo, dado que giró en torno a las dinámicas del conflicto entre gobiernos y grupos sindicales, ésta aporta a la teoría de la política contenciosa, entendiéndola en su definición más amplia como las “interacciones colectivas, públicas e intermitentes entre los que hacen un reclamo y el objeto de este, donde el gobierno es al menos uno de los que reclama o a quien reclaman y si este se llega a reconocer afecta los intereses de al menos uno de los que se encuentra en pugna” (Tarrow y Tilly, 2009, p. 5). La aplicación de este enfoque es amplio, pero la aportación es específica en cuanto a la combinación entre el desempeño (*performance*) y el repertorio de contención (Tarrow, 1993). Es decir, cómo el SNTE ha logrado caracterizarse en sus distintas secciones con una forma particular de encaminar al conflicto y equilibrarlo con formas sistematizadas de negociación.

En segundo lugar, gran parte de los resultados de la tesis pueden ser útiles para los que estudian procesos de implementación de política pública. En estados con múltiples regímenes yuxtapuestos y, sobre todo, como en este caso, donde el gobierno federal fue el encargado de diseñar la política y los gobiernos locales, los responsables de implementarla, importa saber el grado de variación entre los tipos de regímenes donde se van a implementar puesto que, aunque sea una reforma general, las características propias de cada uno fomentan la generación de arenas diferenciadas con resultados igualmente diferentes. Esto nos regresa a la clásica enseñanza sobre la necesidad de contemplar la implementación dentro del diseño de la política (Majone y Wildavsky, 1978), y no solo incluir a los actores políticos como a los gobernadores, sino a todos los grupos de interés, incluyendo, por supuesto, a los maestros.

La tercera área a la que aporta el estudio es a la investigación comparada de regímenes o sistemas políticos. La forma en la que cada régimen procesa los conflictos tiene particular relevancia dentro de los estudios comparados, puesto que revela una amplia gama de características o variables que, en la mayoría de las ocasiones, se estudian de manera aislada. Por ejemplo, las lógicas o ideologías para comprender los regímenes autoritarios, y que muchas veces se reservan, pueden ser de utilidad para entender mejor porqué los gobiernos en democracias interactúan de la forma en que lo hacen con otros actores sociales. Otro ejemplo es el hecho de conocer la capacidad que los sindicatos tienen para ampliar su repertorio de negociación con gobiernos en arenas pluralistas, lo que nos podría dar una buena idea de porqué sus interacciones difieren en arenas autoritarias.

En cuanto a las limitaciones, a reserva de lo que otras miradas externas puedan advertir, en mi opinión, la tesis presenta dos limitaciones. Por un lado está la dependencia en fuentes secundarias en la mayoría de la evidencia, por lo que, sin restarle importancia al

trabajo hemerográfico, hubiera preferido tener acceso a un mayor número de entrevistas y testimonios directos, lo que no fue posible, ya fuera por falta de tiempo o por el hermetismo del SNTE. En segundo lugar, los hallazgos son aplicables únicamente a los casos estudiados durante el periodo revisado, pero no son generalizables. Debido a falta de recursos no me fue posible recolectar los datos necesarios para hacer un estudio que contemplara el conflicto de todas las secciones del SNTE con todos los gobiernos estatales de México. Como una propuesta para una investigación futura establezco que el modelo estadístico requerido tendría como variable independiente principal al sistema político subnacional; como variable dependiente estarían las estrategias disruptivas de las secciones del SNTE; como variables de control emplearía la capacidad organizacional de la SNTE, la desigualdad económica, el crecimiento económico, así como la presencia de la CNTE en la entidad. El modelo podría visualizarse de la siguiente manera:

$$Y_{it}: \alpha + \beta_1 X_{it} + \beta_2 X_{it} + \beta_3 X_{it} + u$$

Donde: Y_1 : tipo de sistema político; α : Constante del modelo; β_1 : número de marchas, protestas y toma de oficinas públicas de la sección del SNTE; β_2 : Porcentaje de maestros de educación básica con relación al total de maestros de educación pública en la entidad; β_3 : reconocimiento de un grupo de la CNTE; u : Término error del modelo; i : Entidad federativa y t : Año.

Hay preguntas que también quedaron pendientes de responder y que abren nuevas rutas para próximas investigaciones. Por ejemplo, aun teniendo el excelente trabajo de Marco Estrada (2016) sobre la sección 22 y lo sucedido en 2006 con la formación de la Asociación de Organizaciones Populares del Pueblo de Oaxaca (APPO), sigue sin ser muy claro qué es lo que hace a CNTE la organización que es, es decir, con características específicas como su alta

cohesión, su participación ininterrumpida en movilizaciones y su apartidismo aparente. ¿En qué se diferencian las secciones de Chiapas, Michoacán, Guerrero y Oaxaca a otras, como las de Morelos o Tlaxcala? Todas son miembros de la CNTE, pero las primeras parecen ser hegemónicas y las segundas son incluso disidencia al interior de la sección, ¿por qué?

Otro aspecto que quedó sin investigarse a profundidad es la competencia interna del SNTE, pues, aunque se crearon reglas informales claras que eran sancionables, como lo que respecta a las decisiones tomadas directamente por Elba Esther, lo cierto es que hay competencias al interior de cada sección, pero ¿cómo afecta esto a la formación de ciertos grupos hegemónicos locales y liderazgos? ¿Qué tanto afecta a las estrategias que el SNTE va adoptando a nivel nacional? Asimismo, hace falta probar empíricamente la relación entre partidos políticos y sindicatos para la formación de maquinarias políticas. Como fue claro entre Hidalgo y Tlaxcala, en el primero había ya una simbiosis a partir del liderazgo de Moisés Jiménez entre el SNTE y el PANAL, pero en Tlaxcala pareciera que esta sinergia nunca se dio por completo, o de manera inmediata, a la formación del SNTE. En este sentido vale la pena ahondar en la formación de clientelas colectivas y autonomías a cualquier otra organización política.

Por último, la tesis, en lo personal, me permitió comprender una lección sobre los regímenes pluralistas en específico que me gustaría resaltar para advertir sobre las posibles próximas investigaciones por mi parte. Existe la idea de que las democracias son pacíficas en general como, por ejemplo, el concepto de la *pax democrática* en relaciones internacionales, o la de vincular la democracia con la noción civilidad, pero el hecho de que las democracias sean más pacíficas, no quiere decir que estén exentas de conflicto, por el

contrario, podemos observar que, particularmente los sistemas pluralistas, son altamente conflictivos, aunque tienen canales institucionales para dirimirlos.

Como lo han advertido los trabajos de Matthew R. Cleary (2007, 2010) y su libro junto a Susan Stokes (2006): las prácticas informales, como protestas o marchas, promueven la formación de mecanismos de rendición de cuentas más eficientes en los municipios mexicanos, o forman actitudes tendientes al fortalecimiento democrático y relaciones entre violencia y democracia, donde políticas bien intencionadas para fortalecer el estado de derecho pueden aumentar la violencia del crimen organizado al romper los pactos informales que este tenía previamente con el Estado, como lo demuestran Snyder y Durán (2009). El propio aumento de la competitividad electoral en los estados puede incluso promover la violencia criminal, como en el estudio de Trejo y Ley (2016). Todos estos estudios apuntan hacia una agenda de investigación relacionada a las instituciones informales, las cuales pueden obstaculizar, promover o inhibir el desarrollo democrático (Helmke y Levitsky, 2006), pero no podemos esperar que la relación entre estas sea la misma, por el contrario, debemos acercarnos a los rincones oscuros de la democracia, como ya nos había instruido Guillermo O'Donnell (1997), para constatar que no todo brilla del mismo modo bajo la luz democrática. Como lo aprendimos en este caso, el conflicto puede ser el impulsor necesario para que las fuerzas políticas en pugna lleguen a un equilibrio y se logre la implementación de una política. A veces la democracia está conformada solo de contrincantes (Mouffe, 2007).

Referencias

- Alarid Dieguez, J. D. (2001). Reestructuración de la Educación Básica y proceso democrático en la Sección 9 del SNTE. In E. de la Garza Toledo (Ed.), *Democracia y cambio sindical en México* (pp. 141–159). México: Plaza y Valdéz.
- Almond, G. A. (1956). Comparative Political Systems. *The Journal of Politics*, 18(3), 391–409.
- Almond, G. A., y Verba, S. (1989). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. California: Sage.
- Althusser, L. (1988). *Ideología y aparatos ideológicos de estado: Freud y Lacan*. Nueva Visión. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=s9sLPAAACAAJ>
- Andrews, K. T., Baggetta, M., Ganz, M., Han, H., y Lim, C. (2010). Leadership , Membership , and Voice : Civic Associations That Work. *American Journal of Sociology*, 115(4), 1191–1242.
- Animal Político. (2018, May 12). SEP gastó 1,963 mdp en comunicación social en 2017; rebasó lo aprobado por el Congreso. *Animal Político*. México. Retrieved from <https://www.animalpolitico.com/2018/05/sep-gasto-comunicacion-social-aurelio/>
- Anzia, S. F., y Moe, T. M. (2013). Public Sector Unions and the Costs of Government.
- Arendt, H. (1970). *On Violence*. Londres: The Penguin Press.
- Arnaut, A. (1992). La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE. CIDE.
- Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la*

centralización educativa, 1889-1994. México: COLMEX.

Arnaut, A. (1999). La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. In M. del C. Pardo (Ed.), *Federalización e innovación educativa en México* (pp. 63–100). México: COLMEX.

Aron, R. (1969). *Democracy and Totalitarianism*. Nueva York: Praeger. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=QCoeAAAAMAAJ>

Avendaño, J. C. (2010, June 25). Consulta Mitofsky da ventaja de 5.8% a Mariano González sobre Adriana Dávila. *La Jornada de Oriente*. Tlaxcala. Retrieved from <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2010/06/25/tlaxcala/tla03.php>

Ávila, V., y Ilse, N. (2003). El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala.

Avilés, K. (2011, June 30). En 2006 apoyé a Felipe Calderón y pactamos reformas, afirma Gordillo. *La Jornada*. México.

Barajas, G. (2002). La política de administración de la pobreza en México: Ayer y Hoy. *Foro Internacional*, 42(1), 63–98.

Beach, D., Pedersen, R. B., y Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(04), 823–830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>

Behrend, J., y Whitehead, L. (2016). *Illiberal Practices: Territorial Variance Within Large Federal Democracies*. Johns Hopkins University Press. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=pKcQDAAAQBAJ>

Benford, R. D., y Snow, D. A. (2000). Framing Processes and Social Movements: An

- Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611–639. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/223459>
- Bensusan, G. (2000). *El modelo mexicano de regulación laboral*. México: FLACSO.
- Berman, S. (2007). Lessons from Europe. *Journal of Democracy*, 18(1), 28–41.
- Bhasin, T., y Gandhi, J. (2013). Timing and targeting of state repression in authoritarian elections. *Electoral Studies*, 32(4), 620–631. Retrieved from <http://10.0.3.248/j.electstud.2013.07.011>
- Bizberg, I. (1990a). *Estado y sindicalismo en México*. México: COLMEX.
- Bizberg, I. (1990b). La crisis del corporativismo mexicano. *Foro Internacional*, 30(4), 695–735. <https://doi.org/10.1177/0306312708091929>
- Bizberg, I. (1999). Las transformaciones del poder político en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 61(3), 139–161.
- Bizberg, I. (2003). Auge y caída de corporativismo. In L. Meyer y I. Bizberg (Eds.), *Una historia contemporánea de México I* (pp. 313–366). México: Océano.
- Bolos, S., y Saavedra, M. E. (2010). Conflicto y protesta: la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (2005-2010). *Estudios Sociológicos*, 28(82), 231–245.
- Brambila, A. L. (1980). *El movimiento magisterial de 1958 en México*. México: Ediciones Era. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=cYAQAAAAYAAJ>
- Brown, W. (2011). *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*. Nueva York: Zone Books.

- Calderón, F. (2008). Vivir mejor: Alianza para la Calidad Educativa. In *Discurso*. México.
Retrieved from <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/05/el-presidente-calderon-en-el-evento-vivir-mejor-alianza-para-la-calidad-educativa/>
- Caraway, T. L. (2012). Pathways of Dominance and Displacement The Varying Fates of Legacy Unions in New Democracies. *World Politics*, 64(2), 278–305.
- Cardoso, F. H. (1979). On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America. In D. Collier (Ed.), *The New Authoritarianism in Latin America* (pp. 33–57). Princeton: University Press.
- Carpizo, J. (2004). *El Presidencialismo Mexicano*. México: Siglo XXI.
- Carrillo, E. A., y Brizuela, H. M. (1990). *Historia del movimiento magisterial (1910-1989): democracia y salario*. Ediciones Quinto Sol. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=HoYQAAAAYAAJ>
- Castillo, G., y García, D. (2018, August 8). Queda libre Elba Esther Gordillo. *La Jornada*. México. Retrieved from <http://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/08/08/queda-libre-elba-esther-gordillo-8523.html>
- Castillo García, G. (2013, February 27). La maestra, presa es acusada de lavado dinero. *La Jornada*. México. Retrieved from <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/27/politica/002n1pol>
- Chávez, A. (2014, June 18). A concurso claves docentes de ex líderes del SNTE en Hidalgo. *Milenio*. Pachuca. Retrieved from <http://www.milenio.com/estados/concurso-claves-docentes-lideres-snte-hidalgo>

- Chávez, A. (2018, July 28). Excandidata, y posible pluri del PT, se ampara contra orden de aprehensión. *El Heraldo de México*. Retrieved from <http://bit.ly/2Lx1TF5>
- Civera, A. (2015, March). Normales Rurales: Historia Mínima del Olvido. *Nexos*. Retrieved from <http://www.nexos.com.mx/?p=24304>
- Cleary, M. R. (2007). Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science*, 51(2), 283–299.
- Cleary, M. R. (2010). *The sources of democratic responsiveness in Mexico. The Sources of Democratic Responsiveness in Mexico*. Notre Dame: University Press.
- Cleary, M. R., y Stokes, S. C. (2006). *Democracy and the Culture of Skepticism*. Russell Sage Foundation.
- Collier, D. (1992). Método Comparativo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 5, 21–46.
- Collier, D., y Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 49(3), 430–451. <https://doi.org/DOI:10.1353/wp.1997.0009>
- Collier, D., y Mahon, J. E. (1993). Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, 87(4), 845–855. <https://doi.org/10.2307/2938818>
- Collier, R. B., Bates, R. H., Comisso, E., Lange, P., Migdal, J. S., y Milner, H. V. (1999). *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*. Cambridge: University Press. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=iCAz4EmPNmAC>

- Collier, R. B., y Collier, D. (1979). Inducements versus Constraints: Disaggregating "Corporatism. *The American Political Science Review*, 73(4), 967–986.
- Collier, R. B., y Collier, D. (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University Press.
- Connell, R. (2009). Good teachers on dangerous ground: towards a new view of teacher quality and professionalism. *Critical Studies in Education*, 50(3), 213–229.
<https://doi.org/10.1080/17508480902998421>
- Cook, M. L. (1996). *Organizing dissent : unions, the state, and the democratic teachers' movement in Mexico*. Pennsylvania: State University Press.
<https://doi.org/10.16953/deusbed.74839>
- Cornelius, W. A., Eisenstadt, T. A., y Hindley, J. (1999). *Subnational politics and democratization in Mexico*. (W. A. Cornelius, T. A. Eisenstadt, y J. Hindley, Eds.). La Joya: University of California.
- Corona, A. R. (2005). *Sindicalismo corporativo: la crisis terminal*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura. Retrieved from
<https://books.google.com.mx/books?id=vdu6AAAAIAAJ>
- Corrales, I. T. (1982). Heterogeneidad del Estado y conflictos regionales . Desaparición de poderes en Hidalgo. *Revista Mexicana de Sociología*, 44(1), 119–149.
- Corresponsales del Universal. (2013, September 4). Hacen Eco 6 estados de protesta docente. *El Universal*. Ciudad de México. Retrieved from
<http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2013/impreso/hacen-eco-6-estados-de->

protesta-docente-92233.html

Criterio. (2016, April 28). Nueva Alianza muestra apoyo a Fayad. *Criterio*. Pachuca.

Cruz, J., y Varela, V. (2002, October 11). Descartan el SNTE y Mendieta Cuapio haber utilizado recursos del magisterio para su campaña. *La Jornada de Oriente*. Tlaxcala. Retrieved from <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2002/10/11/tlaxcala/edu1.htm>

Cruz Pérez, J. L. (2007, May 10). Un huesote, la designación de Perla López Loyo en Oportunidades: líder del PRD. *La Jornada de Oriente*. Tlaxcala. Retrieved from <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2007/05/10/tlaxcala/pol203.php>

Cruz Pérez, J. L. (2010, May 4). Impulsan dirigentes partidistas a familiares como candidatos a diputados plurinominales. *La Jornada de Oriente*. Tlaxcala. Retrieved from <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2010/05/04/tlaxcala/pol103.php>

Cruz Sánchez, A. (2010, November 17). Aviadores del SNTE cuestan a Hidalgo \$7.3 millones al mes. *La Jornada*. Pachuca. Retrieved from <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/17/estados/041n1est>

Dahl, R. A. (1957). The concept of power. *Systems Research and Behavioral Science*, 2(3), 201–215.

Dahl, R. A. (1961). *Who governs? Democracy and Power in an American City*. Yale: University Press.

Dahl, R. A. (1966a). Patterns of Opposition. In *Political Oppositions in Western Democracies* (p. 484). Yale: University Press.

Dahl, R. A. (Ed.). (1966b). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Heaven:

Yale University Press. Retrieved from

<https://books.google.com.mx/books?id=VriPMXDKHVMC>

Dahl, R. A. (1971). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Dahl, R. A. (1982). *Los dilemas del pluralismo democrático*. México: CONACULTA.

del Valle, S. (2010a, October 29). Gasta SEP millones en docentes sin aula. *Reforma*.

México.

del Valle, S. (2010b, November 8). Triplican plazas de comisionados. *Reforma*. México.

del Valle, S. (2011, December 24). Denuncian acoso en SNTE Hidalgo. *Reforma*. Hidalgo.

del Valle, S., y Baranda, A. (2016, July 21). Es educación tarea de todos, dice SNTE.

Reforma. México.

Delgado, Á. (2011, July). Calderón-Elba Esther: Revelaciones y traiciones. *Proceso*.

Díaz de la Torre, J., Montaña Villalobos, J. G., Cepeda Salas, A., y Calvillo Mendoza, V.

H. (2013). *Visión colectiva de una profesión: SNTE*. México: SNTE.

Dixon, M., y Martin, A. W. (2012). We Can't Win This on Our Own: Unions, Firms, and

Mobilization of External Allies in Labor Disputes. *American Sociological Review*,

77(6), 946–969. <https://doi.org/10.1177/0003122412460649>

Dogan, M., y Pelassy, D. (1990). *How to compare Nations: Strategies in Comparative*

Politics (2da ed.). Nueva York: CQ.

E-Tlaxcala. (2017, August 17). Diputados aprueban creación del Instituto de

Profesionalización Docente. *E-Consulta*. Tlaxcala. Retrieved from www.e-

tlaxcala.mx/nota/2017-08-17/congreso/reforman-ley-de-educacion-para-crear-instituto-de-profesionalizacion

Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), 383–400.

Economía, S. de. (2015a). *Información Económica y Estatal. Hidalgo*. México. Retrieved from <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/113594/hidalgo.pdf>

Economía, S. de. (2015b). *Información Económica y Estatal. Tlaxcala*. México. Retrieved from <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/85646/tlaxcala.pdf>

Espinosa, J. A. (1982). Los maestros de los maestros: las dirigencias sindicales en la historia del SNTE. *Historias*, (1), 67–101.

Estrada Saavedra, M. (2014). Disidencias y connivencias. La colonización del sistema educativo oaxaqueño por parte de la sección XXII del SNTE. In A. Agudo Sanchíz y M. Estrada Saavedra (Eds.), *Formas reales de la dominación del Estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política* (pp. 153–196). México: COLMEX.

Estrada Saavedra, M. (2016). *El pueblo ensaya la revolución: la Appo y el sistema de dominación oaxaqueño*. México: COLMEX.

Evans, C. F., y García, G. T. (2010). Descentralización educativa en México.

Evans, P. (1992). The State as Problem and Solution: Predation Embedded Autonomy, and Structural Change. In S. Haggard y R. R. Kaufman (Eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State* (p. 356). Princeton: University Press.

- Falcón, A. (2014, August 13). Detienen a Mirna García López, ex lideresa sindical cercana a Gordillo. *La Jornada*. Pachuca. Retrieved from <http://www.jornada.unam.mx/2014/08/13/sociedad/041n2soc>
- Fernández Martínez, M. A. (2012). *From the Streets to the Classrooms: The Politics of Education Spending in Mexico*. Nueva York: Duke University.
- Fernández Martínez, M. A. (2013, October 28). Claroscuros de la centralización de la nómina magisterial. *Animal Político*. México.
- Fernández Martínez, M. A. (2014). *Censo Educativo. Radiografía del dispendio presupuestal*. México.
- Fierro, L. A. (2013, September 4). Marchan maestros hacia Palacio de Chihuahua. *El Universal*. Chihuahua. Retrieved from <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2013/maestros-marcha-chihuahua-947849.html>
- Flamand, L. (coord. ., y Altamirano, M. (coord. . (2018). *Desigualdades en México*. México.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el College de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foweraker, J., y Landman, T. (1997). *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis*. Oxford: University Press. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=n0qGAAAAMAAJ>
- Fox, J. (1994). Latin America's Emerging Local Politics. *Journal of Democracy*, 5(2), 104–

Friedman, E., y Kuruvilla, S. (2015). Experimentation and decentralization in China ' s labor relations. *Human Relations*, 68(2), 181–195.

<https://doi.org/10.1177/0018726714552087>

Gandhi, J. (2010). *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge University Press.

Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=oYFPSAAACAAJ>

Gandhi, J., y Lust-Okar, E. (2009). Elections Under Authoritarianism. *Annual Review of Political Science*, 12(1), 403–422. Retrieved from

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9hyAN=42526124&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

Gandhi, J., y Przeworski, A. (2006). COOPERATION , COOPTATION , AND

REBELLION UNDER DICTATORSHIPS. *Economics y Politics*, 18(1), 1–26.

Ganz, M. (2000). Resources and Resourcefulness : Strategic Capacity in the Unionization of California Agriculture , 1959-1966 '. *American Journal of Sociology*, 105(4), 1003–1062.

García, S. (2013, September 11). Maestros cierran garita internacional en Sonora. *El*

Universal. Nogales. Retrieved from

<http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2013/maestros-cierran-garita-internacional-en-sonora-949962.html>

Gerring, J. (2006). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge

University Press. <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9780511803123>

- Gibson, E. L. (2005). Boundary Control : Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101–132.
- Gibson, E. L. (2012). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge University Press. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=vBxcYHpg3TkC>
- Giraudy, A. (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2, 53–84.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity Within Democratic Countries*. Oxford University Press. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=me1xBgAAQBAJ>
- Gobierno Federal. (2008). Alianza por la Calidad de la Educaicón. México. Retrieved from www.oei.es/historico/pdfs/alianza_educacion_mexico.pdf
- Goertz, G., y Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures. Qualitative and quantitative research in the social sciences*. Princeton: University Press.
- Gómez, E. (2013, February 23). El día que Elba Esther llegó a dirigir el SNTE. *Animal Político*. Retrieved from <https://www.animalpolitico.com/2013/02/el-dia-que-elba-esther-llego-a-dirigir-el-snte/>
- González, I. (2018, June 9). Relega la SEP cursos; gasta más en evaluar. *Reforma*. México.
- González, J. M., y Gutierrez, A. (2006). *El sindicalismo en México: historia, crisis y perspectivas*. México: Fundación Konrad Adenauer.
- Gordillo, E. E. (2005). *El paseo de las reformas: la batalla por México*. México: Planeta.

- Gordillo, E. E. (2018). Mensaje a medios del 20 de agosto del 2018. In *Discurso*. México.
Retrieved from <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/mensaje-integro-de-elba-esther-gordillo>
- Gramsci, A. (1970). *Antología*. (M. Sacristán, Ed.). México: Siglo XXI.
- Greaves, C. (2010). En busca de la modernidad. In D. Tank (Ed.), *Historia mínima de la educación en México* (pp. 188–217). México: Colegio de Mexico.
- Guerrero, C., y Hernández, E. (2018, August 20). Tira AMLO reforma frente a Peña Nieto. *Reforma*, p. 6. México.
- Hall, P. A., y Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, XLIV, 936–957.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: University Press.
- Helmke, G., y Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Helms, L. (2004). Five Ways of Institutionalizing Political Opposition : Lessons from the Advanced Democracies *. *Government and Opposition*.
- Henríquez, H. (2013a, July 6). Exigen maestros disidentes congreso nacional para democratizar al SNTE. *La Jornada*. Tuxtla Gutiérrez. Retrieved from <http://www.jornada.unam.mx/2013/07/07/sociedad/036n1soc>
- Henríquez, H. (2013b, September 14). Marchas y bloqueos en 9 estados en apoyo a maestros de la CNTE. *La Jornada*. Tlaxcala.
- Hernández, L. (2013, January 17). Pasa en estados la reforma educativa; 19 ya dieron su

aval. *Excelsior*. México. Retrieved from
<https://www.excelsior.com.mx/2013/01/17/nacional/879690>

- Hernández Navarro, L. (2011). Maestros y nación. La CNTE a 32 años de lucha. *El Cotidiano*, (168), 47–60.
- Hernández Navarro, L. (2012). El asesinato de Minerva: la batalla por el normalismo rural. *El Cotidiano*, (176), 19–33.
- Hernández, R. (1998). *Amistades, Compromisos y Lealtades: Líderes y Grupos Políticos en el Estado de México, 1942-1993*. México: COLMEX.
- Hernández, R. (2008). *El centro dividido : la nueva autonomía de los gobernadores*. México: COLMEX.
- Hernández, R. (2009). Una competencia sin reglas. La candidatura presidencial de Roberto Madrazo. *Política y Gobierno, Temático*, 15–49.
- Hernández, R. (2015a). El refugio del pri durante la alternancia panista. *Foro Internacional*, LV(219), 45–82.
- Hernández, R. (2015b). *Presidencialismo y hombres fuertes en México.: La sucesión presidencial de 1958*. México: COLMEX.
- Hernández, R. (2016). *Historia mínima del PRI*. México: COLMEX.
- Herrera, C. (2009, May 15). La historia da la legitimidad, no los comicios: Gordillo a Calderón. *La Jornada*. México.
- Huntington, S. P. (1991). *The third wave : democratization in the late twentieth century*. Norman, Okla: University of Oklahoma.

Ibarra, P. (2003). *Social Movements and Democracy*. Palgrave Macmillan. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=7n6XNFJsoeUC>

IET. (1999). *Memoria del Proceso Electoral Tlaxcala 1998*. Tlaxcala.

Jiménez Guillén, R. (2016, February 9). Adriana Dávila descubrió la política por su ingreso como empleada del CDE del PAN. *La Jornada de Oriente*. Tlaxcala. Retrieved from <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2016/02/09/adriana-davila-descubrio-la-politica-por-su-ingreso-como-empleada-del-cde-del-pan/>

Jiménez, H. (2010, March 25). PAN designa a Adriana Dávila para Tlaxcala. *El Universal*. México.

Jiménez, V. (, February). Acusan traición de líder de SNTE-Hidalgo. *Reforma*. Pachuca.

Jiménez, V. (2007, August 13). Rompen maestros con el PRI en Hidalgo. *Reforma*. México.

Jiménez, V. (2008a, June 10). Revelan visita de Elba en Hidalgo. *Reforma*. México.

Jiménez, V. (2008b, November 11). Celebra SNTE triunfos del Panal. *Reforma*. México.

Jiménez, V. (2010a, February 19). Histórica, alianza PRI-Panal.- Osorio. *Reforma*. México.

Jiménez, V. (2010b, December 7). Denuncian transa de PRI y maestros. *Reforma*. Pachuca.

Jiménez, V. (2010c, December 8). Cobran como maestros; dan “clases” de corrupción. *Reforma*. Pachuca.

Jiménez, V. (2010d, December 9). Admiten anomalías en|SEP de Hidalgo. *Reforma*. Pachuca.

Jiménez, V. (2011, December 4). Renueva SNTE dirigencia en Hidalgo. *Reforma*. Pachuca.

Jiménez, V. (2012, October 8). Inicia Congreso de Sección XV del SNTE. *Reforma*.

Pachuca.

Jiménez, V. (2013a, January 14). Van en Hidalgo contra reforma laboral. *Reforma*.

Pachuca.

Jiménez, V. (2013b, January 16). Marcha SNTE en Pachuca contra reforma. *Reforma*.

Pachuca.

Jiménez, V. (2013c, January 16). Suma reforma aval de 17 Congresos. *Reforma*. Pachuca.

Jiménez, V. (2013d, September 25). Anuncia Sección 15 protestas en Hidalgo. *Reforma*.

Pachuca.

Jiménez, V. (2014, January 12). Buscan más docentes en aulas de Hidalgo. *Reforma*.

Pachuca.

Jiménez, V. (2015, August 24). Despide Hidalgo a maestros aviadores. *Reforma*. Pachuca.

Kim, W., y Gandhi, J. (2010). Coopting Workers under Dictatorship. *The Journal of Politics*, 72(3), 646–658. <https://doi.org/10.1017/S0022381610000071>

Langston, J. K. (2017). *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*.

Oxford University Press. Retrieved from

<https://books.google.com.mx/books?id=XfpKDgAAQBAJ>

Larreguy, H. a, Olea, C. E. M., y Querubin, P. (2014). The Role of Labor Unions as Political Machines: Evidence from the Case of the Mexican Teachers Union.

- Lehmbruch, G. (1992). Democracia consociacional, conflicto de clases y neocorporativismo. In P. Schmitter y G. Lehmbruch (Eds.), *Neocorporativismo: Más allá del Estado y el mercado*. Madrid: Alianza. Retrieved from https://books.google.com.mx/books?id=9g_dOwAACAAJ
- Lerner, V. (1979). Historia de la reforma educativa : 1933-1945. *Historia Mexicana*, 29(1), 91–132.
- Lévesque, C., y Murray, G. (2010). Understanding union power : resources and capabilities for renewing union capacity. *Transfer*, 16(3), 333–350. <https://doi.org/10.1177/1024258910373867>
- Levitsky, S., y Way, L. A. (2002). THE RISE OF COMPETITIVE AUTHORITARIANISM, 13(2).
- Levitsky, S., y Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: University Press. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=NZDI05p1PDgC>
- Leyva, M. A. (2006). Partido Nueva Alianza: la metamorfosis del SNTE en partido. *El Cotidiano*, 21(141), 54–64.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65(3), 682–693. <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526. <https://doi.org/10.2307/976178>
- Linz, J. J. (1964). An Authoritarian Regime: Spain. In E. Allardt y Y. Littunen (Eds.),

- Cleavages, ideologies and Party Systems* (pp. 291–341). Helsinki: The Academic Bookstore.
- Lipset, S. M. (1960). El proceso político en los sindicatos obreros. In *El Hombre Político. Las bases sociales de la política* (p. 463). México: Red Editorial Iberoamericana.
- Lipset, S. M. (1998). American Union Density in Comparative Perspective. *Contemporary Sociology*, 27(2), 123–125. <https://doi.org/10.1177/0190272512467653>
- Lombardo Toledano, V. (1987). *Obra educativa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- López, E. (2011, December 6). Nuevo líder de la Sección XV pide a sus compañeros se conduzcan dentro de la legalidad y profesionalismo. *Agenda Hidalguense*. Pachuca.
- Loyo, A. (1997). Sindicalismo y educación en México : las voces de los líderes. *Revista Mexicana de Sociología*, 59(3), 207–235.
- Loyo, A. (2010). Política educativa y actores sociales. In A. Arnaut y S. Giorguli (Eds.), *Los grandes problemas de México. Educación* (pp. 185–209). México: COLMEX.
- Lukes, S. (1974). *Poder. Un enfoque radical* (Second). México: Siglo XXI.
- Magaloni, B. (2006). *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge University Press. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=ka8AnSBhwIIC>
- Mahoney, J. (2003). Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis. In J. Mahoney y D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 337–373). Cambridge: University Press.

- Mahoney, J. (2004). Comparative-Historical Methodology. *Annual Review of Sociology*, 30, 81–101. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.30.012703.110507>
- Majone, G., y Wildavsky, A. B. (1978). Implementation as evolution. In H. Freeman (Ed.), *Policy Studies Review Annual*. Beverly Hills: Sage.
- Malesky, E., y Schuler, P. (2011). The Single-Party Dictator ' s Dilemma : Information in Elections without Opposition, 36(4), 491–530.
- Mares, I. (2004). Wage Bargaining in the Presence of Social Services and Transfers. *World Politics*, 57(1), 99–142.
- Marlow, M. L., y Orzechowski, W. (1996). Public Sector Unions and Public Spending. *Public Choice*, 89(1), 1–16.
- Martin, A. W. (2008). Resources for Success : Social Movements , Strategic Resource Allocation , and Union Organizing Outcomes. *Social Problems*, 55(4), 501–524. <https://doi.org/10.1525/sp.2008.55.4.501.502>
- Martínez, N. (2013, February 7). “No aceptaré riesgos para maestros ni amenazas.” *El Universal*. Ecatepec. Retrieved from <http://archivo.eluniversal.com.mx/primer/41382.html>
- Maya, A. (2016, July 21). Llega marcha de maestros a Gobernación. *Reforma*.
- Mayorga, P. (2013, September 10). Anuncian nuevas protestas en 7 municipios. *El Diario*. Chihuahua. Retrieved from https://diario.mx/Estado/2013-09-10_f28fecf0/anuncian-nuevas-protestas-en-7-municipios/
- McCarthy, J. D., y Edwards, B. (2004). Resources and Social Movement Mobilization. In

- D. A. Snow, S. A. Soule, y H. Kriesi (Eds.), *The American Political Science Review* (pp. 116–152). Blackwell.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: COLMEX.
- Mena, M. A. (2017). Discurso. In *Toma de Protesta*. Tlaxcala. Retrieved from <https://agendatlaxcala.com/2017/index.php?nota=discurso-completo-de-marco-mena-en-toma-de-protesta>
- Meyer, L. (1986). El tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana. In B. Torres (Ed.), *Descentralización y democracia en México* (pp. 23–32). México: COLMEX.
- Meyer, L. (2003). Entre el pluralismo y la dispersión. La difícil tarea de institucionalizar la democracia en Mexicana. In E. González Pedrero (Ed.), *México: Transiciones múltiples, gobernabilidad y estado nacional* (p. 138). México: Fondo de Cultura Económica.
- Michels, R. (1911). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrotú.
- Migdal, J. (2001). *Estados Débiles, Estados Fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montoya, J. R. (2016, March 2). Aumento salarial a docentes destacados es fijo: Nuño. *La Jornada*. Pachuca.
- Montoya, J. R. (2017a, March 25). Sección 15 del SNTE, en Hidalgo, elige a Enrique Morales secretario general. *La Jornada*. Pachuca.

Montoya, J. R. (2017b, December 24). Nombran coordinador de Morena a ex dirigente del SNTE de Hidalgo. *La Jornada de San Luis*. Zempoala. Retrieved from <http://lajornadasanluis.com.mx/nacional/nombran-coordinador-de-morena-a-ex-dirigente-del-snte-de-hidalgo/>

Moore Jr, B. (1993). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon Press. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=Ip9W0yWtVO0C>

Morales, Y. (2012, April 25). Sistema de pensiones de Tlaxcala, en la quiebra: García Portilla. *El Economista*. México.

Morris, A. D., y Staggenborg, S. (2004). Leadership in Social Movements. In D. A. Snow, S. A. Soule, y H. Kriesi (Eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements* (pp. 171–196). Blackwell.

Morse, Y. L. (2012). The Era of Electoral Authoritarianism. *World Politics*, 64(1), 161–198. <https://doi.org/DOI: 10.1017/S0043887111000281>

Morton, A. D. (2003). Structural change and neoliberalism in Mexico: “Passive revolution” in the global political economy. *Third World Quarterly*, 24(4), 631–653. <https://doi.org/10.1080/0143659032000105795>

Mota, D., y Cano, L. (2009, October 2). Aprueban nueva ley electoral en Hidalgo. *El Universal*. Pachuca.

Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=vPnpGAAACAAJ>

- Muñoz Armenta, A. (2005). *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del estado : el impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1992-1998*. México: Universidad Iberoamericana.
- Muñoz Armenta, A. (2006). El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos políticos en tiempos de alternancia. *Nueva Antropología*, 20(66), 133–155.
- Muñoz Armenta, A. (2008). Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37), 377–417.
- Murillo, M. V. (1999). Recovering Political Dynamics : Teachers ' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41(1).
- Murillo, M. V. (2000). Del populismo al neoliberalismo : sindicatos y reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico*, 40(158), 179–212.
- Murillo, M. V. (2005). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: University Press.
- Noticias, S. (2013, September 6). Maestros de Chihuahua toman caseta a Ciudad Juárez; permiten el paso sin pago de peaje. *SDP Noticias*. Chihuahua. Retrieved from <https://www.sdpnoticias.com/estados/2013/09/06/maestros-de-chihuahua-toman-caseta-a-ciudad-juarez-permiten-el-paso-sin-pago-de-peaje>

- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
- O'Donnell, G., y Schmitter, P. (1996). *Transitions from Authoritarian Rule Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Londres: Johns Hopkins.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C., y Whitehead, L. (Eds.). (1988). *Transitions from authoritarian rule : comparative perspectives*. Baltimore, Md: Baltimore, Md. The Johns Hopkins University.
- Offe, C. (1985). New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics. *Social Research*, 52(4), 817–868.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ornelas, C. (2004). The politics of privatisation, decentralisation and education reform in Mexico. *International Review of Education*, 50(3–4), 397–418.
- Ornelas, C. (2008). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37), 445–469.
- Ornelas, C. (2012). *Educación, colonización y reberldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Osorno Xochipa, J. (2013, September 11). Fracasa reunión de gobierno con maestros en Tlaxcala. *El Universal*. Tlaxcala. Retrieved from <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2013/tlaxcala-maestros-bloqueo-reunion-949903.html>

- Ovalle, L., y Varela, V. (2013, February 3). Protestas de maestros contra reforma educativa. *Jornada*. Tlaxcala. Retrieved from <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/03/sociedad/034n2soc>
- Pacheco, G. (2006). ¿Hacia la cuarta etapa del partido de la revolución? La elección interna de dirigentes del PRI en febrero de 2002. *Foro Internacional*, (184).
- Pacheco, G., y Reyes del Campillo, J. (1987). La distribución de candidaturas a diputados en el PRI (1979-1985). *Argumentos*, (2), 47–65.
- Pacheco, G., y Reyes del Campillo, J. (1989). La estructura sectorial del PRI y las elecciones federales de diputados 1979 -1988. *Sociológica*, 4(11).
- Padilla, D. (2018, August 24). Asignan pluris a Gloria Romero y Marivel Solís. *El Independiente de Hidalgo*.
- Padilla, T. (2008, May 15). Othón Salazar: la dignidad revolucionaria. *La Jornada*. México.
- Padilla, T. (2009). Las normales rurales: historia y proyecto de nación. *El Cotidiano*, (154), 85–93.
- Palmer-Rubin, B. (2016). *Evading the Patronage Trap : Organizational Capacity and Demand-Making in Mexico **. Cambridge: Harvard Kennedy School.
- Paniagua, F. (2014, August 13). Prevé SNTE-Hidalgo más detenciones. *Reforma*. Pachuca.
- Pappas, T. S. (2008). Political Leadership and the Emergence of Radical Mass Movements in Democracy. *Comparative Political Studies*, 41(8), 1117–1140.
<https://doi.org/10.1177/0010414007302344>
- Pardo, M. del C. (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. México:

COLMEX.

Pazos, F., Hernández, L., Robles de la Rosa, L., y Coria, C. (2013, September 5). Sin clases no habrá pagos; paro parcial en 14 entidades federativas. *Excelsior*. Ciudad de México. Retrieved from <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/05/917185>

Peláez, G. (1984). *Historia del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación*. Ciudad de México: Ediciones de Cultura Popular.

Peláez Ramos, G. (2000). *Historia del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación*. México: STUNAM.

Peláez Ramos, G. (2013). La Formación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *Paradigma*, 1(3), 51–65.

Pérez, C. (2005, September 20). Deja Gordillo la secretaría general del PRI; podría postularse a 2006. *La Jornada*. México. Retrieved from <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/20/index.php?section=politicayarticle=003n1po1>

Peterson, G. E. (1997). *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*. Washington, D.C.: World Bank.

Pierre-Marc, R. (2015, June 2). SEP quita Carrera Magisterial por nuevo sistema de incentivos. *El Universal*. México.

Powell, G. B. (1982). *Contemporary democracies : participation, stability, and violence*. Cambridge, Mass: Cambridge, Mass. : Harvard University, 1982.

Proceso. (2005a, January). El Tucom. *Proceso*. Retrieved from

www.proceso.com.mx/224838/el-tuom

Proceso. (2005b, December). Demanda la Fedesp espacio en mesa de negociación para la reforma del ISSSTE. *Proceso*.

Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A., y Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*.

Cambridge: University Press. Retrieved from

<https://books.google.com.mx/books?id=uiFH5dh12p0C>

Przeworski, A., Stokes, S. C., y Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press. Retrieved from

<https://books.google.com.mx/books?id=aid08OpvF5gC>

Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*.

Princeton: University Press.

Putnam, R. D., Leonardi, R., y Nanetti, R. Y. (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: University Press.

Ramírez Ojeda, T. (2009, May 28). Confía López Loyo en que “la tercera sea la vencida”

para cumplir su deseo de ser diputada. *La Jornada de Oriente*. Tlaxcala. Retrieved

from <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2009/05/28/tlaxcala/pol205.php>

Raphael, R. (2007). *Los socios de Elba Esther*. México: Planeta.

Reforma. (2012, December 29). Acuerdan analizar pensiones en Tlaxcala. *Reforma*.

Tlaxcala.

Reyes, A. (2014, April 9). Más irregularidades en el SNTE; ya hay cambios. *Milenio*.

Pachuca.

Reyna, J. L. (1979). El movimiento obrero en una situación de crisis: México 1976-1978.

Foro Internacional, (75), 390–401.

Roberts, R. W., y Kurtenbach, J. M. (1998). State regulation and professional accounting

educational reforms: An empirical test of regulatory capture theory. *Journal of*

Accounting and Public Policy, 17(3), 209–226. <https://doi.org/10.1016/S0278->

4254(97)10001-1

Robertson, G. B. (2004). Leading Labor : Unions , Politics , and Protest in New

Democracies, 36(3), 253–272.

Robertson, G. B. (2007). Strikes and Labor Organization in Hybrid Regimes. *The American*

Political Science Review, 101(4), 781–798.

<https://doi.org/10.1017/S0003055407070475>

Robledo, R. (2010, August 19). Confirma Tribunal Estatal triunfo de Olvera en Hidalgo. *El*

Universal. México. Retrieved from

<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/702786.html>

Robles de la Rosa, L. (2012, June 4). Tlaxcala, primera entidad en llegar a la quiebra.

Excelsior. México. Retrieved from <http://www.excelsior.com.mx/node/838812>

Ruiz, A. P. (2011). Política pública y sindicalismo magisterial: la búsqueda de la calidad

educativa y los nuevos actores. *El Cotidiano*, (168), 69–78.

- Ruiz Rodríguez, M. (2010, June 25). Tras la reunión de emergencia de anoche, renuncian Velázquez, Islas Chío y Quiroz. *E-Consulta*. Tlaxcala. Retrieved from <http://archivo.e-consulta.com/blogs/senriotlaxcalteca/?tag=miguel-angel-islas-chio>
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3998354>
- Santos, T. (2018, August 21). Buscan dividir al SNTE en Hidalgo, acusa líder sindical. *Milenio*. Pachuca. Retrieved from <http://www.milenio.com/politica/organismos/buscan-dividir-snte-hidalgo-acusa-lider-sindical>
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party System. A Framework for the Analysis*. Cambridge: University Press.
- Sartori, G. (1994). *Qué es la democracia?* Madrid: Taurus. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=aDK-NwAACAAJ>
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Nueva York: Holt, Rinehart y Winston.
- Schedler, A. (2015). *La política de la incertidumbre en los regimenes electorales autoritarios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmitter, P. (1974). Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, 36(1), 85–131. <https://doi.org/10.1017/S0034670500022178>
- Schumpeter, J. A. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge. Retrieved

from <https://books.google.com.mx/books?id=6eM6YrMj46sC>

Shapiro, I. (1996). *Democracy's Place*. Cornell: University Press. Retrieved from

https://books.google.com.mx/books?id=csYXj__xAmcC

Shapiro, I. (2001). *Democratic Justice*. Yale University Press. Retrieved from

<https://books.google.com.mx/books?id=BK75Ykw07K8C>

Sigmund, S., Regan, P. M., y Gartner, S. S. (2018). Threat and Repression : The Non-

Linear Relationship between Government and Opposition Violence Threat and

Repression : The Non-Linear Relationship Between Government and Opposition

Violence *, *33*(3), 273–287.

Simonnet, C. (2010, March 25). Va PAN con calderonista en Tlaxcala. *Reforma*. México.

Smith, B. (2005). LIFE OF THE PARTY: The Origins of Regime Breakdown and

Persistence under Single-Party Rule. *World Politics*, *57*(3), 421–451. Retrieved from

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9hyAN=20285556&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

SNTE. (1990). Declaración de Tepic. Primer Congreso Nacional Extraordinario. In E. E.

Gordillo (Ed.), *La construcción de un proyecto sindical* (pp. 160–164). México:

Taurus.

SNTE. (1993). El SNTE ante la iniciativa de Ley General de Educación. In E. E. Gordillo

(Ed.), *La construcción de un proyecto sindical* (pp. 174–188). México: Taurus.

SNTE. (1995). Estatutos.

SNTE. (2013). Sección 42 y Gobierno del Estado de Chihuahua firman acuerdo de respeto

- a los derechos laborales de los maestros. Retrieved from
<https://www.snte.org.mx/web/vernoticias/3538/30/seccion-42-gobierno-estado-chihuahua-firman-acuerdo-respeto-los-derechos-laborales-los-maestros>
- SNTE sección 8. (2013). *Mensaje del Mtro. Alejandro Villarreal Aldaz sobre supuesta "Reforma Educativa."* México: Youtube. Retrieved from
<https://www.youtube.com/watch?v=Lpa2ZHoXjLI>
- Snyder, R., y Duran-Martinez, A. (2009). Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets. *Crime, Law and Social Change*, 52(3), 253–273. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9195-z>
- Storm, L. (2008). An Elemental Definition of Democracy and its Advantages for Comparing Political Regime Types. *Democratization*, 15(2), 215–229.
- Street, S. (1992). *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*. México: CIESAS.
- Tarrow, S. (1993). Cycles of Collective Action : Between Moments of Madness and the Repertoire of Contention. *Social Science History*, 17(2), 281–307.
- Tarrow, S., y Tilly, C. (2009). Contentious Politics and Social Movements. In S. C. Stokes y C. Boix (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 1–32).
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0019>
- Teherán, J., y Jiménez, S. J. (2003, December 3). Acusa Gordillo a Madrazo de "traición". *El Universal*. México.
- Teherán, J., y Ochoa, J. O. (2003, December 3). Chuayffet, candidato único a coordinación.

- El Universal*. México. Retrieved from <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/187850.html>
- Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. New York: New York Random House.
- Tilly, C. (2004a). *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge: University Press. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=kZeYDc8hHa8C>
- Tilly, C. (2004b). Regimes and contention. In *Power and Democracy. Critical Interventions* (pp. 33–57). Aldershot: Ashgate.
- Tlalmis, L. (2017, February 20). Pagó USET 37.6 millones a personal comisionado. *El Sol de Tlaxcala*. Tlaxcala. Retrieved from <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/565545-pago-uset-37-6-millones-a-personal-comisionado>
- Tourain, A. (1985). An introduction to the study of social movements. *Social Research*, 52(4), 749–788.
- Trejo Delarbre, R. (2008, March). La maestra, mito y contexto. *Nexos*. Retrieved from <https://www.nexos.com.mx/?p=12502>
- Trejo, G., y Ley, S. (2016). Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. *Política y Gobierno*, 23(1), 11–56.
- Universal. (2008, May 19). Felicita BID a Calderón por Alianza por la Educación. *El Universal*. México. Retrieved from archivo.eluniversal.com.mx/notas/507891.html

Universal. (2016, July 20). Presenta Aurelio Nuño nuevo modelo educativo. *El Universal*.

México. Retrieved from

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/2016/07/20/presenta-aurelio-nuno-el-nuevo-modelo-educativo>

Valera, V. (2016, August 17). Confirma IEE pluris; Canek se cuela al Congreso de

Hidalgo. *El Independiente de Hidalgo*. Pachuca. Retrieved from

<https://www.elindependientedehidalgo.com.mx/confirma-iee-pluris-canek-se-cuela-al-congreso-de-hidalgo/>

Varela Loyola, V. H. (2009, October 29). Buscará la USET alcanzar el primer lugar en

calidad educativa a nivel nacional: Islas Chío. *La Jornada de Oriente*. Tlaxcala.

Retrieved from

<http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2009/10/29/tlaxcala/edu107.php>

Varga, M. (2013). STRATEGIES OF DISRUPTION : FACTORY UNIONS FACING ASSET-STRIPPERS IN POST- COMMUNIST ROMANIA AND UKRAINE. *ILR Review*, 66(5), 1212–1233.

Vargas, P. (1990). Cultura política y elecciones en Hidalgo. *Nueva Antropología*, XI(38), 131–145.

Vargas, R., y Avilés, K. (2013, December 4). Firma Peña Nieto con gobernadores convenio para la aplicación de la reforma educativa. *La Jornada*. México. Retrieved from

<https://www.jornada.com.mx/2013/12/04/politica/017n1pol>

Vasconcelos, J. (1938). *La creación de la Secretaría de Educación Pública*. (J.

Vasconcelos, Ed.) (1a ed.). México, D. F: México, D. F. : Instituto Nacional de

Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), 2011.

Vásquez, A. L. (2007, July 23). Acusan al PAN-Tlaxcala de “acaparador.” *Reforma*.
Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2010a, March 24). Piden en Tlaxcala evitar “dedazos” en AN. *Reforma*.
Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2010b, April 6). Registran 3 alianzas en Tlaxcala. *Reforma*. Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2010c, September 22). Consiente Tlaxcala a maestros. *Reforma*. Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2012a, May 1). Se agreden maestros en Tlaxcala. *Reforma*. Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2012b, December 19). Tiene Tlaxcala crisis por aguinaldos. *Reforma*.
Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2012c, December 28). Bloquean accesos de Congreso de Tlaxcala.
Reforma. Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2012d, December 30). Retoman maestros protestas en Tlaxcala. *Reforma*.
Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2012e, December 31). Avalan reforma a pensiones en Tlaxcala. *Reforma*.
Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2012f, December 31). Tiran reforma a pensiones en Tlaxcala. *Reforma*.
Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2013a, January 7). ...Y cancela Gobernador Informe. *Reforma*. Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2013b, January 14). Inicia descuento a maestros de Tlaxcala. *Reforma*.

Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2013c, March 21). Suspende SNTE protestas en Tlaxcala. *Reforma*.

Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2013d, April 30). Evita desfilar SNTE-Tlaxcala. *Reforma*. Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2013e, May 6). Asegura curul SNTE-Tlaxcala. *Reforma*. Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2013f, August 29). Marchan maestros en Tlaxcala. *Reforma*. Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2013g, September 4). Van maestros contra reforma laboral. *Reforma*.

Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2013h, September 5). Programa CNTE-Tlaxcala marchas diarias. *Reforma*.

Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2013i, September 11). Se unen CNTE y SNTE en Tlaxcala. *Reforma*.

Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2013j, November). Dan a SNTE-Tlaxcala 198 mdp. *Reforma*. Tlaxcala.

Vásquez, A. L. (2014, March 11). Armoniza Tlaxcala ley de educación. *Reforma*. Tlaxcala.

Veloz, N. I., y Rodríguez, R. (2011). Alternancia y pluralidad política en Tlaxcala: el regreso del PRI. *El Cotidiano*, (165), 81–93.

Vergara, R. (2010). Los “aviadores” de Elba Esther en Hidalgo. *Proceso*. Retrieved from <http://www.proceso.com.mx/259831/259831-los-aviadores-de-elba-esther-en-hidalgo>

Villanueva, P. (2010). Impacto de la descentralización de la educación básica y normal en México sobre el gasto en nómina magisterial de los estados, 1999-2004. *Economía*

Mexicana Nueva Época, XIX(2), 231–270.

Voss, K., y Sherman, R. (2000). Breaking the Iron Law of Oligarchy: Union Revitalization in the American Labor Movement. *American Journal of Sociology*, 106(2), 303–349.

<https://doi.org/10.1086/316963>

Wallerstein, M., y Western, B. (2000). Unions in Decline? What Has Changed and Why.

Annual Review of Political Science, 3, 355–377.

Weber, M. (1967). *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza.

Weyland, K. (2004). Assessing Latin American Neoliberalism : Introduction to a Debate

Author. *Latin American Research Review*, 39(3), 143–149.

White, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: University Press.

Wilson, J. Q. (1995). *Political organizations*. Princeton: University Press.

Wintrobe, R. (1998). *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge University Press.

Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=o4G8SINUROoC>

Yescas Martínez, I. (1984). *La insurgencia magisterial en Oaxaca, 1980*. Oaxaca: Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO.

Zavala, M. (2018, February 10). Yerno y nieto de Elba Esther dan respaldo público a

AMLO. *El Universal*. Zacatecas. Retrieved from

<http://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/yerno-y-nieto-de-elba-esther-dan-respaldo-publico-amlo>

Zavaleta, N. (2013, September). Maestros toman las instalaciones del SNTE en Veracruz.

Proceso. Retrieved from <http://www.proceso.com.mx/353532/maestros-toman-las->

instalaciones-del-snte-en-veracruz

Zazueta, I. M. S., y Cortez, W. W. (2014). Determinantes de la participación electoral en México. *Estudios Sociológicos*, 32(95), 323–353. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24368103>