

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial
Del 3 de abril de 1981



LA VERDAD
NOS HARÁ LIBRES

**UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA**

CIUDAD DE MÉXICO ®

**“LOS ORÍGENES POLÍTICOS DE LA REFORMA EDUCATIVA 2013
EN MÉXICO”**

TESIS

Que para obtener el grado de

DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

Presenta

OSCAR DANIEL HERNANDEZ GONZALEZ

Director: Dr. Manolo Estuardo Vela Castañeda

Lectores Dra. Arcelia Martínez Bordón

Dr. René Torres Ruíz

Ciudad de México

2021

Tuti (mirando la autopista): “¿*por qué no cruzamos la calle? ...*”
(El resto es historia)

Para Leito

Contenido

Índice de tablas	7
Índice de diagramas	8
Índice de ilustraciones.....	8
Siglas y abreviaturas	9
Introducción.....	10
Planteamiento del problema	10
Justificación de la investigación	11
Contexto	21
Esquema de análisis	24
Estrategia metodológica.....	27
Capitulado	32
Capítulo 1.....	36
1.1 Planteamiento del problema.....	38
1.2 El proceso: análisis centrado en la política	42
1.2.1 La formación del Estado y las iniciativas de los políticos	44
1.2.2 Instituciones políticas e identidades sociales en la política.....	46
1.2.3 El acceso entre instituciones políticas y las capacidades de grupo.....	48
1.2.4 Las políticas públicas transforman la política	50
1.3 La lucha: Campo, interés, capital y estrategias	51
1.3.1 Campo.....	52
1.3.2 Interés o <i>Illusio</i>	55
1.3.3 Estrategias.....	57
1.4 Campo y Sistema Educativo.....	58
1.4.1 Sistema Educativo	59
1.4.2 Campo Educativo.....	61

Capítulo 2.....	66
2.1 La construcción del campo educativo.....	69
2.1.1 Nacimiento de la educación pública en México	70
2.1.2 Los primeros pactos Estado-magisterio: “La plaza” docente de base	73
2.1.3 El SNTE como actor central del campo educativo mexicano	76
2.1.4 La relación Ejecutivo Federal- SNTE	78
2.2 La reorganización del campo educativo mexicano.....	84
2.2.1 El ANMEB: La expansión del campo educativo	85
2.2.2 El Federalismo Educativo o la desconcentración de la educación.....	87
2.2.3 El costo del ANMEB para el SNTE	90
2.2.4 Carrera Magisterial: Consolidación de la relación Estado-Magisterio ...	94
2.3 Sexenios Zedillo, Fox y Calderón	97
2.3.1 El campo educativo 1994-2000.....	97
2.3.2 El campo educativo 2000-2006.....	100
2.3.3 El campo educativo 2006-2012.....	104
2.4 Conclusiones	109
Capítulo 3.....	113
3.1 Gobiernos divididos	114
3.1.1 Gobiernos sin mayoría: El obstáculo de las Reformas Estructurales....	119
3.1.2 La contienda en el Poder Legislativo en gobiernos divididos.....	123
3.2 El <i>Pacto por México</i>	134
3.2.1 El nacimiento del Pacto: “Dialogar para proponer”.....	134
3.2.2 Presentación del <i>Pacto por México</i>	139
3.3 La identidad partidista dentro del <i>Pacto por México</i>	143
3.3.1 Gustavo Madero - Partido Acción Nacional	144
3.3.2 Jesús Zambrano – Partido de la Revolución Democrática.....	149

3.3.3 Ma. Cristina Díaz Salazar – Partido Revolucionario Institucional.....	152
3.3.4 Efectos del <i>Pacto por México</i> al interior de los partidos firmantes.....	154
3.4 Conclusiones	158
3.4.1 Gobiernos divididos	159
3.4.2 <i>Pacto por México</i>	162
3.4.3 Pendientes por abordar	163
Capítulo 4.....	165
4.1 Evolución y adaptación del diseño corporativo	165
4.2 El nuevo arreglo corporativo del Campo Educativo Mexicano 1992-2012	168
4.2.1 La burocracia educativa: donde se pagan los favores políticos.....	169
4.2.2 Campo político o el cobro de la negociación corporativa	175
4.2.3 El campo educativo de 1992-2000	180
4.3 La alternancia política y la permanencia del orden.....	180
4.3.1 La lógica corporativa a disposición del gobierno de alternancia.	181
4.3.2 La ruptura con el PRI, el surgimiento del Sindicato-Partido	184
4.3.3 Recomposición del campo en el sexenio de Fox	190
4.4 El SNTE a disposición en periodos electorales	191
4.4.1 Ganar la presidencia para ganar el Sistema Educativo: SNTE.....	191
4.4.2 El Campo Burocrático: punto de apalancamiento político del SNTE ...	193
4.5 Conclusiones	198
Capítulo 5.....	201
5.1 La contienda por el Campo Educativo	205
5.1.1 Iniciativa presidencial.....	208
5.1.2 Loop reformador.....	213
5.1.3 Loop de contención	221
5.2 La modificación de las relaciones de poder	226

5.2.1 La visión de los protagonistas de la reforma educativa	228
5.3 El proceso legislativo de la reforma educativa.....	234
5.3.1 Los intereses en lo general	238
5.3.2 Los intereses en lo particular	248
5.4 Conclusiones	253
Capítulo 6.....	257
Conclusiones.....	257
Funcionamiento del esquema de análisis	260
Campo educativo.....	261
La política estructurada (<i>structured polity</i>)	264
La formación del Estado y las iniciativas de los políticos	266
Las instituciones políticas y las identidades sociales en la política	269
Acceso y apalancamiento en el campo educativo.....	276
La política social (<i>policy</i>) afecta la política (<i>politics</i>)	278
Alcances del esquema de análisis para la reforma educativa	281
Bibliografía	285

Índice de tablas

Tabla 1: Cronología de eventos que impactaron en el campo educativo.....	72
Tabla 2: Histórico de iniciativas presentadas y aprobadas (1982-2012).....	124
Tabla 3: Histórico del nivel de contienda en las legislaturas (1982-2012).....	125
Tabla 4: Elementos del Campo de Acción.....	127
Tabla 5: Elementos descriptivos del espacio de coerción del Estado.....	128
Tabla 6: Resultados del <i>Pacto por México</i> en materia legislativa.....	132
Tabla 7: Votación en Cámara de Diputados que aprueba la reforma educativa	133
Tabla 8: Votación en Cámara de Senadores que aprueba la reforma educativa.....	133
Tabla 9: Consejo Rector del <i>Pacto por México</i>	141
Tabla 10: Distribución de compromisos por eje	142
Tabla 11: Compromisos del <i>Pacto por México</i> en materia educativa.....	142
Tabla 12: La formación de la identidad social, capacidad de grupo.....	143
Tabla 13: Intersección identidades y capacidades políticamente orientadas.....	143
Tabla 14: Propuestas del PAN en el <i>Pacto por México</i>	147
Tabla 15: Propuestas del PRD en el <i>Pacto por México</i>	151
Tabla 16: propuestas del PRI en el <i>Pacto por México</i>	153
Tabla 17: Las políticas públicas transforman la política.....	166
Tabla 18: Criterios para ingreso y/o promoción de Carrera Magisterial.....	170
Tabla 19: Incrementos por niveles del escalafón de Carrera Magisterial.....	170
Tabla 20: Asimetría de criterios escalafonarios	172
Tabla 21: Representación del SNTE en la Cámara de Diputados (1979-2006).....	177
Tabla 22: El ANMEB transformó la política	178
Tabla 23: Los intereses dan forma al campo de contienda	207
Tabla 24: Votación del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza	223
Tabla 25: Operación contra los artículos reservados de la reforma educativa	224
Tabla 26: Votación de la reforma educativa en la Cámara de Diputados.....	235
Tabla 27: Votación de la reforma educativa en la Cámara de Senadores	236
Tabla 28: Argumentos en contra de la reforma educativa 2013	253

Índice de diagramas

Diagrama 1: Formación del Estado y las iniciativas de los políticos	45
Diagrama 2: Constitución del campo de acción	46
Diagrama 3: Instituciones políticas y las identidades sociales en la política.....	47
Diagrama 4: Identidad social a partir de interés.....	48
Diagrama 5: Identidad política a partir de interés	48
Diagrama 6: El acceso entre instituciones políticas y las capacidades de grupo.....	49
Diagrama 7: Influencia política.....	49
Diagrama 8: Las políticas públicas transforman la política.....	50
Diagrama 9: Dinámica del campo educativo mexicano.....	51
Diagrama 10: El Campo Educativo 1992-2000.....	179
Diagrama 11: El Campo Educativo 2000-2006.....	189
Diagrama 12: El Campo Educativo 2006-2012.....	197
Diagrama 13: El Campo Educativo con la reforma educativa 2013.....	225

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Representación firmantes del <i>Pacto por México</i> (1988-2012).....	116
Ilustración 2: Representación del Ejecutivo Federal en la Cámara de Diputados	117
Ilustración 3: Creadores del <i>Pacto por México</i>	138
Ilustración 4: Presentación del Pacto Nacional por México.....	139

Siglas y abreviaturas

ACE	Alianza por la Calidad de la Educación
ANMEB	Acuerdo Nacional por la Modernización de la Educación Básica
BM	Banco Mundial
CEM	Campo Educativo Mexicano
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CSCE	Compromiso Social por la Calidad de la Educación
ENLACE	Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares
EXCALE	Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL / PNA	Partido Nueva Alianza
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA en inglés)
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
PxM	<i>Pacto por México</i>
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEM	Sistema Educativo Mexicano
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

La presente investigación tiene como objetivo exponer, a partir del análisis de la reforma educativa de 2013 en México, la coexistencia de fuerzas interesadas en impulsar reformas de política educativa que se enfrentan a fuerzas que son reticentes al cambio.

Esta investigación concibe la reforma educativa 2013 como caso paradigmático de estudio para exponer la configuración de las relaciones de poder existentes entre elementos del Sistema Educativo Nacional y los involucrados en la elaboración de políticas educativas. En otras palabras, explicar la relación simbiótica entre elementos agenciales e institucionales, que dan pie a la contienda permanente entre reformadores y conservadores.

Planteamiento del problema

El supuesto de investigación del que parte esta investigación es: *Existe una configuración de las posiciones de poder, actual y potencial, entre elementos agenciales e institucionales, tanto en la arena política, como en el sistema educativo mexicano, que permiten la coexistencia entre agentes reformadores y conservadores en una contienda permanente por la implementación de políticas públicas en materia educativa.* Las preguntas de investigación que orientan esta investigación son:

1. ¿Cuáles son los elementos institucionales y agenciales que determinan las posiciones de poder, actual y potencial, en la contienda por el desarrollo e implementación de la reforma educativa de 2013 en México?
2. ¿Cuáles son las instituciones estatales, partidistas y de procedimiento, a través de las cuales transitan las iniciativas que realizan los políticos en materia educativa dentro del poder establecido (*establishment*)?
3. ¿Cómo influyen las instituciones políticas y los procedimientos en las identidades, metas y capacidades de los involucrados en la creación y aprobación de políticas públicas en materia educativa?
4. ¿Cuáles fueron los puntos de acceso e influencia de los involucrados en la construcción, implementación y resistencia de la reforma educativa de 2013 en México?
5. ¿Cómo, las políticas públicas previas en materia educativa dan forma a los objetivos y alcances de la reforma educativa de 2013 en México?

Justificación de la investigación

La investigación sobre las políticas educativas en México ha alcanzado una comprensión de las consecuencias de la reforma educativa de 2013 en el campo educativo en México como: el Servicio Profesional Docente, la plataforma educativa, el papel del SNTE ante la reforma, la formación docente, el INEE, el federalismo, etc. Así como en el Sistema Educativo Nacional que quedaron por atender con la reforma: el rezago de aprendizajes, el modelo educativo, la inclusión, la educación intercultural, los docentes de la educación media superior, la participación social, la rendición de cuentas, etc. (Castillo Alemán & Valenti, 2017; Martínez Bordón et al., 2018; Ruiz Muñoz et al., 2018). Con el riesgo de dejar por sentados los elementos estructurales y agenciales que les dan forma.

Es decir que se da por hecho el papel preponderante del SNTE, del Poder Ejecutivo y que los demás actores involucrados en el proceso educativo, así como en la promulgación de políticas públicas están subordinados a estas decisiones. El riesgo de este tipo de afirmaciones impide estudiar la responsabilidad de las partes involucradas, así como reducir la complejidad del estudio del campo educativo a enunciados deterministas como “la reforma educativa fue una reforma laboral” (Castillo Alemán & Valenti, 2017) o “la responsabilidad de los malos resultados en materia educativa es responsabilidad de los poderes fácticos presentes en el Sistema Educativo Nacional”(Pacto por México, 2013).

Autores especializados en el estudio de políticas públicas (*policy*) han advertido de los riesgos que implica el uso de estos “paradigmas” que simplifican en demasía lo que sucede dentro de la construcción y el desarrollo de políticas públicas (Aguilar Villaneva, 1992; Canto Sáenz, 2020; Lowi, 1992; Stein & Tommasi, 2006). Esta investigación evita inscribirse en concepciones deterministas y atiende las invitaciones hechas (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2006; Benavides-Lara, 2020; Flores-Crespo, 2011; Stein & Tommasi, 2006) para estudiar y exponer los elementos políticos y sociales que estuvieron involucrados en la contienda por la reforma educativa a partir de lo cual se pueden comprender los alcances y las limitantes sobre los efectos en el campo y sistema educativo mexicano.

El esquema utilizado el *análisis centrado en la política* (Skocpol, 1995) y los conceptos de *campo*, *interés* (*illusio*) (Bourdieu, 1997; Bourdieu & Wacquant, 2005) nos permite primero esquematizar el campo educativo en México, es decir, la intersección entre el campo político y burocrático del sistema educativo mexicano como resultado de un proceso histórico resultado de la retroalimentación entre las políticas educativas (*policy*) y la política (*politics*) al tiempo que dan sentido a la existencia de los intereses, los actores

relevantes (*incumbents*) la capacidad de influencia política de éstos en la contienda en la reforma educativa de 2013.

Un elemento central para este estudio son las entrevistas a profundidad realizadas a actores centrales en el proceso de construcción del *Pacto por México*: por parte del PRI Aurelio Nuño Meyer, en cuanto al PAN Marco Adame Castillo y del PRD Jesús Zambrano. De estas fuentes logré recolectar la visión de los actores en la construcción de acuerdos políticos y los elementos de negociación que dan origen a la reforma educativa. Las entrevistas incluyen a Juan Carlos Romero Hicks quien era presidente de la Comisión de Educación del Senado de la República, de quien pude recoger la perspectiva del procedimiento legislativo y la contienda al interior de las mismas bancadas de los partidos políticos firmantes de *Pacto*. Finalmente, también entrevisté a David Calderón Martín del Campo, presidente de Mexicanos Primero asociación civil que estuvo involucrada en el proceso de la construcción de la reforma y fue señalada de encabezar una campaña de desprestigio a la labor de los docentes en el aula de clases. Asimismo, realicé revisión hemerográfica del Diario de los Debates, así como material audiovisual para contraponer los discursos pronunciados por los involucrados en el proceso de reforma y las visiones particulares de los actores centrales en la toma de decisiones para la implementación de la reforma.

La combinación del esquema de análisis y las fuentes permiten hacer la propuesta de la existencia de un *campo educativo* el cual está definido como el espacio social compuesto de todo lo relativo a la educación en México, es la educación su razón de ser. Este *campo* está construido históricamente y son las contiendas en su interior lo que da forma a los intereses en constante contienda. El resultado de estas contiendas se materializa en las decisiones políticas (*politics*) que dan origen a las políticas públicas

(*policy*) al tiempo que éstas retroalimentan y redefinen los términos en que se realiza la política (*politics*) en materia educativa. A partir de esta propuesta se elabora, en el segundo capítulo, un rastreo de la construcción y la constitución del *campo educativo* desde 1921 con la decisión de Vasconcelos de implementar una educación pública para todos los mexicanos, pasando por la inclusión formal de SNTE como agente con un interés dentro del campo educativo, continuado con las políticas educativas implementadas de forma sexenal hasta 2012. Esta investigación expone cuatro grandes hallazgos.

El primer hallazgo de esta propuesta teórica es descubrir que *el campo educativo es dinámico* y es posible rastrear esta dinámica hasta la definición política de ofrecer educación a toda la población dio origen a la Secretaría de Educación Pública la cual requiere de la labor docente para darle viabilidad, así nace una relación simbiótica entre el Estado y el magisterio. Esta relación estableció el encuadre del *campo educativo mexicano* primeramente con la constitución del SNTE en 1938 como el representante de los intereses del magisterio y posteriormente con la promulgación de la *ley de escalafón de las escuelas primarias y de los jardines de niños* y la *ley de inamovilidad dependiente de la secretaría de educación* con lo que el Estado reconoce al SNTE como el único portavoz autorizado del magisterio así como les otorga la estabilidad laboral frente a los cambios de los titulares de las administraciones públicas. Así el Ejecutivo Federal y el SNTE establecieron los límites del campo educativo. La preponderancia de estos dos agentes se mantuvo hasta la firma del ANMEB (1992) cuando se integran los gobernadores de las entidades federativas, el Poder Legislativo y los partidos políticos como nuevos agentes dentro del campo educativo al poder influir en la disputa de los intereses de la educación en México.

El segundo hallazgo de esta investigación es revelar que el *campo educativo* está inmerso en el contexto de las contiendas políticas (*politics*) por lo que es indispensable

estudiar particularmente el inicio de los sexenios presidenciales porque es cuando se definen los objetivos de las políticas educativas para los próximos seis años. El estudio de la reforma educativa de 2013 está incompleto si se omite el estudio del *Pacto por México*. En un tercer capítulo se exponen las variables estructurales y agenciales que constriñen el actuar de los políticos y sus iniciativas en materia educativa. La primera variable son el fenómeno de los *gobiernos divididos* (Casar, 2008) y que ha marcado la pauta en cuanto a la formación de acuerdos en el Poder Legislativo y que representó un reto para la promulgación de la reforma educativa. La segunda variable es la ausencia de mecanismos para la construcción de acuerdos en el campo político a raíz de lo cual el *Pacto* sirvió como mecanismo para solventar esta carencia. Estas dos variables son el contexto político sobre el cual se construyó e implementó la reforma educativa.

El tercer hallazgo fue señalara las relaciones de poder que marcan la dinámica del campo educativo mexicano. Esta dinámica es resultado de entrelazar los elementos que componen el campo político y el campo burocrático del Sistema Educativo Nacional siendo el corporativismo elemento catalizador. Con este descubrimiento se expone que las relaciones de poder establecidas en el ANMEB (1992) lograron perdurar durante el proceso de alternancia política en México adaptándose a los agentes provenientes de un partido de oposición al partido oficial del siglo XX en México. Son estas relaciones de poder las que resultaron afectadas con la reforma educativa de 2013.

El cuarto hallazgo consiste en exponer cómo las relaciones de poder se entretejen para crear lo que denomino un *loop de contención* y un *loop reformador* el cual es el conjunto de condiciones políticas y de coyuntura que permitieron que las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo tuvieran la influencia suficiente para implementar la reforma educativa. El *loop de contención* consiste en las condiciones que degradaron la

influencia de los actores tradicionalmente identificados como preponderantes: tanto el Poder Ejecutivo como el SNTE.

Esta investigación podemos dar cuenta de que estas afirmaciones encuentran su lugar y justificación dentro del campo político y son insumos que se utilizan en la contienda por el *campo educativo*. Con base en estos cuatro hallazgos podemos alcanzar una comprensión de la complejidad que implica la generación de acuerdos para la construcción o la reforma de políticas de Estado como la educación en México. Además de demostrar que afirmaciones como “reforma laboral”, un acuerdo cupular”, responsabilizar al magisterio por los resultados en evaluaciones estandarizadas, la subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, así como concebir al SNTE como “poder fáctico” son afirmaciones de corte determinista que, *a priori*, intentan erróneamente explicar la construcción y promulgación de la reforma educativa de 2013 al tiempo que se reafirman como prejuicios que impiden pensar un camino por donde transitar para lograr consenso en materia educativa como política de Estado. El mérito de esta investigación es la abstracción de posturas politizada que impiden una intercomunicación entre los saberes educativos, pedagógicos y políticos, para revelar las fuerzas involucradas en la construcción del *campo educativo* en México.

La literatura sobre las relaciones de poder en la construcción de políticas públicas en materia educativa en México presenta a dos agentes preponderantes en materia educativa: el titular del Ejecutivo Federal y el líder del SNTE (Flores-Crespo, 2011; Latapí Sarre, 2004; Loyo Brambila, 2010c; Ornelas, 1995; Ruiz Muñoz et al., 2018). Esta relación se mantiene sobre acuerdos sexenales, siendo el ANMEB (1992), el gran acuerdo donde se establecieron los términos de la interlocución entre ambos actores durante tres sexenios y con el que dialoga la reforma educativa de 2013.

La preponderancia del Ejecutivo Federal y el SNTE, bajo el ANMEB, orientó el análisis y el estudio de las políticas en materia educativa hacia el impacto que implicaba la puesta en práctica de estos en cada uno de los elementos del Sistema Educativo Mexicano (Arnaut et al., 2010; Fernández Marín, 2011; Flores-Crespo, 2011; Larreguy et al., 2017; Loyo Brambila, 2010a; Muñoz Armenta, 2002, 2008; Street, 1992). Al punto de especializar el análisis en el impacto en tres niveles que componen el Sistema Educativo: 1) nivel macro, con el análisis de los efectos de la federalización de la educación básica a partir del ANMEB (Arnaut Salgado, 1998); 2) nivel meso, que está relacionada con las instancias intermedias de la gestión de la educación; y, 3) nivel micro, referente al impacto de las políticas públicas en el nivel básico y medio superior (Zorilla Fierro & Villa Lever, 2003).

Un elemento catalizador de la relación entre el Ejecutivo Federal y el SNTE es la naturaleza corporativa de ésta (Bensusán & Middlebrook, 2013; Bensusán & Tapia, 2013; Castillo, 2018; Morales-Gómez & Torres, 1990; Muñoz Armenta, 2008, 2017; Ornelas, 2008; Pérez Ruiz & Sánchez Díaz, 2013; Schmitter, 1989; Torres, 1991). Con la firma del ANMEB en 1992 marcó la ruptura con el liderazgo de Carlos Jonguitud y *Vanguardia Revolucionaria* y renovó los términos de la relación Gobierno-magisterio con Elba Esther Gordillo como la nueva líder del SNTE, esto incluyó el involucramiento del Sindicato en actividades políticas a favor del entonces partido oficial (Nuño Mayer, 2020) y posteriormente, de 1994 a 2012, con el titular del Ejecutivo en turno. Los términos acordados entre Gobierno y magisterio al inicio de cada sexenio mantenía acotado el estudio de políticas públicas educativas a las problemáticas que surgían con la actualización de los términos Gobierno-magisterio (Latapí Sarre, 2004; Ornelas, 2012).

Como efecto colateral, se colocó en el centro la lógica corporativa Gobierno-Sindicato, como un elemento que mostraba los alcances y las limitaciones de las políticas en materia educativa. El presuponer la relación instrumental y corporativa, aunada a la problemática propia de la implementación de políticas públicas, mantuvo en la periferia de la discusión sobre la construcción de acuerdos y el desarrollo de una nueva forma de relación entre las instituciones y los agentes involucrados (*incumbents*) en el diseño y construcción de políticas públicas en materia educativa.

A partir de 2008, la investigación educativa ya hacía llamados para incorporar en el análisis de las políticas educativas el estudio y el análisis de reglas institucionales: legales, racionales y políticas las cuales dan forma a las políticas y programas en todos los tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional (Flores-Crespo, 2008). La presente investigación se enmarca en este llamado, expone las tramas sobre las que se desarrollan las relaciones agenciales e institucionales que dan forma a las contiendas en la creación y la promulgación de políticas públicas en materia educativa y concibe estas relaciones de poder como los alcances y los límites de las políticas educativas en México.

Estas relaciones de poder están determinadas por elementos institucionales y agenciales. Elementos institucionales, como la relación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, programas de política pública educativa e incluso la asignación del presupuesto anual destinado a la educación pública en México. El proceso legislativo que establece los tiempos y requerimientos para la generación de acuerdos entre fuerzas políticas, deben ser consideradas como una variable a tomar en la construcción de políticas públicas. Un elemento institucional, no menos importante, son las políticas públicas en materia educativa existentes, ya que éstas influyen en los objetivos y alcances que persigue

la implementación de una reforma o implementación de un nuevo programa o política pública.

En cuanto a los elementos agenciales que influyen en la distribución de las posiciones de poder en la contienda educativa, la *influencia* del presidente de la República, además de su condición como institución, influye su capacidad de interlocución y generación de acuerdos con quienes poseen la titularidad en el Poder Legislativo, así como con el o la dirigente del SNTE. Por otro lado, el dirigente del Sindicato y su conocimiento del entorno político es un factor decisivo para la toma de decisiones, así como la capacidad de negociar y defender los derechos laborales del magisterio. A partir de 1992, los gobernadores estatales y los líderes de las representaciones sindicales estatales adquirieron la capacidad de influir en materia educativa en sus estados.

A partir del estudio de la reforma educativa de 2013 esta investigación evita dar por sentado la existencia de una relación clientelar e instrumentalista entre el magisterio y su representación frente al Poder Ejecutivo, federal y estatales, como precaución para evitar conclusiones de corte determinista sobre los alcances de cualquier política educativa. Por el contrario, se considera trascendental el estudio del contexto del desarrollo de las políticas educativas como un elemento que arroja luz sobre las condiciones pasadas y actuales de la educación básica en México. Más aún, con la segunda alternancia en el Ejecutivo Federal, los partidos políticos y su representación en el Poder Legislativo han adquirido una *influencia política* relevante en la distribución de las posiciones de poder en materia educativa.

Concebir al Poder Legislativo como una extensión del Poder Ejecutivo en la implementación de políticas públicas en materia educativa es una concepción determinista

que intenta, *a priori*, explicar de forma simplificada e incompleta el proceso legislativo y la contienda que éste supone. Para evitar caer en esta concepción determinista, esta investigación hace la propuesta del concepto *Campo Educativo*.

Campo Educativo se refiere a los elementos institucionales, agenciales y coyunturales que ubican las posiciones de poder y dan forma a la contienda por la educación pública en México. El concepto *campo* abrevia directamente de la propuesta teórica de Pierre Bourdieu concebido como:

“una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen en a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (*situs*) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital)- cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo- y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.)” (Bourdieu & Wacquant, 2005)

Con esta concepción del *Campo Educativo Mexicano* el Sistema Educativo Mexicano difiere en que el primero, el campo educativo, se refiere a un espacio contienda “históricamente constituido con sus instituciones específicas y leyes de funcionamiento propias” (Bourdieu, 2000) que influye en la definición o redefinición, en este caso, de la educación en México. Mientras que el segundo, el sistema educativo, es la materialización y el resultado este proceso histórico de contiendas. Como consecuencia de esta concepción se establece que el Sistema Educativo es dinámico está en constante cambio y se rige por las reglas propiamente establecidas dentro del *Campo Educativo*.

Esta investigación expondrá la disposición de las posiciones de poder dentro del campo educativo que existían en el momento del desarrollo de la reforma educativa de 2013 en México, así como los elementos institucionales, agenciales y coyunturales que

permitieron reformar los artículos 3° y 73 constitucional, y tuviera como resultado la autonomía del INEE y las reformas a la Ley General de Educación.

Como balance, de esta investigación abarca desde la concepción de la reforma educativa en el *Pacto por México*, hasta la aprobación de las reformas a los artículos constitucionales, con lo que se redefinían las posiciones de poder de las instituciones y de los agentes en el campo educativo.

Contexto

La reforma educativa de 2013 ha sido estudiada y cuestionada desde tres puntos de vista a) su origen político-partidista en el *Pacto por México*; b) la dinámica entre poderes Ejecutivo, Legislativo, y la inclusión de los dirigentes nacionales de los partidos políticos PRI, PAN y PRD, que llevó a su aprobación; y, c) las implicaciones de esta reforma en el proceso educativo, en concreto para los profesores. Estas críticas tienen como trasfondo un posicionamiento sobre el *deber ser* de las instituciones del Estado, la forma en que se elaboran las reformas en materia educativa y las metas y objetivos que debe perseguir toda reforma en materia educativa.

La crítica a la reforma educativa por su origen en el *Pacto por México* ha dado con el señalamiento de ser el resultado de un “acuerdo cupular” entre dirigentes de partidos políticos y el gobierno electo de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y la invisibilización del magisterio, al no ser tomada en cuenta la dirigencia del SNTE en la construcción de la reforma (Gil Antón, 2018; Luis Hernández, 2013; Lopez Aguilar, 2013; López Noriega & López Velarde, 2018; Ruiz Muñoz et al., 2018; Valdivia Hernández, 2020; H. (Coordinador) Zamitiz Gamboa, 2016). Dar por cierta esta afirmación niega la posibilidad de estudiar el proceso de la generación de acuerdos entre fuerzas políticas para generar

reformas constitucionales y, en el caso de esta investigación, su impacto en las políticas públicas en materia educativa. Quienes proponen esta perspectiva afirman y ratifican la preponderancia del titular del Ejecutivo y el SNTE en el campo educativo y consecuentemente en el mismo Sistema Educativo.

La crítica en torno a la relación instrumental y subordinada del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo (Diario de los Debates, 2012b) niega el análisis de los puntos disfuncionales entre poderes, niega también a los integrantes de las Cámaras, las fuerzas políticas representadas, así como sus intereses (Bourdieu, 1989), y la capacidad de influir en la construcción de reformas constitucionales. Esta visión inserta en el mismo prejuicio a los diputados que, en esa legislatura, a través del PANAL (Muñoz Armenta, 2011) y sus aliados del PT y el PRD, representaban los intereses del SNTE. El argumento de una subordinación de poderes también niega la posibilidad de analizar el proceso legislativo para la creación y promulgación de reformas en materia educativa (Benavides-Lara, 2020; Martínez Bordón et al., 2020; Mercado, 2016; Scott et al., 2018), al tiempo que niega la *identidad política* de los actores relevantes (*incumbents*), así como el estudio de sus puntos de acceso e *influencia* en materia educativa.

Finalmente, la crítica que más fuerza y análisis ha tenido es aquella centrada en los efectos de la reforma educativa sobre el magisterio (Abel & Saldaña, 2016; Beltrán et al., 2016; Castillo Alemán & Valenti, 2017; Didriksson, 2015; Gil Antón, 2013, 2018; González Villarreal et al., 2018; Guevara Niebla, 2016; Lopez Aguilar, 2013; Loyo Brambila, 2014; Martínez Bordón et al., 2018). Esta crítica tiene como trasfondo el deber ser del sistema educativo, la labor docente, el tipo de relación Estado-magisterio, y las múltiples variables que inciden en el proceso educativo. Todos estos análisis no carecen de verdad, cada una de esas críticas apuntala un enfoque de las deficiencias en el campo y

sistema educativo, valen toda la tinta que ha corrido y más. Los límites de esta crítica es que afianzan a los actores preponderantes del campo educativo: Ejecutivo Federal, el SNTE y la centralidad de su relación para la educación pública de México. Esta investigación los concibe como actores preponderantes no como acreedores de los intereses de la educación en México sino como agentes que concentran los intereses en contienda en materia educativa, estos *intereses* están en disputa y pueden ser arrebatados o reorientarse a otros actores como lo fueron los partidos políticos en 2013.

Cada una de estas críticas, vistas de forma independiente, tiene una visión parcial de cómo se contienda y da forma al campo educativo y su materialización en el Sistema Educativo Nacional.

El interés de esta investigación es ir más allá de los polos en que se ha estudiado la implementación de las políticas educativas que parecen desembocar invariablemente en el establecimiento de la dominación del Estado o la colonización y dominación del SNTE sobre el campo educativo. De estas críticas y formas de estudiar las Reformas Educativas en México han surgido simplificaciones deterministas que intentan explicar, *a priori*, la dinámica del campo educativo.

Esta investigación analiza las motivaciones de cada una de estas fuerzas que se encarnan en agentes que desean modificar el campo educativo, así como aquellas que luchan por el *status quo*. La existencia de ambas fuerzas impacta en la educación que reciben los alumnos en las aulas, es la política educativa la materialización del nuevo equilibrio de fuerzas, siempre en disputa y nunca estático.

Esquema de análisis

Para lograr los objetivos que ya hemos señalado, hago uso de los conceptos propuestos por Pierre Bourdieu: campo, capital, *illusio* o interés y estrategias de reproducción social. Estos conceptos serán de utilidad para nutrir el esquema de la *política estructurada* (*structured polity*) (Skocpol, 1995) para ofrecer un análisis centrado en la política (*polity-centered analysis*) y consta de cuatro elementos interrelacionados que dan cuenta de la construcción y transformación histórica de los sistemas nacionales de provisión social, siendo la educación pública el tema central de esta investigación.

La utilidad de utilizar ambos autores -Bourdieu y Skocpol- radica en la potencia de los conceptos de Bourdieu para dar cuenta de los elementos nodales que presentan mayor resistencia para vencer el *statuts quo* del campo educativo en México y la propuesta de Skocpol nos permite estudiar a la política pública como centro de acción en la que están involucrados actores institucionales, políticos, sindicales y sociales que se encuentran condicionados a la configuración institucional del gobierno, proceso legislativo y el sistema de partidos políticos.

Pierre Bourdieu ha sido señalado de ser un autor centrado en poder explicar la permanencia de las estructuras sociales que se perpetúan en la sociedad y en los agentes, dejando de lado que al develar esos mecanismos de funcionamiento los agentes pueden tomar conciencia y modificarlo. Es aquí donde los elementos que componen el *análisis centrado en la política* de Theda Skocpol, permite estudiar a los agentes del *campo educativo*, el ejercicio de conciencia que hicieron para modificar la educación en México, así como las limitaciones que impidieron llevar más allá la reforma educativa e incluso ser cómplices de las estructuras existentes y perpetuarlas.

El esquema de análisis de esta investigación se desarrolla sobre cuatro ejes propuestos por Theda Skocpol en su texto *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States* (1995). Estos ejes son 1) La formación del estado y las iniciativas de los políticos, 2) Instituciones políticas y las identidades sociales en la política 3) el apalancamiento entre instituciones políticas y las capacidades de grupos y 4) las políticas públicas transforman la política.

La *formación del estado y las iniciativas de los políticos* afirma que los políticos y los actores involucrados (*incumbents*) en el proceso de creación de política pública de provisión social deben ser tomados en serio, no como meros agentes de un grupo social de intereses, sino como actores que por propio derecho están habilitados y se constriñen por las organizaciones políticas dentro de las cuales operan. El objetivo es identificar cómo los “reformistas profesionales” se empeñan en el éxito de nuevas políticas sociales y cómo logran sacar provecho para obtener mayor influencia política y los espacios institucionales de los cuales se sirven para lograr mayor influencia en el campo educativo. Este eje incluye en análisis de los intereses en contienda, es decir, los intereses promovidos por los reformadores y los intereses en defensa por parte del *status quo*. Este eje lo he denominado *campo de acción*.

El eje *instituciones políticas y las identidades sociales en la política* sostiene que el arreglo institucional del Estado y los involucrados en el desarrollo de políticas públicas de provisión social se encuentran influidos por factores sociales y políticos, que orientan los intereses para organizarse y establecer alianzas políticas para promover o defender intereses. “Las relaciones socioeconómicas y los patrones culturales son partes importantes del análisis. No pretendo sustituir el *determinismo político* por un *determinismo social*. Propongo explorar cómo los factores sociales y políticos se combinan para afectar

las identidades sociales y las capacidades grupales involucradas en la política de formulación de políticas sociales” (Skocpol, 1995). Este eje relevante para dar cuenta de cómo el proceso de formulación de políticas públicas por parte de todos los involucrados (*incumbents*) alinea las identidades sociales politizadas, así como incidir en las decisiones políticas de grupo y sus capacidades. Este eje lo he denominado *identidad a partir de interés*.

Las *identidades a partir de interés* buscan maximizar su acceso al centro de la toma de decisiones de política pública a través del *apalancamiento entre instituciones políticas y las capacidades de grupos* para promover o defender intereses específicos. “Esto significa que el grado de acceso que cualquier grupo, o movimiento, políticamente activo logre está influenciado no únicamente por la autoconciencia y la movilización de recursos propios de esa fuerza social” (Skocpol, 1995, p. 54). Este eje es relevante para estudiar el proceso de negociación entre los firmantes del *Pacto por México*, así como para analizar el proceso legislativo y las fuerzas políticas que intervinieron en la creación de la reforma educativa 2013 con el objetivo de conocer los intereses en disputa y superar concepciones deterministas como el “acuerdo cupular” o la “subordinación del poder Legislativo al Ejecutivo”. Este eje lo denomino *influencia política*.

El último eje de análisis las *políticas públicas transforman la política* tiene como objetivo tomar conciencia en cómo las políticas existentes han servido para dar forma al *campo educativo*, lo que significa que ha definido el *campo de acción*, así como los *intereses*, las *identidades* y las *posiciones en el campo* de cada uno de los agentes involucrados (*incumbents*) en el campo educativo. Una vez instituidas las políticas públicas tienen un efecto de doble retroalimentación: 1) expanden las capacidades del Estado, por lo que transforman las posibilidades administrativas para las iniciativas oficiales en el futuro y a su vez afectan prospector futuros para la implementación de políticas públicas. 2) las nuevas políticas

influyen las identidades sociales, metas y capacidades de los grupos y las subsecuentes luchas o aliados políticos. “Debemos tener como punto de partida las políticas sociales así como el punto final de análisis: así como la política crea políticas, las políticas rehacen la política”(Skocpol, 1995, p. 58), es decir, en esta investigación las políticas públicas definen la *dinámica del campo educativo mexicano* y su consecuente materialización en el Sistema Educativo Nacional.

Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de esta investigación parte de tomar a la reforma educativa de 2013 como un caso paradigmático (Flyvbjerg, 2005, p. 576). Caso paradigmático por el objetivo de la reforma, que buscó redefinir las relaciones de poder entre los actores involucrados (*incumbents*) del campo educativo, lo cual implicó reformas a la Constitución Política Mexicana, en concreto los artículos 3º y 73, para lo que fue necesario la aprobación por las dos terceras partes de los legisladores en ambas Cámaras, así como la aprobación de las dos terceras partes de las 32 legislaturas estatales.

La estrategia consistió en hacer, en primer lugar, trabajo de escritorio para estudiar y analizar el Sistema Educativo Nacional y cómo estaba constituido el campo educativo, haciendo un breve recorrido histórico desde 1919 hasta 2012 con el objetivo de conocer las *posiciones* que ocupan los actores relevantes dentro de éste, las identidades que se formaban en torno a la educación en México, la evolución del *campo de acción* que regía la *dinámica* de este.

A continuación, siguiendo con el trabajo de escritorio, analicé los términos del *Pacto por México*. Este trabajo consistió en la consulta del documento que se presentó el 2 de diciembre de 2012 en el Palacio de Chapultepec (*Pacto por México*, 2013),

posteriormente analicé los posicionamientos hechos por cada uno de los representantes de las fuerzas políticas que firmaron el Pacto (*Pacto por México*, 2012) y finalmente leí textos académicos y periodísticos (Editorial, 2012; Mayer-Serra, 2013; Silva-Hérezog Márquez, 2013; H. (Coordinador) Zamitiz Gamboa, 2016; H. Zamitiz Gamboa, 2015) con el objetivo de tener una visión de diversas aristas para conocer y familiarizarme con el *campo de acción* en el que se desarrolló la contienda por la reforma educativa.

Para contrastar lo encontrado en el trabajo de escritorio, realicé entrevistas a profundidad a actores centrales en la construcción del *Pacto por México*. Ello tuvo como objetivo abordar las *identidades a partir de los intereses* de los partidos políticos involucrados en el Pacto. En primer lugar, entrevisté a Marco Antonio Adame Castillo (2020), quien, representando al PAN, fue integrante del Consejo Rector del *Pacto por México*. Esta entrevista fue de utilidad para conocer la dinámica interna del Pacto entre el titular del Ejecutivo Federal, el PRI, PRD y PAN. Arrojó luz sobre la lucha entre las diversas posiciones e identidades existentes dentro del mismo partido –el PAN–, y cómo debía ser una reforma en educativa. Además de evidenciar la complejidad de la vida interna del partido y las complejas relaciones entre la dirigencia nacional (Gustavo Madero), y el presidente de la Comisión de Educación en la Cámara de Senadores, que formaba parte de su partido (Juan Carlos Romero Hicks).

Para contrastar la versión ofrecida por Adame Castillo entrevisté a Jesús Zambrano Grijalba (2020), presidente –cuando se dio la firma del *Pacto por México*– del PRD. Zambrano expuso la visión del PRD a partir de los resultados electorales de 2012. Después de doce años de lucha contra los gobiernos panistas, los resultados electorales de 2012 posicionaban a esta fuerza política en una disyuntiva sobre qué papel desempeñar como oposición. De este balance resulta su adhesión al *Pacto por México*. Esta entrevista

confirmó la complejidad de la vida interna del PRD y cómo la personalidad del presidente del partido es relevante para la interlocución, tanto al interior del partido, como al exterior, con otras fuerzas políticas. A través de su testimonio, Zambrano confirmó la independencia de cada legislador y la imposibilidad de poder “alinear” a todos los legisladores de la bancada a una decisión que los había excluido o que simpatizaban con otra corriente política al interior del PRD. Las *identidades* y simpatías personales, rastreables a la dinámica del campo educativo, pesaban más que las directrices partidistas.

A continuación, entrevisté al entonces senador Juan Carlos Romero Hicks (PAN) (2020), presidente de la Comisión de Educación. Esta entrevista fue enriquecedora para conocer cómo los acuerdos políticos transitan hacia la construcción de iniciativas de ley en el Poder Legislativo (*campo de acción*). Además de conocer cómo fue la *dinámica* para que nuevos actores, como los partidos políticos, tuvieran mayor *influencia política* en el campo educativo y como se contuvo la influencia del SNTE. Además, fue de utilidad para conocer cómo fueron orientándose los intereses de las diversas fuerzas políticas y sus representantes dentro del Poder Legislativo. La trayectoria de vida del senador, como rector de la Universidad de Guanajuato (1991-1999), y como director del CONACYT (2006-2011), es relevante para entender la postura del PAN sobre la reforma educativa, así como el diagnóstico de la condición de la educación pública en México hasta el 2012, y la razón de por qué la reforma debía comenzar con la redefinición de los términos de la relación Ejecutivo Federal y el SNTE.

A las posiciones de los partidos políticos y la del presidente de la Comisión de Educación fue necesario contraponer la visión del SNTE, la cual obtuve de la entrevista que realicé al profesor Raymundo Valdivia Hernández (2020), Secretario Técnico del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente, Secretario Técnico del Observatorio

Público de Transparencia e Información, y Representante del Comité Ejecutivo Nacional en diversas entidades de la República. Esta entrevista abonó a la comprensión de los cuatro ejes de esta investigación al interior del Sindicato debido a la profundidad de la información obtenida sobre el Sistema Educativo Mexicano, así como el conocimiento de la vida interna del SNTE. Sobre el *campo de acción* ilustró la forma cómo el Sindicato ha sido históricamente un aliado del Ejecutivo Federal, independientemente de su titular, y cómo a través de esta alianza se habían formado las iniciativas en materia educativa. Arrojó luz sobre cómo se construyó la *identidad* del Sindicato a partir del interés por la expansión de la educación pública en México, su modernización y la calidad de esta. Reconoció la *influencia política* del Sindicato en materia educativa desde la posición de aliado con el gobierno y no cómo acreedor del Sistema Educativo, colonizador o poder fáctico. Finalmente, expuso cómo la vida interna del Sindicato, así como la personalidad del titular del Ejecutivo Federal definían la dinámica del campo educativo con la construcción de políticas públicas sexenales.

Esta investigación contiene una entrevista con Aurelio Nuño Meyer (PRI) (2020). Este testimonio es relevante por su participación en la construcción del *Pacto por México*, su participación en la mesa redactora de este, y, posteriormente, su nombramiento como titular de la Secretaría de Educación Pública (2015-2017). A partir de su conocimiento, de primera mano, en torno a la construcción del *Pacto por México*, esta entrevista permitió mostrar la relevancia de las *identidades a partir de los intereses* de cada uno de los partidos involucrados en el *Pacto por México* y, posteriormente, en el proceso de construcción y promulgación de la reforma educativa. El exsecretario expuso la forma en cómo se construyó y operó la *influencia política* entre los agentes centrales: el Ejecutivo Federal, los partidos políticos y su representación en el poder Legislativo en ambas Cámaras. Es decir,

expuso cómo fue la construcción del *campo de acción* de la reforma educativa. Presentó una breve recapitulación histórica sobre cómo la *dinámica del campo* educativo con dos actores preponderantes había mostrado sus alcances y limitaciones, planteando la necesidad de buscar, a través del poder Legislativo, reformar los términos de la relación entre el Gobierno y el magisterio.

Finalmente, esta investigación no omitió entrevistar a David Calderón Martín del Campo (2020), presidente de Mexicanos Primero A.C., asociación civil que ha sido señalada de orquestar la estrategia de “culpar a los maestros del rezago educativo... promover la reforma educativa de 2013... desaparecer la escuela pública y lograr que el maestro dejara de ser respetado por el uso del gobierno de organizaciones no gubernamentales atacando a la figura del maestro” (Mexicanos Primero, 2020). Esta conversación fue de relevancia para ampliar el panorama sobre cómo el *campo de acción* se había formado a lo largo del tiempo y las prácticas en que había caído la relación Gobierno-Magisterio y su impacto en la educación que reciben los alumnos. Con el testimonio de Martín del Campo, logré profundizar en la *identidad* de Mexicanos Primero, *a partir del interés* de un grupo de particulares por la educación en México y cómo fue la definición estratégica de utilizar sus capacidades de *influencia política* para realizar el documental *¡De Panzazo!* (Rulfo & Loret de Mola, 2012), con el que lograron poner en el centro de la agenda política electoral de 2012 la problemática de la calidad de la educación. Y posterior a las elecciones formaron parte del grupo de organizaciones no gubernamentales para *construir* la reforma educativa 2013.

La combinación de estas fuentes fue abstraerse de simplificaciones deterministas que intentan explicar, *a priori*, la dinámica del campo educativo. En concreto sirvieron como respaldo para entender la construcción y forma del *campo de acción*, en segundo

lugar, descubrir los *intereses* que estaban en contienda en voz de los representantes de cada uno de los entrevistados y su papel en el proceso de construcción de la reforma educativa de 2013. En tercer lugar, develar la forma en cómo se ejerció la *influencia política* para la firma del *Pacto por México*, la construcción de la reforma, así como la contención de los actores involucrados en la resistencia a la reforma. Finalmente fueron de utilidad para ponderar la evolución histórica de la construcción del campo educativo en México.

Capitulado

Esta investigación se compone de cinco capítulos y un apartado de conclusiones. El primer capítulo *El campo educativo en México* abarca el esquema de análisis que se utilizó a lo largo de esta investigación. Es donde se expone la forma en que se utiliza la propuesta teórica de Theda Skocpol el *análisis centrado en la política* y su utilidad por estar enfocada al análisis de políticas públicas sociales y su origen político. Se expone la utilidad de la propuesta teórica de Pierre Bourdieu, en específico, la noción de *illusio* o *interés, campo*, su *dinámica* y las *estrategias de reproducción social*.

El segundo capítulo *Actores y pactos políticos de la educación pública en México* expone el contexto de esta investigación: la educación en México, sus actores y los pactos políticos que le han dado forma desde su creación. Hace un breve recorrido de la educación en México desde la creación de la SEP en 1921, pasando por la formación del SNTE en 1943, hasta la firma del ANMEB, en 1992. Este capítulo está dividido en tres grandes apartados, el tema central del primer apartado versa sobre el nacimiento de la educación en México y cómo se originaron los primeros pactos entre el Estado y el magisterio, que dieron paso a una relación simbiótica que marcó la construcción de la educación pública en México. El segundo apartado aborda el ANMEB de 1992, que es el acuerdo con el que dialoga la

reforma educativa de 2013, en términos de la distribución de las posiciones de poder dentro del campo educativo. Finalmente, el tercer apartado habla de cómo los sexenios posteriores a 1994 (1994-2000; 2000-2006; 2006-2012) implementaron programas de política pública sobre la relación de fuerzas establecidas en el ANMEB.

El tercer capítulo *Pacto por México: la antesala de la reforma educativa de 2013* aborda la problemática de la construcción de acuerdos en México y está dividido en cuatro grandes apartados. El primer apartado presenta la problemática de los gobiernos divididos (Casar, 2013) y la complejidad de crear mayorías legislativas que permitan implementar reformas “de gran calado” y cómo para superar esta realidad surgió la propuesta de construir un acuerdo entre las tres fuerzas políticas más representada en el Poder Legislativo, para sacar adelante reformas estructurales en diversos áreas de interés de cada una de la partes firmantes. El segundo apartado expone el proceso de construcción del *Pacto por México*, en donde incluyo la información obtenida por las fuentes entrevistadas para exponer los intereses en contienda y la forma cómo, a partir de estos intereses, se fueron construyendo, y en ocasiones, forzando,—acuerdos, hasta llegar a la reforma energética. En un tercer apartado presento la identidad partidista haciendo un análisis de los discursos pronunciados el 2 de diciembre de 2012 en la presentación del *Pacto por México* por cada uno de los dirigentes nacionales de cada partido: PAN, PRD, PRI y los efectos que tuvo este pacto al interior de los propios partidos.

Finalmente, el cuarto apartado presenta conclusiones preliminares al tema de gobiernos divididos y el *Pacto por México* 1) la influencia de la coyuntura política en la formación de acuerdos; 2) la pluralidad política tiene como consecuencia la contienda legislativa pero no es la causa del estancamiento o parálisis legislativa; 3) si bien es cierto que el *Pacto* fue un ejercicio de cooperación y de corresponsabilidad, en la comunicación

pública fueron presentados los acuerdos como logros del Gobierno Federal; 4) el *Pacto* no fue un acuerdo cupular, fue un ejercicio pleno de funciones por parte del gobierno y por parte de la oposición, tuvo sus costos, pero las tres partes conocían los riesgos y oportunidades y 5) el *Pacto* se desarrolló dentro de los límites legales y de atribuciones y esto fue así ante la ausencia de mecanismos formales o institucionales que permitieran una forma diferente de generar consensos.

El cuarto capítulo *La longevidad del diseño corporativo en el Campo Educativo*, expone cómo se construyó el campo educativo en 1992 con el ANMEB en una lógica corporativa y analiza su evolución y capacidad de adaptación durante los sexenios de Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) y está dividido en cuatro apartados. El primer apartado es el correspondiente al sexenio de Ernesto Zedillo y demuestra la composición del campo educativo como la compleja relación que se entretendió entre el campo burocrático del Sistema Educativo y el campo político-electoral. El segundo apartado ilustra cómo la alternancia política del año 2000 con Vicente Fox sirvió para ratificar y consolidar el entramado del campo educativo y cómo el cambio en la titularidad del ejecutivo no cambió la lógica de la relación político-electoral entre el Ejecutivo Federal y el Sindicato. El tercer apartado expone cómo la consolidación del campo educativo en términos del ANMEB tuvo su origen en la cesión del campo burocrático del Sistema Educativo a raíz de la negociación entre el presidente Felipe Calderón y la maestra Elba Esther Gordillo, en aras de no perder la gobernabilidad en su mandato presidencial. Finalmente, el cuarto apartado presenta conclusiones sobre cómo el diseño corporativo del campo educativo perpetúa un tipo específico de relaciones de poder entre el Estado y el magisterio.

En el capítulo cinco *La contienda por el capital educativo*, se analiza el proceso legislativo como campo de contienda en donde convergen todos los intereses en torno al campo educativo y donde se disputan las posiciones de poder de este. El capítulo consta de cuatro apartados. El primer apartado aborda la reforma educativa como iniciativa presidencial y cómo se crearon tres *loops* (bucles) uno reformador, otro de contención para quienes representaban la resistencia a la reforma y un tercero, para apuntalar la nueva estructura de las relaciones de poder en el campo educativo. El segundo apartado expone cómo lo central de la reforma educativa fue la redefinición de las relaciones de poder en el campo educativo. El tercer apartado analiza los intereses presentes en el debate de la aprobación de la reforma educativa en lo general y en lo particular. El último apartado presenta unas conclusiones preliminares sobre la transformación del campo educativo y las relaciones de poder dentro de éste, a la luz de lo aprobado con la reforma educativa 2013.

El presente capítulo expone el esquema de análisis que utiliza para estudiar la reforma educativa de 2013. Este esquema se sustenta en la propuesta teórica de dos autores: Theda Skocpol con el *análisis centrado en la política* y Pierre Bourdieu con su noción de *campo*. El capítulo se compone de cuatro apartados.

El primer apartado corresponde al planteamiento del problema de la reforma educativa de 2013 como objeto de estudio para exponer la problemática de la coexistencia de fuerzas interesadas en impulsar reformas en materia educativa, así como fuerzas que reciben este cambio con recelo. Esta coexistencia establece la dinámica al interior del campo (Bourdieu, 2000) educativo que define los intereses en contienda, da sentido a las instituciones existentes, delimita la capacidad de acceder e influir en temas educativos, así como en la construcción de políticas públicas en materia educativa.

El segundo apartado expone el *análisis centrado en la política* presentado en el texto *Protecting soldiers and mothers “The political origins of social policy in the United States”* (1995), con el objetivo de estudiar las políticas sociales implementadas por los Estados. De esta propuesta se extraen los cuatro ejes de análisis para el estudio de la reforma educativa de 2013. Estos ejes son 1) el *campo de acción*; 2) la *identidad a partir de interés*; 3) la capacidad de *influencia política* y 4) como las *políticas públicas transforman la política*.

En un tercer apartado aborda la propuesta teórica de Pierre Bourdieu. Que servirá para dar cuenta de la lucha que se libra en el campo educativo, entre el cambio y el *status*

quo. El concepto de *campo* será central para describir el diseño del espacio de contienda en materia educativa en donde se despliegan las estrategias de defensa y ataque en la persecución o defensa de los intereses (Bourdieu, 2000) generales y particulares donde cada uno de los actores centrales (*incumbents*) hacen valer su influencia política. Y todo esto debido a las estructuras institucionales y procedimentales establecidas por las políticas públicas promulgadas previamente.

Es decir que el campo educativo solo puede entenderse como una construcción histórica que se alimenta y retroalimenta de las decisiones políticas (*politics*) que dan origen a las políticas públicas (*policy*) al tiempo que éstas redefinen los términos en que se realiza la política (*politics*) en asuntos educativos.

1.1 Planteamiento del problema

Existe un debate en torno a las Reformas Educativas en México y ha girado en torno a cuatro grandes puntos cardinales: 1) el alcance cumplimiento de objetivos de determinada política pública y 2) la pertinencia de la política pública educativa vista como una gran incógnita; 3) la educación en México como rehén de intereses políticos y corporativos de los actores inmersos en el campo políticos; 4) la imposición exógena de las directrices de la política educativa proveniente de organismos internacionales. Centrar la atención exclusivamente en uno de estos polos nos puede ofrecer un entendimiento claro y profundo de una problemática en el tema educativo a riesgo de descontextualizar a los actores, el origen político y sus objetivos.

De estas cuatro formas de estudiar las políticas educativas en México han surgido diversas simplificaciones deterministas que intentan explicar, *a priori*, la dinámica del campo educativo, por ejemplo, atribuir a los profesores como el “gran problema a atender y evaluar para mejorar la calidad de la educación en México”¹. Puesta así esta afirmación, fuera de contexto, erramos al entender el problema educativo al abstenernos de precisar qué entendemos por “calidad”, qué se entiende por “educación” e incluso qué entendemos por “mejorar”, sin hablar de quiénes son los responsables de “mejorar” la “calidad” educativa ni para “quienes”. A partir de simplificaciones de este tipo es que se han propuesto, debatido y desarrollado las políticas públicas educativas en México dentro del campo educativo, es decir, se ha politizado el tema educativo con base en afirmaciones reduccionistas. El interés de esta investigación es ir más allá de los polos en que se ha estudiado la implementación de las políticas educativas que parecen desembocar

¹ Esta afirmación fue el argumento de comunicación para socializar el *Pacto por México* y la reforma educativa.

invariablemente en el establecimiento de la “dominación del Estado” o “la colonización y dominación del SNTE sobre el campo educativo”.

El objetivo general de esta investigación es exponer, a partir del análisis de la reforma educativa de 2013, la coexistencia de fuerzas interesadas en impulsar la política educativa hacia una mejora en la calidad, así como fuerzas que reciben este cambio con recelo. Se pretende analizar las motivaciones de cada una de estas fuerzas que se encarnan en agentes que desean modificar el campo educativo, así como analizar las motivaciones de las fuerzas que, habiendo consolidado su posición dentro del campo educativo, luchan por mantener el *status quo*. La existencia de ambas fuerzas impacta en la educación que reciben los alumnos en las aulas y es la política educativa (*policy*) la materialización del nuevo equilibrio de fuerzas, siempre en disputa y nunca estático.

Para lograr este objetivo se plantea, desde la teoría utilizar los conceptos propuestos por Pierre Bourdieu: *campo*, *capital*, *illusio* o *interés* y *estrategias de reproducción social*. A Bourdieu se le ha señalado de ser un autor centrado en poder explicar la permanencia de las estructuras sociales y en los agentes, soslayando que el develar esos mecanismos de funcionamiento es como los agentes pueden tomar conciencia y modificarlo. Estos conceptos serán de utilidad para nutrir el análisis centrado en la política pública (*polity-centered analysis*) propuesto por Theda Skocpol consistente en cuatro elementos interrelacionados que dan estructura a la política (*structured polity*) y en esta investigación dieron origen a la reforma educativa del año 2013 y los posibles escenarios que se abren.

El provecho de ambos autores radica en la potencia de los conceptos de Bourdieu para dar cuenta de los elementos nodales que impiden vencer el *status quo* del campo

educativo en México y la propuesta de Skocpol nos permite entender las políticas públicas como resultado de un proceso histórico estructurado por los mecanismos institucionales que componen la construcción de las políticas públicas, así como de las instituciones políticas que constriñen y dan forma a las identidades políticas y sociales que enarbolan los intereses que defienden y promueven los actores políticos profesionales (*incumbents*). Son estos intereses en contienda y la forma de las estructuras políticas las que determinan la influencia política que posee cada uno de los actores involucrados en el proceso de creación y reforma de políticas públicas. Es decir, la política y las políticas públicas se retroalimentan de dos formas: la política da forma a las políticas públicas a partir de los intereses en contienda, al tiempo la promulgación de una política pública redefine la forma en que se desarrollará, en un futuro inmediato, la contienda por el campo en disputa.

Para exponer las fuerzas involucradas en la contienda por los intereses dentro del campo educativo en México las preguntas que orientan esta investigación son:

6. ¿Cuáles son los elementos institucionales y agenciales que determinan las posiciones de poder, actual y potencial, en la contienda por el desarrollo e implementación de la reforma educativa de 2013 en México?
7. ¿Cuáles son las instituciones estatales, partidistas y de procedimiento a través de las cuales transitan las iniciativas que realizan los políticos en materia educativa dentro del poder establecido (*establishment*)?
8. ¿Cómo influyen las instituciones políticas y los procedimientos en las identidades, metas y capacidades de los involucrados en la creación y aprobación de políticas públicas en materia educativa?

9. ¿Cuáles fueron los puntos de acceso e influencia de los involucrados en la construcción, implementación y resistencia de la reforma educativa de 2013 en México?
10. ¿Cómo, las políticas públicas previas en materia educativa dan forma a los objetivos y alcances de la reforma educativa de 2013 en México?

Cada una de estas preguntas se responderá con cada uno de los ejes de la propuesta teórica de Theda Skocpol. Siendo los objetivos específicos de esta investigación son:

1. Presentar el *campo de acción* en el que se desenvuelven los diversos actores. Este punto se refiere al establecimiento (*establishment*) de las instituciones y procedimientos que constriñen las acciones y estrategias de los políticos. En cuanto a la reforma educativa de 2013 este eje será de utilidad para interpretar la nueva relación entre el Estado y los actores relevantes (*incumbents*) del campo educativo: SEP, SNTE, Poder Legislativo, partidos políticos y representantes de la sociedad civil organizada.
2. Analizar la *identidad a partir del interés* tiene como objetivo dar cuenta con la forma en que combinan los factores sociales y políticos que afectan las identidades sociales y las capacidades de los grupos (*incumbents*) involucrados en la construcción de políticas públicas en materia educativa tanto aquellos que *reformadores* como aquellos conservadores. Para el caso de estudio de esta investigación, explorar los factores que influyeron para la formación y la firma del *Pacto por México* en donde se discutió el diagnóstico de la situación de la educación pública en México que dio pie a la construcción la reforma educativa y los acuerdos necesarios para su promulgación.

3. En tercer lugar, para entender la contienda entre reformadores y conservadores es relevante conocer las capacidades de *influencia política* y cómo movilizaron sus recursos para defender o promover sus intereses. Este eje es relevante para estudiar el proceso de negociación entre los firmantes del *Pacto por México*, así como para analizar el proceso legislativo y las fuerzas políticas que intervinieron en la creación de la reforma educativa 2013. Como resultado de esta contienda se redefine el *campo de acción*, así como las políticas públicas en materia educativa.
4. Finalmente poner en el centro de estudio las políticas públicas tiene por objetivo tomar conciencia en que las *políticas públicas transforman la política*: así como la política crea políticas, las políticas rehacen la política. Este eje es transversal a todo el proceso que dio origen y fin a la reforma educativa de 2013. Comenzando por los gobiernos divididos que dieron pie a la construcción del *Pacto por México* el cual sirvió para priorizar las reformas estructurales. Así mismo este eje es trasversal para estudiar la construcción y evolución del *campo educativo* y los intereses en contienda dentro de él.

1.2 El proceso: análisis centrado en la política

Para realizar esta investigación he decidido tomar el encuadre de análisis propuesto por Theda Skocpol en su obra "*Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States*" (1995) dicho encuadre es de utilidad porque concibe a los políticos, a los funcionarios públicos y agentes sociales como actores que hay que tomar en serio porque están habilitados por derecho a tomar parte en las decisiones de creación de políticas públicas y se encuentran a la vez constreñidos por las organizaciones políticas dentro de las cuales operan (Skocpol, 1995, p. 41).

En el caso de la reforma educativa del año 2013 en México, a diferencia de las reformas educativas previas, estuvieron involucrados más actores que los tradicionalmente regían la dinámica de las reformas en el ámbito educativo, a saber, el Ejecutivo Federal, la SEP y el SNTE.

En la reforma educativa de 2013 los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, diputados federales y senadores lograron establecer una relación de pares frente a los actores tradicionalmente identificados como principales (Loyo Brambila, 1997). Es con el encuadre propuesto por Skocpol que se puede dar cuenta del proceso que siguieron los actores involucrados desde el inicio hasta el final con la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente, y nos permite escapar de versiones reduccionistas sobre los intereses particulares del SNTE y del Ejecutivo Federal la “recuperación de la rectoría del Estado en materia educativa” o la búsqueda de “una mejor calidad educativa” por parte de la SEP.

Skocpol llama a su encuadre *política estructurada (structured polity)* a partir del cual pone el centro de análisis en la política (*polity*) y propone cuatro procesos a tomar en cuenta (cuatro variables) para analizar los orígenes políticos de cualquier política social:

1. *Campo de acción*: El establecimiento y la transformación de organizaciones estatales y partidistas a través de las cuales los políticos llevan a cabo iniciativas políticas.
2. *Identidades a partir de interés*: Los efectos de las instituciones y procedimientos políticos en las identidades, objetivos y capacidades de los grupos sociales que se involucran en la política de elaboración de políticas sociales.

3. *Influencia política*: El "ajuste" -o la falta de este- entre las metas y capacidades de los diversos grupos políticamente activos, y los puntos históricamente cambiantes de acceso y apalancamiento permitidos por las instituciones políticas de una nación; y
4. *Las políticas públicas (policy) transforman la política (politics)*: La forma en que las políticas sociales establecidas anteriormente afectan a las políticas posteriores² (Skocpol, 1995, p. 41).

A continuación, desgloso en qué consiste cada uno de estos procesos.

1.2.1 La formación del Estado y las iniciativas de los políticos

Skocpol (1995) plantea que cuando existen instituciones de representación vinculadas a la toma de decisiones que impactan en la organización del Estado es relevante entender cómo se intersecan las disposiciones constitucionales, legislativas y electorales con las disposiciones coercitivas, administrativas, judiciales y de vigilancia. Se entiende por Estado la definición hecha por Max Weber como un conjunto de organizaciones diferenciadas que reclaman la soberanía y el control coercitivo sobre un territorio y su población, defendiendo y tal vez expandir esa soberanía con otros Estados. Es vital explorar las relaciones y el tipo de estas entre la formación del Estado, las organizaciones políticas y sus capacidades y las contribuciones que realizan los funcionarios públicos en materia de política pública.

² Traducción propia de:

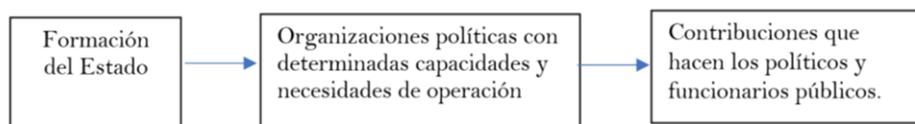
1. *The establishment and transformation of state and party organizations through which politicians pursue policy initiatives.*

2. *The effects of political institutions and procedures on the identities, goals, and capacities of social groups that become involved in the politics of social policymaking.*

3. *The "fit" -or lack thereof- between the goals and capacities of various politically active groups, and the historically changing points of access and leverage allowed by a nation's political institutions; and*

4. *The ways in which previously established social policies affect subsequent politics.*

Diagrama 1: Formación del Estado y las iniciativas de los políticos



Fuente: Extraído de (Skocpol, 1995, p. 43)

Dado que los Estados son autoritarios y concentradores de recursos son sitios con autonomía de acción, que no se pueden reducir a ser entendidas como sitios concentradores de demandas o preferencias de cualquier grupo social. El estudio de la creación de las políticas educativas en México da preponderancia a las alianzas entre el SNTE y el Ejecutivo Federal. La reforma educativa de 2013 fue construida con la participación de nuevos actores que cobraron centralidad, como lo fueron los partidos políticos a través del *Pacto por México* y organizaciones civiles como *Mexicanos Primero*.

La perspectiva en donde la *política se estructura (structured polity)* toma en serio a los políticos, no como meros agentes de un grupo social de intereses, sino como actores que por propio derecho están habilitados y se constriñen por las organizaciones políticas dentro de las cuales operan, por lo que pueden hacer contribuciones independientes para desarrollar políticas sociales. Para el caso de la reforma educativa del año 2013 conviene estudiar el desarrollo que corrió por cuenta de quienes la idearon empezando con el *Pacto por México*, continuando con los debates que organizó el Poder Legislativo, así como los esfuerzos hechos por la comisión de educación en el Senado en coordinación de la SEP, SNTE y organizaciones civiles hasta su promulgación.

La relevancia de estudiar la formación del Estado y las iniciativas de los políticos fue de utilidad para Skocpol al identificar cómo los “*reformistas profesionales*” se empeñaron en el éxito de nuevas políticas sociales cuando lograban sacar provecho para obtener

mayor influencia política. Esto a través de la formación de alianzas dentro de circunscripciones populares a través de diversas localidades y distritos legislativos locales. La clave para lograr implementar una reforma fue, por un lado, el resultado de la formación de alianzas políticas entre los reformistas profesionales y los funcionarios, por otro lado, las alianzas realizadas con grupos de voluntarios distribuidos a lo largo de sus localidades. En el marco de esta investigación es relevante para explicar los *intereses* que motivaron a que se promulgara la reforma educativa del año 2013.

De forma gráfica para la recolección de los datos relativos a la reforma educativa 2013 utilizaré los siguientes encuadres:

Diagrama 2: Constitución del campo de acción

	Políticos	Administradores Públicos	<i>Incumbents</i> Titulares/Propietarios
Constitución	Campo de Acción		
Legislación Secundaria			
Arreglos electorales	Intereses Promovidos	vs	Intereses en Defensa

Fuente: Elaboración propia a partir de (Skocpol, 1995)

1.2.2 Instituciones políticas e identidades sociales en la política

El segundo proceso de análisis tiene por objetivo sobreponerse a las teorías deterministas que impiden observar las formas en que las identidades, metas y capacidades de los grupos involucrados políticamente están influidos por estructuras y procesos políticos.

“Los arreglos institucionales del Estado y de los partidos políticos afectan las capacidades de varios grupos para lograr autoconciencia, organizarse y establecer alianzas. Por lo tanto, las teorías socioeconómicas sobre conciencia de grupo y conflicto de clase tienen que ser re trabajadas para tomar en cuenta el efecto del cambio gubernamental y los partidos políticos”(Skocpol, 1995, p. 47).

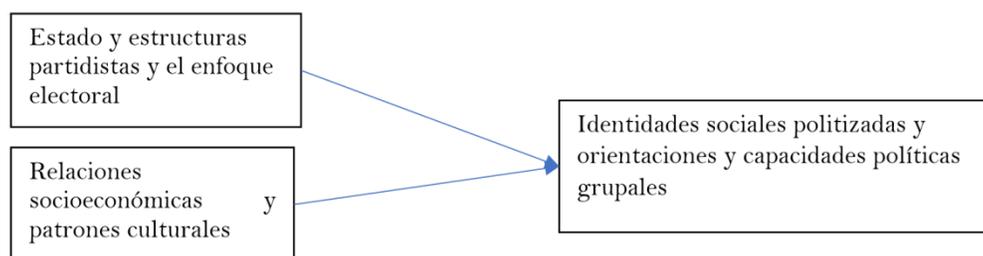
Para el caso de estudio de Skocpol los partidos políticos son relevantes porque en Estados Unidos encarnan formas de interpretar la política, forman parte de las “propelas” que impulsan las reformas a través del Congreso. Para el caso de esta investigación, los

partidos políticos, aunque no encarnan formas específicas de interpretar la política en México, sí fueron actores relevantes en la formación del *Pacto por México*, que fue el primer paso para la construcción y después aprobación de la reforma educativa. Incluso este encuadre es útil para involucrar a los actores sociales que participaron en el proceso de la construcción de la Reforma.

Skocpol sugiere explorar cómo factores políticos y sociales se combinan para influir en las identidades sociales y las capacidades grupales de los involucrados en la elaboración de políticas públicas sociales.

“El siguiente diagrama sugiere las líneas duales de determinación deben estar presentes en cualquier análisis de las identidades y relaciones sociales involucradas en los procesos políticos. Observe que las relaciones socioeconómicas y los patrones culturales son partes importantes del análisis. No pretendo sustituir el “determinismo político” por un “determinismo social”. Propongo explorar cómo los factores sociales y políticos se combinan para afectar las identidades sociales y las capacidades grupales involucradas en la política de formulación de políticas sociales” (Skocpol, 1995, p. 47).

Diagrama 3: Instituciones políticas y las identidades sociales en la política



Fuente: Extraído de (Skocpol, 1995, p. 48)

Este marco de referencia revela cómo a principios del siglo XX en EE. UU. existía una débil conciencia política de “clase trabajadora” y la preponderancia de una conciencia de “clase media” así como la conciencia de género por parte de las mujeres y la determinación por parte de éstas para proyectar valores domésticos y maternos en la política nacional. Logró identificar patrones de exclusión provenientes de la política electoral que daban forma a las posibilidades para que las mujeres logaran una conciencia

política, así como ellas influyeron en las posibilidades para una conciencia de “clase trabajadora”.

Siguiendo el objetivo de esta investigación este punto permitirá dar cuenta de los sentidos que se le pretenden otorgar a la educación: ¿cuáles son los puntos nodales que están articulando la configuración de la Reforma 2013? Para responder esta pregunta es necesario considerar la presencia activa de nuevos agentes que influyen en el campo educativo. El diagrama propuesto por Skocpol adquiere la siguiente forma:

Diagrama 4: Identidad social a partir de interés

Factores	Político	
Social	<i>Identidad social</i>	<i>Capacidades de grupo</i>
	<i>politics of social policy making</i> política de formulación de políticas sociales	

Fuente: Elaboración propia a partir de (Skocpol, 1995)

Diagrama 5: Identidad política a partir de interés

	Estructuras	relaciones socioeconómicas	Patrones culturales
Enfoque electoral	Estado	<i>Identities sociales politizadas y orientaciones políticas de grupo y capacidades políticamente orientadas</i>	
	Partidos		

Fuente: Elaboración propia a partir de (Skocpol, 1995).

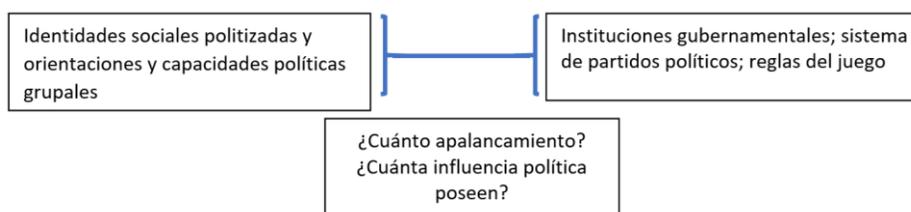
1.2.3 El acceso entre instituciones políticas y las capacidades de grupo

Este proceso parte del supuesto que históricamente el desarrollo de las instituciones gubernamentales influye no solamente en la conciencia política y las orientaciones de diversos grupos sociales, sino que también en el conjunto estructural de las instituciones políticas provee acceso y “apalancamiento” para algunos grupos y alianzas, y negación del

acceso y el apalancamiento a otros grupos y alianzas que operan en la misma política (*polity*) nacional.

“Esto significa que el grado de acceso que cualquier grupo, o movimiento, políticamente activo logre está influenciado no únicamente por la autoconciencia y la movilización de recursos propios de esa fuerza social... El grado de éxito en el logro de metas políticas depende de las relativas oportunidades que ofrecen las instituciones políticas existentes para el grupo o movimiento en cuestión” (Skocpol, 1995, p. 54).

Diagrama 6: El acceso entre instituciones políticas y las capacidades de grupo



Fuente: Extraído de (Skocpol, 1995, p. 54)

Este proceso es de utilidad en la presente investigación para dar cuenta del acceso y cuánto acceso tuvieron nuevos agentes involucrados en el desarrollo de la reforma educativa: Partidos políticos, legisladores, la CNTE y *Mexicanos Primero*. Así como comparar cuánto acceso y/o apalancamiento adquirieron estos nuevos agentes que hasta entonces era pasado por alto por la dinámica propia del campo educativo. De forma gráfica para la recolección de los datos relativos a la reforma educativa 2013 utilizaré el siguiente encuadre:

Diagrama 7: Influencia política

	Identidad Social Politizada	Capacidades y orientaciones políticas de grupo
Instituciones Gubernamentales	¿Qué tan ajustados se encuentran dentro del campo educativo? ¿Cuál es la posición dentro del campo?	
Sistema político de partidos	¿Cuánto apalancamiento poseen por su posición dentro del campo educativo?	
Reglas del juego		

Fuente: Elaboración propia a partir de (Skocpol, 1995)

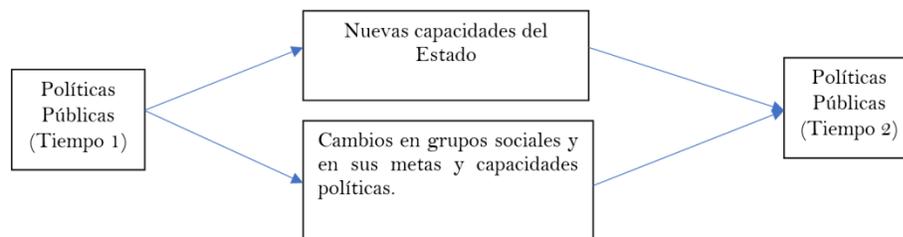
1.2.4 Las políticas públicas transforman la política

Este proceso tiene por objetivo dar cuenta de un hecho que comúnmente los científicos sociales pasan por alto sobre las políticas públicas: una vez promulgadas reestructuran los futuros procesos políticos.

“Los analistas se dan a la búsqueda de determinantes que están en sincronía con las políticas públicas, por ejemplo en la existencia de intereses sociales actuales o en las alianzas políticas existentes... Debemos tener como punto de partida las políticas sociales así como el punto final de análisis: así como la política crea políticas, las políticas de hacen la política”(Skocpol, 1995, p. 58).

Una vez instituidas las políticas tienen un efecto de retroalimentación en dos sentidos: 1) expanden las capacidades del Estado, por lo que transforman las posibilidades administrativas para las iniciativas oficiales en el futuro y a su vez afectan prospectos futuros para la implementación de políticas públicas. 2) las nuevas políticas influyen las identidades sociales, metas y capacidades de los grupos y las subsecuentes luchas o aliados políticos.

Diagrama 8: Las políticas públicas transforman la política



Fuente: Extraído de (Skocpol, 1995, p. 58)

El objetivo de este análisis es analizar el efecto de retroalimentación de las políticas públicas. Es ir más allá al cuestionarnos si una determinada política pública (*policy*) tiene efectos sobre las capacidades del Estado y la política (*politics*) que sirve tanto para promover como para frustrar una futuras expansión de la línea de formulación de políticas públicas.

Desde esta perspectiva de análisis el proceso político de una política (*policy*) es “exitoso” si aumenta las capacidades del Estado y puede promover su futuro desarrollo especialmente si alienta a grupos y alianzas políticas para defender la continuación de la política y su expansión. Positiva o negativa la retroalimentación de las políticas se pueden “desbordar” desde una política pública para influir el destino de otra propuesta de política (*polity*) que parezca análoga a los ojos de los funcionarios y de los grupos involucrados (*incumbents*). Rastrear estos procesos de retroalimentación es crucial para explicar el desarrollo de futuras políticas sociales después de que las medidas iniciales sean instituidas.

De forma gráfica para la recolección de los datos relativos a la reforma educativa 2013 utilizaré el siguiente encuadre para este eje:

Diagrama 9: Dinámica del campo educativo mexicano

	Cambiar las posibilidades administrativas de las iniciativas oficiales en el futuro	Afectan a las perspectivas posteriores de aplicación de políticas
1. Las políticas transforman o amplían las capacidades del Estado	Dinámica del Campo Educativo Mexicano	
2. Las nuevas políticas afectan a las identidades sociales, objetivos y capacidades de los grupos que posteriormente luchan o se alían en la política		

Fuente: Elaboración propia a partir de (Skocpol, 1995)

1.3 La lucha: Campo, interés, capital y estrategias

Para dar cuenta de la lucha que se libra en el campo educativo, entre el cambio y el *status quo*, haré uso de los conceptos de la propuesta teórica hecha por Pierre Bourdieu, estos conceptos serán los que orienten el análisis dentro del encuadre propuesto por Theda Skocpol. La propuesta teórica de Pierre Bourdieu arroja luz sobre aquellas estructuras y

actitudes de los agentes que perduran en el tiempo y sobrevienen a las reformas o reestructuraciones que pueda tener un campo determinado.

1.3.1 Campo

Pierre Bourdieu define a los campos sociales como “espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias” (Bourdieu, 2000, p. 109). Es preciso señalar que, por el hecho de considerarse la dimensión histórica de cada campo, esta categoría posee la capacidad dialéctica con la *política estructurada* (*structured polity*) (Skocpol, 1995). Así mismo, todo campo es un espacio jerarquizado de interrelaciones que constriñe la acción de los agentes que forman parte de él. Cada agente ocupa una posición a razón del volumen de capital que posee.

Una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen en a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (*situs*) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital)- cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo- y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.)

En las sociedades altamente diferenciadas, el cosmos social está conformado por varios de estos microcosmos sociales relativamente autónomos, es decir, espacios de relaciones objetivas que son el sitio de una lógica y una necesidad específicas e irreductibles a aquellas que regulan otros campos (Bourdieu & Wacquant, 2005, p. 64).

En esta investigación entenderemos por *campo educativo* el espacio social que involucra todo lo relativo a la educación en México y que es la educación su razón de ser con lo que podemos identificar agentes y estructuras. Bourdieu define al “agente” no como un sujeto, una conciencia ni el mero ejecutante de un papel sino el soporte de una estructura o actualización de una función (Bourdieu & Wacquant, 2005, pág. 189). Y estos agentes están distribuidos a lo largo del espacio social, en una primera dimensión su posición depende del capital que posean dentro del *volumen global de capital*, en una

segunda dimensión *la estructura del capital*, es decir, el peso específico de ese capital dentro del conjunto global de tipos de capital existente (Bourdieu, 1989, p. 17).

Como agentes del campo educativo podemos mencionar: el magisterio, el SNTE, la CNTE, los maestros disidentes, el INEE, organizaciones civiles, la SEP. Como estructuras podemos definir a las leyes y reglamentos que dan sentido a las relaciones entre agentes, así como el proceso electoral y el proceso legislativo.

En los campos se pueden distinguir las siguientes leyes generales de funcionamiento:

1. Los campos son sistemas de posiciones y de relaciones entre posiciones.
2. Un campo define lo que está en juego y los intereses específicos del mismo.
3. La estructura de un campo es un estado de la distribución, en un momento dado del tiempo, del capital específico que ahí está en juego.
4. La estructura de un campo es un estado de las relaciones de fuerza entre los agentes o las instituciones comprometidas en el juego.
5. Un campo social determinado constituye un campo de luchas destinadas a conservar o transformar el sistema de fuerza existente.
6. En un campo existe una complicidad básica entre antagonistas acerca de lo que merece ser objeto de lucha.
7. Hablar de lucha permanente, de acumulación de capital, de estado de relaciones de fuerza, etc. Consideramos a los campos sociales en su aspecto dinámico y rescatando la dimensión histórica de los mismos.

8. En cualquier campo los límites son el resultado del proceso histórico de definición y redefinición, así como sus relaciones con los demás campos, es un proceso dinámico y nunca terminado.

Estas leyes generales de funcionamiento de los campos serán las que se rastrean dentro de la investigación y serán indagadas dentro de cada proceso propuesto por Skocpol para develar cómo estas iniciativas modifican o sostienen el campo educativo, ya sea que influyen en los agentes o en las estructuras del campo educativo. El funcionamiento de los campos está regido por el capital, los intereses y las estrategias de reproducción.

La noción de capital de Bourdieu se define como una “energía de la física social y debe descubrir las leyes que regulan su conversión de una en otra” (Bourdieu & Wacquant, 2005). Antes que de la misma forma que en la economía donde se estudia un interés material o la búsqueda deliberada de maximizar el beneficio monetario. Y existen entonces los capitales como principio diferenciador que distingue a los campos sociales y están relacionado con el tipo de capital que está en disputa:

“El capital se presenta bajo tres especies fundamentales (cada una con sus propios subtipos), es decir: capital económico, capital cultural y capital social. A esto debemos añadir el capital simbólico” (Bourdieu & Wacquant, 2005, p. 177).

Podemos definir al capital como el conjunto de bienes acumulados que se reproducen, se distribuyen, se consumen, se invierten o se pierden (Gutiérrez, 2005). Es preciso señalar que en Bourdieu recurre a las nociones de capital, interés y mercado, pero no están vinculados exclusivamente a la economía. El capital económico, aunque dominante, es una forma dentro de muchas otras formas de capital como lo pueden ser el capital cultural, el capital social y el capital económico.

“Reconocer que el capital puede adoptar varias formas es indispensable para explicar la estructura y la dinámica de las sociedades diferenciadas... La ortodoxia económica pasa por alto el hecho de que las prácticas pueden tener principios distintos de las causas mecánicas o la intención consciente de maximizar las propias utilidades y aun así obedecer una lógica económica inmanente... De manera que mi teoría nada debe al traslado del abordaje económico” (Bourdieu & Wacquant, 2005, p. 179).

Los agentes que deciden involucrarse en el juego luchan para aumentar o para conservar su capital de acuerdo con las reglas establecidas. Las formas de capital pueden ser tres: a) encarnado, aquel que se manifiesta en forma de *habitus*, b) objetivado, aquel que está materializado como lo pueden ser cuadros, libros, diccionarios, etc. y c) institucionalizado, como pueden ser los títulos escolares (Bourdieu & Wacquant, 2005). Estas reglas también están en disputa “las luchas para transformar o conservar la estructura del juego, llevan implícitas también luchas por la imposición de una definición del juego y de los triunfos necesarios para dominar en ese juego”(Gutiérrez, 2005).

Finalmente, existen tres criterios de distribución del capital específico: 1) posesión (poseer/administrar) o carencia, lo que nos permite diferenciar posiciones dominantes y posiciones dominadas; 2) posesión mayor o menor (volumen de capital); 3) carácter legítimo (reconocimiento social) o ilegítimo. Dentro de esta lucha por el capital específico es necesario identificar el tipo de intereses que persiguen los agentes.

1.3.2 Interés o Illusio

La noción de interés en Bourdieu está orientada a la invitación que hace Max Weber a que antes de pretender describir las reglas según las cuales actúa la gente, deberíamos preguntarnos qué es lo que hace operar a esas reglas en primer lugar. “Los agentes sociales obedecen una regla sólo en la medida en que su interés por seguirla supera su interés por ignorarla” (Bourdieu & Wacquant, 2005, p. 173).

La noción de *interés* no guarda relación directa con aquella utilizada en economía. Bourdieu prefiere abordar noción de interés desde las razones prácticas por las que los agentes se involucran en la contienda por un capital determinado, para definir esta condición prefiere hacer uso del término *illusio* del latín *ludus* (juego), que significa estar en el juego, estar metido en él, tomarse en serio el juego, creer que merece la pena, que vale la pena jugar:

Para comprender la noción de interés es necesario advertir que se opone no sólo a la de desinterés o gratuidad sino también a la de indiferencia...La *illusio* es el opuesto mismo de la ataraxia³: es estar preocupado, tomado por el juego. Estar interesado es aceptar que lo que ocurre en un juego social dado importa, que la cuestión que se disputa en él es importante (otra palabra con la misma raíz que interés) y que vale la pena luchar por ella (Bourdieu, 1997).

Así entonces no existe un interés, sino *intereses* variables según los tiempos y los lugares (Bourdieu, 2000). Y es una categoría de construcción histórica que sólo puede comprenderse mediante el análisis histórico, *a posteriori*, por medio de la observación empírica, y no inferida *a priori* de alguna concepción ficticia (Bourdieu, 2000; Bourdieu & Wacquant, 2005)

Existen entonces dos formas de *illusio*: genéricas y específicas. Los genéricos están referenciados a la existencia misma del campo y son reconocidos por aquellos agentes que aceptan participar en el juego, “uno ve que, entre gentes que ocupan posiciones opuestas en un campo y que parecen opuestas en todo, radicalmente, hay un acuerdo oculto y tácito sobre el hecho de que vale la pena luchar a propósito de las cosas que están en juego en el campo” (Bourdieu, 1997). Las *illusio* específicas están referidos a la lucha dentro del campo, pero focalizadas en la posición relativa que se posee en el campo, como ya lo mencionamos

³ Imperturbabilidad, serenidad. (RAE, 2020)

existen dos dimensiones que determinan esa posición, la dimensión del volumen de capital y la estructura el capital.

Como ejemplo podemos decir que, en términos de esta investigación, los profesores tienen un *interés* genérico que es el de transmitir desinteresadamente educación y conocimiento, mientras su interés específico es la reproducción de la posición social, más aún si pretende formar parte de la dirigencia del SNTE. El Ejecutivo Federal tienen un interés genérico la búsqueda de la “calidad educativa”, mientras su interés específico es la “recuperación de la rectoría el estado sobre la educación”. Los partidos políticos tienen un interés genérico igualmente definido como “calidad educativa”, al tiempo que su interés específico es lograr su ingreso en el campo educativo.

1.3.3 Estrategias

Una vez definidos *campo, capital e illusio* podemos exponer en qué consisten las estrategias dentro de un campo:

“Las estrategias de inversión simbólica son todas las acciones que apuntan a conservar y a aumentar el capital de reconocimiento propiciando la reproducción de los esquemas de percepción y de apreciación más favorables a sus propiedades y produciendo las acciones susceptibles de apreciación positiva según esas categorías (por ejemplo, mostrar la fuerza para no tener que valerse de ella). Las estrategias de *sociodicea* apuntan a legitimar la dominación y su fundamento” (Bourdieu, 2002, p. 37).

Estas estrategias no necesariamente pueden ser conscientes, de hecho, las estrategias más arraigadas son motivadas inconscientemente e ir a la par de estrategias conscientes, individuales y a veces colectivas. Hay que mencionar que estas estrategias están articuladas cronológicamente y cada una de ellas debe en cada momento tener en cuenta los resultados alcanzados por aquella que la ha precedido o que tiene un alcance temporal más breve.

Una historia comparada de los sistemas de estrategias de reproducción social debe tomar en cuenta, por una parte, la composición del patrimonio que se ha de transmitir, es decir, *el peso relativo de las diferentes formas de capital*, y, por otra parte, el estado de los mecanismos de reproducción (Bourdieu, 2002). Las diferentes estrategias de reproducción no pueden definirse acabadamente si no es en relación con mecanismos de reproducción, institucionalizados o no.

1.4 Campo y Sistema Educativo

Esta investigación parte de la distinción entre los conceptos sistema y campo educativo ambos conceptos son concomitantes.

La existencia del Campo Educativo en México (CEM) ha dado forma al Sistema Educativo en México (SEM) a través de las actualizaciones, modificaciones y reformas que dan forma a las relaciones existentes entre los diferentes agentes que integran este campo, a saber, el Ejecutivo Federal, la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), a partir de 1992 los gobernadores de las entidades federativas a través de sus institutos estatales de educación y recientemente en el año 2012 los partidos políticos a nivel nacional. Las reformas al marco legal educativo, constitucional y de legislación secundaria, así como las políticas públicas de Estado⁴ implementadas son el resultado de objetivar los términos que rigen la relación entre los agentes dentro del campo educativo.

En la investigación de la creación e implementación de la política educativa en México, como política de Estado, existe una deficiencia en el estudio del impacto que tiene

⁴ Las políticas de Estado, que como ya afirmamos no pueden ser pensadas fuera de la relación Estado/sociedad, constituyen la manifestación más significativa de la capacidad de conducción de un Estado, forman parte de las estrategias centrales de un país y se sostienen más allá del color político-ideológico del gobierno (Guardamagna & Cueto, 2013).

la participación de los actores involucrados en la dinámica de generar acuerdos y consensos en torno a la educación en México. Antes del 2012 el estudio de la educación en México concentraba su atención en los dos actores preponderantes del campo educativo mexicano: el SNTE y el titular del Ejecutivo Federal a través de la SEP. A partir del año 2012 incursionan en el campo educativo los partidos políticos, el Poder Legislativo y organizaciones de la sociedad civil.

El problema que aborda esta investigación es el impacto de la política (*polity*) en el proceso de creación de acuerdos y consensos que redefinen la relación entre el Estado y el magisterio con la reforma educativa del año 2013 en México. El objetivo es dar cuenta de la lucha en torno a la iniciativa, procesamiento, aprobación y promulgación de la RE-2013. Dar cuenta del proceso y la lucha servirá para exponer los efectos que tuvo en la relación entre el Estado y el magisterio, así como los agentes que pudieron adaptarse al cambio y aquellos que quedaron fuera de esta Reforma. Esta investigación toma en consideración que la política existente, previa a la RE-2013, dio forma a los alcances de ésta, al mismo tiempo que abre un nuevo rumbo en las contiendas dentro del SEM para los próximos años.

1.4.1 Sistema Educativo

La definición del Sistema Educativo Mexicano (SEM) hace referencia a cómo se organiza y se imparte la educación en México (DOF, 2012; INEE, 2004a, 2004b; Secretaría de la Educación Pública, 2020). Existe la educación básica, media superior y superior en las modalidades escolarizada, no escolarizada y mixta. Esta definición plantea la primera línea de investigación del SEM: estudiar las problemáticas de cada nivel educativo. Cada uno de estos niveles educativos presenta problemáticas particulares como el currículo, la evaluación educativa, los incentivos para los maestros, el financiamiento de

cada nivel, programas y políticas educativas implementadas, la federalización del educativo (Arnaut et al., 2010).

Una segunda línea de investigación que aborda el SEM consiste en asignar niveles al SEM macro, meso y micro, niveles que se encuentran “interconectado por reglas implícitas y explícitas” (Flores-Crespo, 2008). Las instituciones que conforman el Sistema encuentran su razón de ser en el lugar que ocupan dentro del Sistema. Así podemos encontrar investigaciones que abordan a los alumnos, a los maestros, a escuelas, a los institutos estatales educativos, a las secciones sindicales, a las políticas públicas sociales, al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), a la Secretaría de Educación Pública, es decir, a los esquemas de organización de la educación (SEP, 2020), estructuras que organizan la enseñanza en el país así como sus agentes, individuales e institucionales, que están involucrados en la toma de decisiones e implementación de la educación en México.

Una tercera línea de investigación atiende el cumplimiento de los objetivos de la educación pública en México, objetivos establecidos en la Constitución Política Mexicana, así como los objetivos propios de cada política pública implementada e incluso con los objetivos implícitos de la educación como lo es la movilidad social, la reducción de la desigualdad, promoción económica de los individuo, el nivel de vida de los educandos y recientemente la calidad de la educación (Flores-Crespo, 2008; G. Trejo et al., 1992).

Estas tres líneas de investigación parten de una visión estática de las instituciones que conforman el SEM, estáticas en el sentido de que se da por sentado su existencia y su permanencia a lo largo del tiempo, al decir que estas instituciones son estáticas no me refiero a un determinismo de imposibilidad de cambio, por el contrario, la razón de existir

de estas líneas de investigación hacen un llamado a cambiar las instituciones dentro de sus facultades e incluso un llamado a reformar la institución misma. Lo que no contemplan estas líneas de investigación es la extinción de su objeto de estudio.

Es decir, en el corto y el largo plazo el SEM va a continuar dividido en tres niveles educativos, estos niveles educativos tendrán problemáticas propias. En el largo la educación seguirá siendo abordada en los tres niveles para explicar cómo se interconectan y las reglas que rigen su funcionamiento. Finalmente, los estudios del alcance de los objetivos de la educación, como política pública, tanto programáticos como trascendentales continuarán mientras exista la educación pública en México, política de Estado que no se prevé su cancelación en el corto o largo plazo.

Esta investigación se inscribe en una visión opuesta en donde las instituciones existentes son el resultado de una dinámica del SEM y que su permanencia es la manifestación de un “equilibrio” apuntalado en los objetivos e intereses de los involucrados en el Sistema.

1.4.2 Campo Educativo

Esta investigación aborda al SEM como un conjunto de instituciones susceptibles a ser reformadas e incluso a ser extinguidas. Lo que expone en esta investigación es como este “equilibrio” es susceptible de ser alterado, para que esto suceda se precisa la existencia de un campo educativo. El campo educativo es el espacio que alberga a las instituciones existentes del SEM al igual que los agentes que lo integran. Al hablar en términos de campo esas estructuras abren la posibilidad a la contienda y al mismo tiempo esas estructuras le dan forma al campo, delimitan el tipo de contienda que ocurre en un momento determinado.

Este enfoque nos permite rastrear históricamente el estudio de las instituciones, su origen, sus reformas e incluso su extinción como resultado de la contienda que ocurre en el campo a mano de los agentes que lo integran. Así podemos marcar como momento de nacimiento del SEM el 3 de octubre de 1921, cuando el Estado Mexicano Posrevolucionario, creó la SEP y definió al combate a la analfabetización y la implementación de la educación pública y gratuita como una política de Estado. El nacimiento de la SEP trajo aparejado el nacimiento del Campo Educativo Mexicano (CEM). La primera contienda que ocurrió en el CEM fue cómo iniciar el sistema escolar que abarcara a la población rural. La existencia misma de la SEP implicó el nacimiento de la contienda por los recursos escasos frente a la ambiciosa política de alfabetizar a todo el país.

La creación de la SEP y la definición de una educación pública y gratuita como política pública requirieron el involucramiento de nuevos actores para poder dar cumplimiento a los objetivos planteados por el Estado, en este caso: los maestros. Para 1930 los maestros eran designados por la SEP y estaban igualmente sujetos a ser removidos a discreción. Esta incertidumbre laboral se vio resuelta en 1938 con la agrupación de los profesores en el SNTE, organización que desde entonces vela por los derechos laborales de los maestros y trabajadores de la educación⁵. Conviene hacer una pausa en este punto para delinear la forma del campo educativo en este momento.

En 1921 el campo educativo lo conformaba únicamente la SEP y sus respectivas dependencias, cualquier asunto relacionado con la educación debía dirimirse dentro de la SEP. Para 1938 el campo educativo se expandió para incluir al SNTE como único interlocutor con el magisterio del país. Es preciso señalar que esta expansión no fue

⁵ Sobre esta relación entre Estado y magisterio se ahondará en el siguiente capítulo.

voluntaria por parte del Estado Mexicano, sino que fue el resultado de una contienda continua entre magisterio y el Estado por obtener mejores condiciones laborales. Por otro lado, fue la configuración del marco legal de 1930 (Poder Ejecutivo, 1930a, 1930b, 1938), en particular el artículo que señalaba que la representación de todo gremio de trabajadores corría a cargo del sindicato con mayor número de agremiados. La conjugación de ambas condiciones permitió que el SEM tuviera estabilidad y que la política de expansión de la educación pudiera continuarse hasta la actualidad.

Este breve análisis no pretende ser exhaustivo ni reduccionista en la complejidad del SEM, el objetivo es esclarecer cómo el Sistema se configura a partir de contiendas que ocurren dentro del CEM por parte de los agentes involucrados en la educación en México acotados por las instituciones y el marco legal existente. Los agentes y a las instituciones que pertenecen al CEM son aquellos y aquellas que ejercen influencia, sin importar su magnitud, en la contienda (Bourdieu & Wacquant, 2005) por la educación pública en México. Puedo establecer que Campo Educativo y Sistema Educativo son concomitantes ambos coexisten, son indivisibles e indisolubles en tanto son política de Estado.

- Temporalidad longitudinal iniciando el 2 de diciembre de 2012 con la firma del *Pacto por México* en el Castillo de Chapultepec. Continuando el 11 de diciembre de 2012 cuando el Ejecutivo Federal presenta la iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Diputados. Finalizando el 11 de septiembre de 2013 con la publicación de las leyes secundarias en el Diario Oficial de la Federación.
- Fuentes de información:
 - Primarias porque es necesario recorrer todas las etapas del momento de la producción de los datos a través de entrevistas a actores principales que

estuvieron involucrados dentro del diseño e implementación de la reforma educativa de 2013. Los actores entrevistados para esta investigación fueron:

- Aurelio Nuño Mayer – Primeramente, jefe de la Oficina de Presidencia (2012-2015) e integrante del Consejo Rector del *Pacto por México* y posteriormente Secretario de Educación Pública (2015-2017).
 - Jesús Zambrano Grijalva – presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (2011-2014) y miembro del *Pacto por México*.
 - Marco Adame Castillo – Integrante del Consejo Rector del *Pacto por México*.
 - Juan Carlos Romero Hicks – Titular de la Comisión de Educación durante la LXII Legislatura.
 - Raymundo Valdivia Hernández (SNTE) – Secretario Técnico del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente, Secretario Técnico del Observatorio Público de Transparencia e Información Representante del Comité Ejecutivo Nacional en diversas entidades de la República.
 - David Calderón Martín del Campo – presidente y fundador de Mexicanos Primero A.C.
- Secundarias en cuanto a la información obtenida de los semanarios de los debates en el Poder Legislativo, memorias sobre el trabajo en la comisión de educación del Senado y la Cámara de Diputados, proyecto de iniciativas de reforma presentados por el presidente de la República y las bancadas de los partidos representados en ambas cámaras del Poder Legislativo.

- Una perspectiva cualitativa es la que se utiliza en esta investigación porque los objetivos que persigue esta investigación son en una primera etapa descriptivos del campo educativo, y de los agentes involucrados e interesados en la reforma educativa de 2013. A partir de esta descripción del campo educativo se procede a explicar por qué ocurrió la reforma educativa en los términos en que se promulgó e implementó y no de otra forma.

Una lógica experimental sobre el campo educativo en México excede los objetivos de esta investigación. Se pretende dar cuenta del campo educativo y su configuración para la promulgación de la reforma educativa del año 2013, dejando para futuras investigaciones el uso de lo aquí expuesto como herramienta que sirva para incursionar de forma experimental en el campo educativo de México.

El siguiente capítulo aborda justamente cómo se construye el campo educativo en México. Hace un breve recorrido de la educación en México desde la creación de la SEP en 1921, pasando por la formación del SNTE en 1943 hasta la firma del ANMEB en 1992 hasta la implementación de los programas educativo de los gobiernos de la alternancia en los sexenios 2000-2012.

Capítulo 2

El Campo Educativo en México *Actores y pactos políticos*

El presente capítulo presenta un recorrido histórico del campo educativo en México con el propósito de contextualizar la dimensión política de las contiendas y los actores que permitieron y pusieron las condiciones para la reforma educativa del año 2013. Esta dimensión política se compone de 1) las formas y reformas al Sistema Educativo Mexicano, 2) la relación del magisterio-Estado y 3) la formulación de los contenidos en los planes educativos. Parte importante en esta transformación del Estado está relacionada con el *origen político* de las políticas públicas en materia educativa y que se gestan como campos de disputa, y dan forma e identidad a las políticas, instituciones y actores (Skocpol, 1995) dentro del campo educativo.

Para esta investigación estos actores son: el presidente de la República, la Secretaría de Educación (SEP), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), los gobernadores de las entidades federativas, el Poder Legislativo, y los partidos políticos y la disidencia del SNTE. En este capítulo se rastrea cómo estos actores articulan el campo educativo y cómo el conflicto entre estos mismos reforma, modifica o consolida la forma del campo educativo ya sea a través de la institucionalización de acuerdos, a través de procesos políticos que se ven influidos por las condiciones económicas, demográficas y del sistema político mexicano.

La primera parte de este texto presenta el origen del campo educativo en México, los actores centrales, cómo surgieron y cómo se consolidaron como tales. Así como las

instituciones y el entramado legal. Este recorrido comienza con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) por José Vasconcelos quien dedicó su labor a la creación de un sistema educativo que hiciera llegar a todo el país educación básica pública y gratuita. Para lograr esta expansión surgieron los primeros pactos entre el Estado y el magisterio para la implementación de las decisiones tomadas por el Ejecutivo Federal en cada escuela del país: el magisterio. Como parte de estos primeros acuerdos expongo la ley Ley de Inamovilidad del Profesorado dependiente de la Secretaría de Educación Pública y la Ley de escalafón de las escuelas primarias y de los jardines de niños dependientes de la Secretaría de Educación Pública que dieron pie al surgimiento del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). También doy cuenta de la relación como único interlocutor legítimo poseedor de la representación del magisterio ante el Estado.

En la segunda parte expongo cómo la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) dio la forma a las instituciones e identidad a los agentes que se encuentran involucrados en el campo educativo y que a la postre serán quienes resolverán la promulgación de la reforma educativa del año 2013. Esta forma de identidad es el resultado de tres acuerdos: 1) La federalización de las labores administrativas de los planteles educativos a los gobiernos estatales, así como la relación entre el ejecutivo y el magisterio locales. 2) El replanteamiento de la entrega de los incentivos otorgados por el Ejecutivo hacia el magisterio, ahora se haría a través del *Programa de Carrera Magisterial*. 3) El rediseño y la actualización de los programas educativos de la educación básica de nivel primaria.

En la tercera parte expondré cómo los acuerdos signados en el ANMEB de 1992 han sido el encuadre para las políticas educativas implementaron los presidentes de la República en los subsecuentes sexenios, bajo los conceptos de: *equidad, calidad y evaluación*

se cimentaron las políticas educativas de los presidentes Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón respectivamente. Ernesto Zedillo, secretario de educación durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari, mantuvo los acuerdos signados con el SNTE y puso énfasis en ampliar las oportunidades de educación, mejorar la calidad de los servicios educativos y ajustó los criterios del financiamiento educativo. El sexenio de Vicente Fox sirvió para refrendar la preponderancia del SNTE y el Ejecutivo Federal como agentes centrales en el SEM durante la alternancia política en México y las principales acciones de política pública estuvieron encausadas para afianzar los términos del ANMEB, la continuación del proceso de federalización de la educación y se creó el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE). Finalmente en el sexenio de Felipe Calderón se continuó trabajando sobre las bases del ANMEB ahora con los objetivos de reducir la brecha entre calidad, competitividad y desarrollo, a través de los exámenes de oposición para el ingreso de nuevos profesores, para lograr esto se firmó la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) entre el Ejecutivo Federal y el SNTE, con lo que se refrenda una vez más su preponderancia, en específico la figura de Elba Esther Gordillo, secretaria general del SNTE, en el campo educativo.

Para la redacción de este capítulo revisé y analicé aquellas obras que exponen los elementos que constituyen la existencia del campo educativo en México, así como aquellas que estudian las relaciones existentes entre los agentes del campo educativo. Estas obras se pueden dividir en tres categorías: a) conflictos entre agentes; b) modificaciones a la morfología del campo educativo; c) institucionalización de acuerdos postconflictos. En la categoría de los conflictos entre agentes destacan los trabajos de Aurora Loyo y María Mercedes Ruiz, entre otros textos que abordan al campo educativo desde una perspectiva histórica. En la categoría de las modificaciones a la morfología del campo educativo se

encuentran autores que estudian programas educativos, decisiones y conflictos que dieron forma al campo educativo en un momento determinado y que no trascendieron para convertirse en un elemento institucional del SEM; en esta categoría destaco los trabajos de Alberto Arnaut en la compilación de los grandes problemas de México el tomo referente a la educación, Carlos Ornelas y Adrián Acosta. Finalmente, las publicaciones de las reformas al artículo tercero constitucional, así como la publicación de leyes y acuerdos en el Diario Oficial de la Federación y los programas educativos que publicaba la Secretaría de Educación Pública al inicio de cada sexenio son los documentos que constituyen la categoría de la institucionalizaron los acuerdos postconflictos.

2.1 La construcción del campo educativo

En esta investigación entenderemos como sistema al conjunto de políticas, instituciones, procesos, sujetos y actores, cuyo propósito es ofrecer un servicio que garantice el derecho de toda persona a la educación (Zorrilla Fierro, 2002, p. 116).

Mientras que por campo se debe entender:

Una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen en a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (*situs*) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital)- cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo- y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.) (Bourdieu & Wacquant, 2005, p. 64).

La diferencia entre campo y sistema educativo radicará en: cuando se hable en términos de campo se hace referencia a las posiciones que poseen los involucrados dentro de la lucha por el capital que se encuentre en disputa: capital económico, social o cultural. Mientras que por sistema educativo se entiende al resultado institucionalizado de la lucha. Así Theda Skocpol nos ayuda a dar cuenta del proceso que siguen las Reformas, mientras Bourdieu nos es de utilidad para dar cuenta de la lucha.

2.1.1 Nacimiento de la educación pública en México

Al término de la Revolución Mexicana, en un afán por democratizar la administración educativa, con la promulgación de la Constitución de 1917, el presidente Álvaro Obregón dio origen al Campo educativo Nacional Mexicano. En 1919 nombró Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes a José Vasconcelos Calderón, quien fundó la Secretaría de Educación Pública (SEP) el 3 de octubre de 1921.

Una vez superada la Revolución Mexicana, la tasa de mortandad disminuyó e hizo necesaria una educación pública de alcance nacional para abatir el analfabetismo enfocado en el segmento más grande de la población mexicana, aquella que contaba entre cinco y diez años (INEGI, 2015) y siendo estratégico abarcar a toda la población rural para minimizar la posibilidad de una guerra civil. Al mismo tiempo se buscó atender el ritmo de crecimiento demográfico, y ofrecer educación a los egresados de preparatoria en la UNAM (Scott et al., 2018). A esta etapa del campo educativo mexicano se le conoce como “*expansión*” así se marcó el inicio de las políticas públicas en materia educativa.

En esta investigación se entiende por política educativa al conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los insumos, procesos y productos del campo educativo. En la historia del Campo Educativo Mexicano se pueden identificar cinco grandes reformas en política pública, es decir, cinco grandes “acciones deliberadas por cambiar el “equilibrio” de un campo educativo” (Zorrilla Fierro, 2002):

1. La escuela como un medio clave para construir *un país culto y democrático tras la Revolución*.
2. A partir de la década de los 20 la *educación tecnológica* concebida para apoyar la industrialización del país impulsada por el presidente Plutarco Elías Calles.

3. La *educación socialista* impulsada de 1934 por el presidente Lázaro Cárdenas hasta concluir en 1945 con el presidente Ávila Camacho
4. En 1940 se estableció la *escuela de la unidad nacional* con lo que se puso fin al proyecto de educación socialista y marca el inicio el camino de lo que hoy se conoce como la *modernización educativa* (Martínez Rizo, 2001, p. 38)
5. Modernización de la educación para las economías basadas en el conocimiento con la firma del TLC (1992) y el ANMEB (1992).

Lo que tienen en común estas tendencias es que obedecen al cambio en la pirámide poblacional y al entendimiento del problema educativo del presidente de la República en turno.

Tabla 1: Cronología de eventos que impactaron en el campo educativo

Periodo	Presidente	Agentes del Campo Educativo	Objetivo educativo	Población en edad educativa	Política pública educativa	Contexto Nacional	Contexto Internacional
1920-1924	Álvaro Obregón	SEP	Expandir la educación en el país	38.70%	Se crea la SEP	Fin de la Revolución Mexicana	
1924-1928	Plutarco Elías Calles	SEP	Educación para el desarrollo comunitario	34.30%	Misiones culturales e inclusión del nivel secundaria	Comienza el conflicto por el petróleo en México	
1934-1940	Lázaro Cárdenas	SEP y Primeras organizaciones magisteriales	Educación laica	36.70%	Educación Socialista	Reforma Agraria	Expropiación Petrolera y Nacionalización de Ferrocarriles
1940-1946	Manuel Ávila Camacho	SEP SNTE	Unidad social para el desarrollo económico del país	41.20%	Escuela de la Unidad Nacional	Esfuerzo por la Unidad Nacional	Fin de la Segunda Guerra Mundial Fundación del BM y el FMI
1964-1970	Gustavo Díaz Ordaz	SEP SNTE	Infraestructura educativa eficiente para continuar la expansión del SEM	39.90%	Plan de Once años	Movimiento estudiantil de 1968	Se funda en 1961 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
1976-1988	José López Portillo	SEP SNTE CNTE	Plan Nacional de Educación	40.70%	Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982	Crisis económicas 1976 y 1982	
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	SEP SNTE Gobernadores CNTE	Modernización Educativa	38.60%	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación (ANMEB)	Fin de las crisis económicas	Firma del Tratado de Libre comercio (TLC) e ingreso de México a la OCDE
1994-2000	Ernesto Zedillo	SEP SNTE Gobernadores CNTE	Equidad Educativa	35.50%	Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000	Crisis económica de 1994	
2000-2006	Vicente Fox	SEP SNTE Gobernadores CNTE	Calidad Educativa	34.10%	Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE)	Alternancia política	Surge la prueba PISA
2006-2012	Felipe Calderón	SEP SNTE Gobernadores CNTE INEE	Calidad Educativa	31.50%	Alianza por la Calidad de la Educación	Crisis de seguridad	Crisis Económica Global del año 2008

Fuente: Elaboración propia.

2.1.2 Los primeros pactos Estado-magisterio: “La plaza” docente de base

Hasta 1930 el nombramiento de un profesor estaba sujeto a un decreto por parte del Ejecutivo, y a los reglamentos internos de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Ello hacía que el puesto de profesor fuera fluctuante y precario, sujeto a los vaivenes de las decisiones políticas. La docencia era una ocupación temporal.

El entramado legal existente sostenía que los profesores, al ser designados por un decreto del Ejecutivo, no podían concebirse -como en el sector privado- como un contrato individual de trabajo. La designación era prerrogativa del Ejecutivo Federal o local, así como la remuneración, las condiciones de trabajo y destitución de los profesores.

No existía una relación laboral entre el Estado y sus empleados, sino una relación de supra-subordinación entre los jefes de los ejecutivos (nacional y estatales), el resto de los funcionarios y los empleados que ocupaban los puestos más bajos de la pirámide administrativa (en donde se solía ubicar a los docentes) (Arnaut Salgado, 2013).

Las primeras reacciones contra este tipo de relación Estado-magisterio tuvieron lugar en 1919 con la primera huelga de maestros primarios quienes se organizaron en asociaciones que llegaron a conformar al SNTE. Como resultado de estas huelgas y manifestaciones los maestros lograron que el Estado promulgara dos leyes que rompían con la discrecionalidad del Ejecutivo y sirvió para dar estabilidad a la labor docente la “*Ley de escalafón de las escuelas primarias y de los jardines de niños, dependientes de la Secretaría de Educación Pública*” (Poder Ejecutivo, 1930a). En ella se establecía un mecanismo para mejorar las condiciones económicas de los docentes, y la “*Ley de inamovilidad del profesorado dependiente de la Secretaría de Educación Pública*” (Poder Ejecutivo, 1930b) con la que se otorgaba estabilidad a la labor docente.

La *ley de escalafón (vertical)* establecía que los servicios especiales del profesorado merecen la protección y garantías definidas y una reglamentación especial para los ascensos y las remociones. Este escalafón fue el sistema que organizó el ascenso de los trabajadores de una categoría inferior a una inmediata superior, de ahí la denominación *vertical*. Las promociones se harían, considerando la preparación del docente, el tiempo de servicio, las funciones desempeñadas, los estudios posteriores, de mejoramiento profesional, las aptitudes y el resultado de su labor. Estas promociones dependían de la creación de nuevas plazas, o de que se liberaran las ya existentes, sea por jubilación, cese, renuncia o defunción.

El esquema de educación básica conformado de cuatro grupos correspondientes al tipo de escuela:

- a) Maestras de los Jardines de niños;
- b) Maestros federales de las escuelas primarias, inspectores instructores, directores de educación federal en los estados y territorios, e inspectores generales;
- c) Maestros de escuelas primarias e inspectores de zona en el Distrito Federal; y,
- d) Maestros de escuelas primarias para adultos.

En las cuatro categorías, en forma ascendente, el orden jerárquico de ascenso para las promociones era:

- a) maestro de grupo;
- b) maestro director; y,
- c) maestro inspector.

Sólo en el caso de los jardines de niños existía una cuarta categoría, denominada “maestra educadora”, que era la primera categoría del escalafón. En todos los casos era necesario contar con un *título profesional* correspondiente.

La *ley de inamovilidad* establecía que el nombramiento de los profesores se consideraba provisional durante los primeros doce meses de su expedición. Una vez transcurrido ese periodo el nombramiento adquiría el carácter de definitivo, o de base, con lo cual no podrían ser cesados, descendidos, ni suspendidos. Las excepciones estaban dadas en los casos en que se presentara una causa justificada, que debiera ser calificada por un jurado de justicia, de acuerdo con las previsiones de ley (Poder Ejecutivo, 1938). Así es como nace *la plaza docente de base*. Posteriormente, en 1946, se reduciría a seis meses el plazo de tiempo para adquirir el nombramiento definitivo (Poder Ejecutivo, 1946).

A partir de este momento, “*la plaza*” adquirió un carácter de posesión por parte de los profesores. Dado que alfabetizar a toda la población era una de las políticas prioritarias del Estado Mexicano, en un contexto de expansión -desde 1930- del campo educativo, el Estado y el magisterio llegaron a este acuerdo que fue estable en tanto más escuelas se crearan para atender la población que estaba en edad de recibir educación básica.

No obstante, a pesar de las leyes de escalafón, y de inamovilidad, no todas las plazas eran iguales. La asignación de los profesores era distribuida a partir de los resultados académicos obtenidos en el proceso de titulación. Así, los profesores mejor calificados eran asignados a zonas urbanas, en tanto que aquellos otros, con no tan buenos resultados, eran ubicados en zonas rurales. Incluso, las plazas en las zonas urbanas eran asignadas a aquellos profesores que tenían también pretensiones políticas, o se otorgaban en “pago” por favores electorales (Ornelas, 2008; Scott et al., 2018). Este es un nudo gordiano que persiste a las reformas educativas.

A lo largo de estos sexenios la interpretación de los objetivos de la educación pública y la implementación de las políticas públicas han necesitado del magisterio. El magisterio ha sido un actor central que ha permitido que las decisiones tomadas en materia educativa llegaran a todo el país. Esta disposición del magisterio a las decisiones del gobierno no se ha dado de forma fácil. El magisterio, al agruparse en un sindicato nacional ha hecho valer su relevancia dentro del Campo educativo, llegando a ser un actor con la capacidad de censurar las decisiones del gobierno e influir en las decisiones que el gobierno desee implementar. En el siguiente apartado expongo el origen del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y cómo llegó a ocupar una posición central en la toma de decisiones de política educativa en México.

2.1.3 El SNTE como actor central del campo educativo mexicano

Los primeros esfuerzos de asociación del magisterio datan de 1919 y existían en diversas entidades federativas como Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Tabasco y algunos estados del centro del país. Estas agrupaciones comenzaron a manifestarse en contra de la inestabilidad laboral, los precarios sueldos y la persecución de la que eran objeto. Uno de los primeros actos colectivos de protesta fue la primera huelga generalizada de maestros primarios. Con este ímpetu, los maestros continuaron agrupándose en organizaciones cada vez más estructuradas.

En 1926, nace la Federación Nacional de Maestros; en 1932, surgió la Confederación Mexicana de Maestros (CMM); en 1934, la Liga de Trabajadores de la Enseñanza (LTE); en 1935, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación; entre 1936 y 1937, la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación (FNTE); posteriormente, en 1938, se crea el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la

República Mexicana; y, finalmente, gracias al marco legal existente⁶ en 1938 nace el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como representante único del magisterio (Diario Oficial, 1938) ante el Estado y formaba parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

Este impulso por agruparse tuvo su momento culmen cuando el presidente Miguel Ávila Camacho promovió la integración del magisterio a través del Partido de la Revolución Mexicana⁷; y, el 30 de diciembre de 1943 convocó, en el Palacio de Bellas Artes de la Ciudad de México, al “Congreso de Unidad”. A este Congreso asistieron, como delegados: los delegados al Congreso de Unidad Magisterial y los Comités Ejecutivos de los Sindicatos Nacionales STERM, SUNTE y SMMTE, quienes acordaron disolverlos, con el fin de constituir la Organización Única de Maestros, Trabajadores Técnicos, Administrativos y Manuales al servicio de la Secretaría de Educación Pública:

El día 13 de enero de 1944 fue presentada la promoción ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siendo el 16 de febrero del mismo año cuando la citada autoridad otorga el registro provisional y previo los trámites a las autoridades correspondientes, mediante Acuerdo Plenario del 29 de febrero de 1944. Concediendo el registro definitivo con el número R.S. 43/44 y por ello, reconoce al Sindicato Nacional De Trabajadores De La Educación (SNTE, 2020).

Este nuevo sindicato nace con un carácter monopólico, garantizado por el Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado, que estaba vigente desde 1938. En su artículo 46 establecía que se reconocería la existencia de un solo sindicato a favor de la asociación mayoritaria, no admitiéndose, en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios (SEGOB, 1938).

⁶ En 1938 existía el *Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado*, en su título tercero, establecía la relación del Estado con los Sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, en su artículo 46 instauraba el reconocimiento de un único sindicato por unidad administrativa, siendo éste aquel que concentrara el mayor número de agremiados, excluyendo la posibilidad de la formación de sindicatos minoritarios.

⁷ Precursor del Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Dentro de este marco jurídico tan protector y en un periodo en que la educación pública era parte sustancial de las conquistas sociales con las que el régimen se legitimaba, no puede sorprender que el SNTE haya encontrado pocos obstáculos para fortalecerse, aun cuando esta fortaleza no significaba autonomía, sino inclusión en la densa red de relaciones corporativas. Fue así como con el correr de los años el SNTE creció de manera concomitante con la aplicación del campo educativo nacional; las cuotas sindicales también crecían y se iba formando el patrimonio de la organización (Loyo Brambila, 2010c, p. 26).

El primer dirigente del Sindicato fue el profesor Luis Chávez Orozco quien lo encabezaría por un periodo de un año y medio hasta ser destituido debido a las presiones que sobrevenían de los conflictos que provocaba ser el resultado de una “amalgama de todos los agrupamientos magisteriales, residuos de sindicatos, sindicatitos, federaciones y confederaciones magisteriales”(SNTE, 2020). Esta dinámica de inestabilidad y contienda prevalece al interior del Sindicato, excepto cuando existieron tres “momentos de estabilidad” caracterizados por los liderazgos unipersonales y entendidos en la retención del poder de forma caciquil. El primero de estos momentos de estabilidad de 1949-1972 bajo la dirección del profesor Jesús Robles Martínez, el segundo de 1972-1989 a cargo del profesor Carlos Jonguitud Barrios y el tercero de 1989-2013 con Elba Esther Gordillo al frente del sindicato.

La relación entre el SNTE y el Ejecutivo Federal ha sido el epicentro del campo educativo y ha moldeado, tanto las instituciones, como el actuar de los actores involucrados en la toma de decisiones en materia educativa.

2.1.4 La relación Ejecutivo Federal- SNTE

La importancia de esta relación radica en la estructura sólida, por el número de agremiados y su distribución a lo largo del territorio nacional, y dota al Sindicato de la capacidad para hacer llegar a todas las escuelas del país las acciones que surgen de las decisiones acordadas entre el Ejecutivo Federal y el SNTE. Esta solidez se cimienta en

cinco pilares “[1.] Su carácter monopólico, [2.] el número de agremiados y la seguridad de empleo, [3.] el monto y la regularidad de los recursos que recibe por concepto de cuotas, [4.] su amplitud territorial y [5.] la importancia del servicio que cumplen sus agremiados” (Loyo Brambila, 1997).

Estas condiciones facultaban al SNTE, de forma fáctica, a negociar con la SEP -de forma centralizada y corporativa- los salarios, las prestaciones, las formas de contratación, la promoción y los avances en el escalafón de los docentes. El SNTE no sólo monopolizó la representación de los maestros, sino también la gestión centralizada de sus asuntos laborales le otorgó al Comité Ejecutivo Nacional del SNTE potestad política sobre todos los trabajadores (Ornelas, 2012). El gobernante en turno otorgaba posiciones políticas a aquellos liderazgos que probaran su valía en la capacidad de movilización para el voto en las elecciones a favor del partido oficial (Ornelas, 2008). Aunque como organización, frente al Estado, posee un carácter monopólico, de interlocutor único; al interior está lejos de ser una organización estática y homogénea, por el contrario, es una organización heterogénea y dinámica.

Esta heterogeneidad y dinámica del SNTE radica en la diferenciación que entraña cada una de las secciones que lo componen. Esta diferenciación implica elementos infraestructurales, geográficos, políticos e incluso la diferenciación por actividad profesional.

Geográficos por la densidad de agremiados que agrupa según a las condiciones demográficas: las secciones de la Ciudad de México (secciones 9, 10 y 11), serán más numerosas en comparación con la sección 19 del estado de Morelos, o la sección 31 del estado de Tlaxcala. Esta lógica sirve para comprender la importancia del potencial uso político en procesos electorales.

En términos de actividad profesional se pueden distinguir aquellos agremiados con plaza docente, otros con plaza administrativa, además de la diferenciación que existe según el nivel educativo que atiende cada profesor: educación preescolar, educación primaria, educación secundaria, educación media superior y educación normal o superior, incluso existe una distinción a partir de la modalidad educativa presencial, a distancia, escuela multinivel: “El corazón del SNTE son las profesoras y profesores; sin embargo, en la organización se incluye a todos los trabajadores dependientes de la Secretaría de Educación Pública” (Loyo Brambila, 1997, p. 29).

El marco de influencia del sindicato tiene alcances dentro del sistema político nacional, sobre temas de índole laboral y político. Un caso que ilustra estos alcances se puede observar en el terreno laboral: durante el liderazgo de Carlos Jonguitud, la influencia de *Vanguardia Revolucionaria*, grupo mayoritario que se encargaba de dirigir la vida interna del SNTE, tenía amplios alcances en materia de legislación:

En el rubro de legislación educativa, de nueva cuenta encontramos que las reformas que se proponen no atañen a la legislación en materia educativa, sino laboral: a) que el SNTE promueva reformas a la Ley Federal del Trabajo Burocrático, y al artículo 123 constitucional y disposiciones relativas, para que la totalidad de nombramientos a docente que otorga la SEP y los gobierno de los estados se haga a propuesta del Sindicato, b) Que el SNTE pugne para que se reforme el artículo 123 constitucional, a fin de obligar a que las empresas contribuyan a los servicios educativos, adecuando las obligaciones que han tenido con las llamadas Escuelas Artículo 123 (Loyo Brambila, 1997, p. 33)

En cuanto a la influencia política: *Vanguardia Revolucionaria* reafirmó su militancia priista y su determinación para ser un actor que influyera en el sistema político. Esta forma de dirigir al sindicato para influir en la política nacional, siendo el sistema político en esencia corporativo, le redituó en el cumplimiento de las demandas de sus agremiados. En 1979 surgió un grupo opositor a la dirigencia encabezada por *Vanguardia*

Revolucionaria, esta oposición es la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y organizaciones democráticas del SNTE (la *CNTE*).

En febrero de 1989 se realizó el XV Congreso Nacional Ordinario del SNTE, donde fue ratificado como líder “moral” y vitalicio Carlos Jonguitud Barrios, y nombrado, secretario general, Refugio Araujo del Ángel. Ante esta ratificación, la disidencia, la *CNTE* reavivó los ánimos de resistencia. En febrero realizaron -en el Distrito Federal y en 9 entidades más- paros de actividades por 24 y 48 horas. En marzo, se manifestaron dentro de la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. La *CNTE*, al no tener respuesta por parte del Ejecutivo que los reconociera como un interlocutor, inició, en abril, un paro indefinido de actividades, para, posteriormente, realizar una movilización.

A pesar de que el 13 de abril se anunció un incremento del 10% en el salario de los docentes, el SNTE había perdido su carácter de interlocutor único con el magisterio. Las acciones y movilizaciones realizadas por la *CNTE* ameritaban la atención del Ejecutivo. Las movilizaciones, las contiendas entre ambos liderazgos sindicales, y con el ejecutivo federal, daban forma a un ambiente que fue en detrimento del poder que Jonguitud ejercía. La pérdida de poder político Jonguitud se debió, entre otras cosas a:

- a) la incapacidad de *Vanguardia Revolucionaria* de responder adecuadamente a los desafíos del nuevo planteamiento del problema educativo en los años ochenta, concertar la desconcentración, y a la vez no perder el control sindical; y,
- b) el aumento de los movimientos magisteriales disidentes.

Esto se puede observar en los documentos de trabajo del XV Congreso Nacional Ordinario, último congreso del *líder vitalicio*. El XV Congreso Nacional Ordinario se realizó en un momento político crítico en la relación Estado - sindicalismo. Un mes antes

había sido aprehendido Joaquín Hernández Galicia, “La Quina”, el líder del sindicato petrolero. Frente a esto, la dirigencia del SNTE presentó los siguientes resolutivos que se interpretaron como un desprecio a la línea de la presidencia:

- a) Facúltese tanto al CEN como al Comité de vigilancia, para que apliquen con todo rigor de las sanciones estatutarias, sin importar jerarquías, a quienes pretendan resquebrajar la unidad de nuestro Sindicato y vulnerar su autonomía y autodeterminación.
- b) Que todas las secciones del país hagan un llamamiento a los cuadros sindicales, a que participen en las tareas que tienden a consolidar la unidad vanguardista del magisterio nacional.
- c) Se recomienda continuar con la integración de las Brigadas de Educación Política y Promoción Social PRI-SNTE, formadas por trabajadores de la educación, padres de familia y las fuerzas vivas de la comunidad a fin de fortalecer su participación en las contiendas electorales (Loyo Brambila, 1997, p. 35)

Este tipo de resoluciones y respaldo a líneas definidas en 1972 encontraban cada vez menos cabida dentro de los proyectos sexenales de los siguientes presidentes de la República. Estos conflictos se pueden rastrear desde el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988). Estos conflictos encontraban un punto de acuerdo cuando se acercaban las elecciones federales, cuando el partido oficial sugería limar asperezas. Contar con el apoyo del SNTE era un activo del que no podían prescindir los candidatos del partido oficial.

Así, el conflicto entre *Vanguardia Revolucionaria*, la CNTE y el Ejecutivo Federal tuvo su culmen cuando, en 1989, tuvo que intervenir el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari para que Jonguitud Barrios presentara su renuncia al cargo de Presidente Vitalicio de Vanguardia Revolucionaria. El 23 de abril de 1989, la dirección de comunicación emitió el comunicado siguiente:

“El presidente Carlos Salinas de Gortari, concedió esta mañana audiencia al Profesor Carlos Jonguitud Barrios en la Residencia Oficial de Los Pinos”. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje lo declaró jurídicamente procedente y lo comunicó al SNTE. “Al final de la audiencia y después de conocer la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el senador Jonguitud renunciaría a la presidencia de “Vanguardia Revolucionaria” y como asesor permanente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación” (Zavala Araujo et al., 2015, p. 62).

Ello condujo a la designación de un nuevo líder sindical: Elba Esther Gordillo, ratificada en el XV Congreso Nacional Ordinario del SNTE, que se realizó en febrero de 1989. La convocatoria del congreso planteaba la instalación de siete mesas de trabajo para analizar los aspectos económicos, de seguridad social, laboral, profesional, de jubilados y pensionados, política sindical y asuntos varios. En este Congreso fue ratificada la estrategia económica diseñada en 1974 (Díaz de la Torre et al., 2013).

Paradójicamente, Elba Esther Gordillo, quien reemplazaba a un cacicazgo, sería quien encabezaría un nuevo cacicazgo, y sería quien, también, buscaría hacer del SNTE un aliado para el Ejecutivo Federal y el partido oficial. Sin que esto quiera decir que ha sido una relación tersa, es una relación a valores entendidos (Loyo Brambila, 2020). El sindicato tenía capacidad para promover, afectar o entorpecer las políticas del Ejecutivo Federal; y tener al Ejecutivo de su lado le representaba beneficios para la dirigencia y los agremiados. En suma, el SNTE se constituyó en el principal actor social para la definición e implementación de las políticas y, también, como un poderoso grupo de presión, su dirigencia sabe cómo, con el fin de mantener y acrecentar su influencia, mover hilos en las contiendas electorales.

El nombramiento de Elba Esther Gordillo, las pugnas internas del Sindicato, y el surgimiento de la CNTE, fueron el punto de apalancamiento que utilizó el Ejecutivo Federal para lograr la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (ANMEB). Éste sentaría las bases de la reorganización del campo educativo mexicano, así como la forma en que se relacionan los actores centrales de la educación con el Ejecutivo Federal, y sobre las cuales se promoverán las políticas educativas, hasta la actualidad. En el siguiente apartado retomaré el conflicto que llevó a Elba Esther Gordillo a ser la

dirigente del SNTE, y los costos que tuvo que asumir para mantenerse al frente del Sindicato, y recobrar su posición de interlocutora única del magisterio en México.

2.2 La reorganización del campo educativo mexicano

El objetivo central que persigue el campo educativo mexicano, desde su inicio, es la implementación de una educación pública nacional que permita eliminar el analfabetismo en el país. En los años 80 el planteamiento del objetivo educativo comenzó a incluir la modernización educativa, teniendo como nuevo objetivo una educación de calidad para lograr una mayor justicia social (DOF, 1996). Esta nueva formulación tuvo su momento culmen en 1992, con el presidente Carlos Salinas de Gortari, y la firma, en mayo de 1992, del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Con éste se pretendía reorganizar el campo educativo mexicano.

El ANMEB fue signado por los entonces actores centrales del campo educativo en México: el presidente de la República, la secretaria general del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) Elba Esther Gordillo, y a partir de ese momento, por la naturaleza del Acuerdo, los gobernadores de las entidades federativas. Este acuerdo es relevante, porque sienta las bases desde las cuales se ha construido la política educativa durante los últimos 27 años, y es el referente directo, en cuanto a la forma en que está organizado el SEM, del *Pacto por México*, con el cual se planteó la reforma educativa del año 2013. En esta sección expongo los efectos que tuvo este acuerdo:

1. Reorganiza el campo educativo mexicano;
2. Modificar la capacidad de las instituciones, así como la de los actores centrales, así como el surgimiento de nuevos actores;

3. Modificó la relación entre el Estado y éstos, que forman parte de la toma de decisiones; y
4. Este Acuerdo tiene consecuencias en la reforma educativa de 2013.

2.2.1 El ANMEB: La expansión del campo educativo

El 18 de mayo de 1992, el Gobierno Federal, los gobernadores de las entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) (DOF, 1992), el cual planteaba una nueva interpretación del problema educativo: la modernización de la educación para que los estudiantes puedan integrarse a un mercado laboral global. Esta interpretación del problema educativo es diferente a la interpretación sobre la que se había trabajado desde que el Estado había tomado la responsabilidad de garantizar una educación pública básica, con una cobertura educativa a nivel federal que permitiera erradicar el analfabetismo.

Esta nueva interpretación del problema educativo partía de un diagnóstico que señalaba como principal problema la centralización del SEM en la Secretaría de Educación Pública (SEP). Un segundo punto que evidenciaba el diagnóstico del Ejecutivo Federal era la necesidad, no solo de actualizar los contenidos educativos, sino una reformulación completa⁸, así como ampliar la educación obligatoria a nivel secundaria, con lo que la educación básica ahora abarcaba nueve años. Un tercer elemento consistió en plantear nuevos términos a la relación con el magisterio. Estos tres puntos se buscaron atender con la promulgación de la Ley General de Educación.

⁸ Antes de 1992 la última revisión que se había hecho a los planes y programas académicos databa de los años setenta.

Atender dos de los tres problemas planteados en el diagnóstico (la centralización y los términos de la relación con el magisterio) reformó la dinámica en que se interrelacionaban los actores centrales del SEM. El problema de la centralización se atendió traspasando la operación de los establecimientos de educación básica y normal a los gobiernos estatales, a esto se le denominó *federalización*, con la incorporación de una nueva tensión entre lo federal, estatal y municipal. La modificación de la relación entre el Ejecutivo Federal, el SNTE y las autoridades locales trajo nuevas tensiones, principalmente en términos laborales, las cuales se buscaron resolver a través del *Programa Nacional de Carrera Magisterial* como un mecanismo de promoción horizontal de los maestros acordado entre la federación y el SNTE. La reformulación de los planes educativos se vio plasmada en la impresión de nuevas versiones de libros de texto gratuitos con la actualización de sus contenidos. A pesar de la modernización buscada por el Acuerdo, la puesta en marcha mantuvo vigente, e incluso actualizó la relación clientelar existente entre el Estado y los actores relevantes para el SEM. Así es como el adjetivo “educativo(a)” para las subsecuentes innovaciones/cambios/reformas ha pasado primero por la actualización de la relación laboral para posteriormente atender los elementos pedagógicos en la búsqueda de la equidad y calidad de la educación (Skocpol, 1995).

El Acuerdo tuvo siete objetivos para extender la cobertura y elevar la calidad de la educación:

1. Descentralización del campo educativo;
2. Reformulación de contenidos y materiales educativos;
3. Producción y distribución de nuevos materiales;
4. Implementación de programas compensatorios, y nuevas formas de financiamiento;
5. Evaluación del campo educativo;

6. Se incorpora el nivel secundaria a la educación básica que el Estado se compromete a ofrecer;
7. Se amplía el calendario escolar en cien días.

Estos siete objetivos se pueden agrupar en tres categorías:

- a) reforma al campo educativo, puntos 1, 5 y 6;
- b) reformulación de los contenidos de los planes educativos, puntos 2, 3 y 7;
- c) replantea la relación con el magisterio, puntos 1, 4 y 5.

Aunque a la fecha no se puede hablar de un cumplimiento a cabalidad de la eficacia y calidad educativa en México, se puede reconocer que existió un incremento real en el gasto público en educación. En 1988 el gasto en educación representaba un 3.55% del PIB; en tanto que, para 1994, alcanzó un 5.7% del PIB (Vázquez, 1997, pág. 932). Una de las formas de encausar ese aumento en el presupuesto fue el Programa de Apoyo al Rezago Escolar (PARE)⁹, primer programa compensatorio durante el ciclo escolar 1991-1992 en la educación primaria y se implementó en Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca (Aguilar Nery, 2015).

2.2.2 El Federalismo Educativo o la desconcentración de la educación

La implementación del Federalismo Educativo partía del diagnóstico de la “imposibilidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de manejar un campo educativo que había crecido en grandes proporciones. La estructura del sistema, en el cual las más nimias decisiones estaban centralizadas” (Loyo Brambila, 2010b, p. 39). Para lograr la modernización de la educación era necesario distribuir las responsabilidades de la educación entre los tres niveles de gobierno. Con la firma del Acuerdo Nacional para la

⁹ Este programa constaba de una parte financiada por el gobierno mexicano y era complementado por un crédito otorgado por el Banco Mundial.

Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el Gobierno Federal trasladaría a las entidades federativas las responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal.

Correspondería a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública prestaba la educación preescolar, primaria, secundaria, la educación para maestros, así como la educación indígena y los de educación especial. Este traslado de responsabilidades sería respaldado por el gobierno federal. En cuanto a los recursos financieros, el Ejecutivo Federal adquirió el compromiso de transferir a cada gobierno estatal los necesarios para elevar la calidad y la cobertura del servicio de educación a su cargo, así como los suficientes para tomar la dirección de los planteles

En lo que corresponde a la nueva relación de los gobiernos estatales y el magisterio, en el Acuerdo se estableció que los gobiernos estatales: “Reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al campo educativo estatal” (DOF, 1992, p. 8). Cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia educativa, sustituiría al titular de la SEP en las relaciones existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y los demás servicios que se incorporan al campo educativo estatal. Dentro de los compromisos se estableció, también, que se respetarían íntegramente los derechos laborales de los trabajadores.

Es necesario poner énfasis en estas reformas para poder entender la constitución del campo educativo en México, sobre el cual se elaboraron las políticas educativas de los dos sexenios siguientes y la reforma educativa de 2013. Lo primero que hay que señalar es

la división del campo educativo en treinta y dos sistemas estatales, lo cual representa la incursión de treinta y dos gobernadores que serán actores dentro del campo educativo. Antes de este Acuerdo, las decisiones sobre política educativa se tomaban a partir de los acuerdos que se lograban entre el Sindicato y el gobierno federal. A partir de este momento, al magisterio se le abrió la posibilidad de negociar en lo local las condiciones laborales que consideraran pertinentes.

La incorporación de los gobernadores abrió un nuevo espacio dentro del campo educativo, aquel que involucra la relación y la posibilidad de la tensión entre el gobierno estatal-SNTE, así como gobierno estatal y el gobierno federal. Con el ingreso de nuevos actores, se presentan nuevas posibilidades para la conducción del campo educativo y su desarrollo. Este nuevo espacio, incrustado dentro de un sistema político corporativo, abrió la posibilidad a las secciones locales del SNTE para poder entablar negociaciones de corte político con las autoridades estatales. Esto es así porque el campo educativo, a pesar de los cambios en la distribución de responsabilidades, no cambió en su esencia corporativa:

La educación está integrada verticalmente y tiende a ser jerárquica y ver hacia su interior... se mantiene unido por un complicado mosaico de lealtades individuales y grupales a través y hacia arriba del sistema. La lealtad se paga con beneficios, privilegios y otras concesiones, tales como comisiones de servicio, préstamos y transferencias, que vinculan a las personas con sus superiores. No es sorprendente, entonces, que las consideraciones educativas sean frecuentemente subsumidas por consideraciones políticas y personales. En el sistema político mexicano, las consideraciones personales y políticas son a menudo lo mismo. Cuentan mucho más que las consideraciones de política y a menudo anulan las diferencias ideológicas (Scott et al., 2018, p. 16).

La forma de gestión vertical y jerárquica no sólo modificó la relación con el magisterio sino también modificó la relación entre los diferentes niveles de gobierno. Esta forma de gestión se replicó a nivel estatal y municipal:

La trama de relaciones entre las estructuras centrales, las intermedias y la escuela es compleja y está mediada por intereses diversos: la educación de los niños y jóvenes no

siempre es el objetivo prioritario. Mientras no se constituyan nuevas condiciones estructurales y políticas del funcionamiento del campo educativo no será posible lograr resultados del aprendizaje de sus alumnos y rinda cuentas de lo hecho para conseguirlos (Zorrilla Fierro, 2002, p. 123)

Aunado a la complejidad de la gestión, los tiempos políticos locales eran diferentes a los tiempos federales: la elección de gobernadores no ocurre en simultáneo con la elección presidencial, lo que impacta en las formas, tiempos y capacidades de negociación.

Finalmente, un tercer escenario que se abre con esta reformulación del campo educativo es el cumplimiento de los objetivos centrales que planteaba el Acuerdo: la eficacia y la equidad en la educación pública. Estos objetivos serán los fundamentos de las reformas en los sexenios siguientes de los presidentes Ernesto Zedillo (1994-2000). Los presidentes Fox (2000-2006), Calderón (2006-2012) y Peña (2012-2018), se centraron en incrementar la calidad educativa, en tanto que la interpretación del *problema educativo* se mantuvo en términos del ANMEB.

2.2.3 El costo del ANMEB para el SNTE

Ahora que tenemos conciencia de la existencia de dos actores centrales en la toma de decisiones en materia de educación: el Ejecutivo Federal y el SNTE, es momento de exponer cómo el ANMEB fue posible por la falta de unidad del magisterio en torno al sindicato, principalmente por la dinámica interna de resistencia a los cacicazgos. Además de ello, a consecuencia de las crisis económicas, la reducción de salarios fue otro factor que abonó en la debilidad del sindicato. Frente a esto, el titular del Ejecutivo Federal no dudó en utilizar ese momento de debilidad para replantear los términos de la relación. Así, la firma del Acuerdo representó costos para el sindicato.

El primer movimiento del presidente Salinas para entablar una nueva relación corporativa con el Sindicato consistió en la remoción de Carlos Jonguitud Barrios como

dirigente del SNTE; en su lugar llegó Elba Esther Gordillo, quien entendió que su responsabilidad consistía en:

- a) reagrupar al magisterio en torno al SNTE;
- b) recuperar la posición central de sindicato como único interlocutor entre el gobierno federal y la base magisterial;
- c) obtener mayores recursos presupuestales para mejorar sueldos y prestaciones;
- y,
- d) evitar el enfrentamiento con otros grupos de la sociedad.

Para lograr estos objetivos tuvo que ceder, tanto hacia el interior del sindicato, como hacia el Gobierno Federal. Al interior tuvo que reconocer la derrota de la corriente institucional del SNTE en las secciones de Chiapas, Oaxaca y en la sección IX del D.F. a manos de la CNTE (Loyo Brambila, 1997, p. 41). Este reconocimiento también implicó que el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE renunció a reclamar los espacios que había conseguido la CNTE con su lucha. Teniendo presente el Federalismo Educativo que se planteaba en el ANMEB, la renuncia del SNTE a dictar líneas de acción en las entidades federativas en donde la presencia de la CNTE era preponderante resultó en mantener a nivel local las demandas de los profesores disidentes. La CNTE pasó de ser percibido como un movimiento con alcance federal a un movimiento estatal, focalizado, que ahora era responsabilidad de los gobiernos locales y el gobierno federal. Este reconocimiento resultó positivo para reposicionar al SNTE al desmarcarse de la imagen radical que le influía la CNTE, con lo que se colocaba nuevamente como el interlocutor, ya no único sino mayoritario, del magisterio frente al Estado. Hoy en día se perciben los efectos de esta decisión cuando, a pesar de los acuerdos que logra el SNTE con el

Ejecutivo Federal, la CNTE es capaz de movilizar a los maestros disidentes del SNTE, pero sus alcances son percibidos con un carácter local.

Durante el tiempo que le tomó al SNTE resolver su relación con la CNTE, el secretario de educación, Manuel Bartlett, aprovechó la coyuntura para ejercer presión sobre el sindicato para que aceptara la federalización de la educación al invitar a la sociedad civil a participar del debate educativo. Para ello involucró a otros grupos sociales, y a medios de opinión pública, que percibían al sindicato como un obstáculo para el mejoramiento del campo educativo. Con esta maniobra política, en la búsqueda de beneficios para sus agremiados, se orillaba al SNTE a ajustar su postura maximalista, en tanto que tuvo que atender a los objetivos del Ejecutivo Federal. Así, en octubre de 1989, en la presentación del Programa de Modernización Educativa (1989-1994), Elba Esther Gordillo presentó las propuestas y demandas que surgieron de lo largo de la movilización sindical, las cuales consistían en

- 1) fortalecer el normalísimo;
- 2) programa de adopción social de las escuelas;
- 3) consejos escolares de evaluación; e,
- 4) inversión educativa.

De las cuatro demandas hechas por el magisterio, la primera y la cuarta son demandas históricas; en tanto que la segunda y la tercera propuestas representan la capacidad de la dirigencia del sindicato de adaptarse al nuevo entorno, y al planteamiento del problema educativo que el Ejecutivo Federal formuló: “Escuchamos en esa alocución el uso de dos términos que se mantendrán, durante todo el periodo, en el centro del discurso sindical: *corresponsabilidad* y *participación*” (Loyo Brambila, 1997, p. 43).

La adopción social de las escuelas planteaba la corresponsabilidad de los grupos involucrados, y abría la posibilidad para que la sociedad generara alternativas de mejora para los planteles “adoptados”. Los consejos escolares de evaluación consistían en que la evaluación fuera un mecanismo que estuviera en relación con la mejora de la *calidad educativa*. Estos consejos estarían integrados por padres de familia, el sindicato y las autoridades educativas correspondientes para atender las necesidades en los planteles educativos. La capacidad del Estado para llevar el debate educativo en sus términos no impidió que el sindicato lograra sacarle provecho a este acuerdo. Logró incluir en el acuerdo elementos que sirvieron para mantener y fortalecer la posición privilegiada en la toma de decisiones en materia educativa (Loyo Brambila, 2010c). Para el Sindicato lo más importante fue conseguir que se introdujeran *candados* para proteger la integridad nacional de la organización, lo que aseguraba anclar y acrecentar el poder del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Con los gobernadores, las negociaciones de los comités seccionales iban a ajustarse a las orientaciones, y a la asesoría que fije el CEN. En los convenios se añade que el CEN podrá revocar a los comités seccionales la facultad de administrar la relación laboral colectiva. Por último, se introduce una cláusula en el sentido de que el sindicato comunicará al gobierno de cada entidad federativa el porcentaje de salario de sus agremiados que, de acuerdo con sus estatutos, deben de aportar por concepto de cuotas. El gobierno estatal retendrá estas cuotas y las entregará al CEN del sindicato dentro de la quincena siguiente.

En suma, la nueva dirigencia del SNTE renunció a las pretensiones colonizadoras (Ornelas, 2008) que antaño tuviera *Vanguardia Revolucionaria* en el campo educativo. A cambio de ello exigió y obtuvo:

- a) volver a ser reconocido como el principal interlocutor del Estado en materia de políticas educativas;
- b) conservar el monopolio de la representación de los trabajadores del sector, el carácter nacional de la organización, y la autodeterminación en las modalidades de su vida interna; y,
- c) refrendar un pacto político con el Estado, el vínculo con el presidente de la república, y operar su apoyo al PRI, a través de formas mejor delimitadas, compatibles con la apertura del sindicato hacia otros partidos políticos, y hacia las posturas sindicalistas apartidarias que tienen cierto arraigo en el magisterio (Loyo Brambila, 1997).

Las principales exigencias laborales tuvieron como respuesta el programa *Carrera Magisterial* en el cual el Gobierno Federal presentaba al magisterio una nueva forma ofrecer estímulos a los esfuerzos de los maestros para lograr una mejor formación y desempeño de sus labores.

2.2.4 Carrera Magisterial: Consolidación de la relación Estado-Magisterio

El programa *Carrera Magisterial* es la propuesta del ANMEB para dar reconocimiento social a la labor magisterial, fue firmado el 14 de enero de 1993 entre la SEP y el SNTE. *Carrera Magisterial* buscó establecer y crear una alternativa de profesionalización de los profesores, que reflejara el reconocimiento al esfuerzo personal y a la vez obtener incentivos para permanecer en la labor docente: “significa construir un camino y un destino que orienten el curso de la vida profesional en busca de la perfección del ejercicio docente, que únicamente termina –en cuanto esfuerzo individual– con la muerte del que ejerce esa profesión (*magisterium*)” (SEP, 2003, p. 7). Con este programa se

buscaba incentivar al magisterio para mejorar las condiciones de vida de los maestros con el objetivo de coadyuvar a elevar la calidad educativa.

Se concibe al educador como un promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo al que deben proporcionársele los medios que permitan desempeñar eficazmente su labor, y que permita buscar su constante perfeccionamiento. A cambio, el Estado mexicano garantizaría un salario que le permitiría a los docentes permanecer frente a grupo con la pretensión de lograr un arraigo en la comunidad.

Se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de la educación básica. Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la asistencia a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y la antigüedad con que cuenten en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial (DOF, 1992).

La promoción y asenso de los profesores, regido por el escalafón vertical, iba a cambiarse, por un escalafón horizontal:

Un sistema de promoción horizontal integrado por cinco niveles (A, B, C, D y E) en las categorías que los maestros de educación básica tienen; es decir, el maestro cuenta con un mecanismo de movilidad dentro de su propia categoría, que tiene sus propias reglas y mecanismos, que ofrece en sus tres vertientes: maestros frente a grupo; función directiva y de supervisión; y función técnico-pedagógica (SEP, 2003, p. 8).

La revaloración de la función magisterial comprendía seis aspectos prioritarios:

- a) la formación del maestro;
- b) actualización;
- c) salario profesional;
- d) vivienda;
- e) carrera magisterial; y,
- f) el aprecio social por su trabajo.

El programa *Carrera Magisterial* coexistía con el escalafón vertical existente. Participar en Carrera Magisterial era una decisión voluntaria e individual. Los requisitos para poder participar eran:

- a) ser maestro de educación básica;
- b) tener categoría reconocida en el catálogo de categorías susceptibles de incorporación o promoción en el Programa;
- c) cubrir la antigüedad en el servicio docente, conforme al grado máximo de estudios;
- d) cumplir con el grado académico requerido para su función en el nivel y/o modalidad de participación;
- e) contar con el número de horas de la plaza inicial; y,
- f) tener nombramiento en código 10 (alta definitiva), o código 95 sin titular (interinato ilimitado).

A la par de *Carrera Magisterial* coexistían otras rutas, aunque informales, utilizadas para que el magisterio pudiera hacerse de un mejor ingreso, incluso existían otras formas ilegales. Las rutas informales consistían en adscribir a un profesor como personal comisionado:

“la función [es] de apoyo técnico pedagógico (ATP), una función con prestigio y relevante para el campo educativo. Otras rutas informales –y, a veces, ilegales- ha sido el logro de una comisión para el desempeño de tareas que poco o nada tienen que ver con el campo educativo, como es el personal comisionado para desempeñar labores sindicales, político-partidistas o puestos administrativos y de representación popular” (Arnaut Salgado, 2013)

A pesar de los vicios que pudieron generarse con las lógicas corporativistas (Gil Antón, 2018) y el uso político de los incentivos, el programa Carrera Magisterial

presentaba un proyecto de carrera profesional del maestro y la posibilidad de profesionalización.

Es así como está constituido el campo educativo en México. Sobre este entramado de instituciones, formales e informales, con dos actores predominantes en la toma de decisiones en materia educativa es en donde se disputan (Acosta Sila, 2018) el derecho de los niños y jóvenes a la educación, así como los intereses laborales de un sindicato y sus formas corporativas y clientelares. Sobre este campo, los siguientes presidentes encuadraron los planes de desarrollo educativo.

2.3 Sexenios Zedillo, Fox y Calderón

2.3.1 El campo educativo 1994-2000

Con este entramado institucional y de actores para la toma de decisiones es como el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) retoma las políticas iniciadas cuando él fue secretario de educación en la administración de Carlos Salinas de Gortari. La continuidad en la forma de atender el problema educativo se centró en lograr la equidad en las oportunidades educativas con miras hacia un desarrollo con justicia. La propuesta del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (DOF, 1996) mantenía los acuerdos alcanzados con el ANMEB, tanto en términos de las instituciones, las cuales se ampliaron para alcanzar los objetivos planteados, así como en términos de la relación con el sindicato, y el traspaso de las responsabilidades educativas a las entidades federativas. Los objetivos y metas planteados por el programa consistían en:

- a) ampliar las oportunidades de educación;
- b) mejorar la calidad de los servicios educativos y su pertinencia; y,

c) criterios para el financiamiento educativo en los diferentes niveles educativos, con énfasis especial en la educación primaria, que ascendía a 14 millones y medio de niños (DOF, 1996, p. 134).

Con la incorporación del nivel secundaria a la educación básica se incrementó la atención al grupo mayoritario en la pirámide poblacional, con edad entre 6 y 14 años¹⁰, que debía ser atendido en ese sexenio.

Para lograr *a) ampliar las oportunidades de educación*, se plantearon como objetivos:

- a) a nivel preescolar: que, al menos el 90% de los que ingresaran a primaria hubieran cursado por lo menos un año, teniendo presente que la matrícula aumentaría en 600 mil niños, un aumento del 20%;
- b) a nivel primaria: el objetivo fue centrarse en las pequeñas localidades, aisladas y dispersas, y mantener la cobertura en los 14 millones y medio de niños;
- c) a nivel secundaria, recientemente incorporada al esquema de educación básica, se proyectaba atender a la población educativa existente, y se proyectó un incremento del 23% durante el sexenio;
- d) a nivel medio superior: se atendería a la población educativa existente, 700 mil alumnos con una expectativa de crecimiento del 30%; y,
- e) a nivel superior: se atendería la demanda de 380 mil alumnos con una proyección de crecimiento del 27%.

En cuanto a *mejorar la calidad de los servicios educativos y su pertinencia*, se refrendaron los compromisos signados en el ANMEB, y se buscó profundizar y consolidar las transformaciones que se pusieron en marcha. Para elevar la calidad de la educación las

¹⁰ De acuerdo con el conteo realizado por el INEGI en 1995 la población de entre 5 y 14 años era de 21,537,611 lo cual representaba el 26.8% de la población del país (80,219,337 habitantes) (INEGI, 1995)

autoridades estatales y municipales continuarían asumiendo gradualmente la responsabilidad de la infraestructura y del equipamiento. Para con los maestros se les ofreció formación y actualización, así como un “genuino reconocimiento social de su actividad profesional” (DOF, 1996). Se reconocía la necesidad de desarrollo profesional de los profesores para lo que se buscó perfeccionar y consolidar la *Carrera Magisterial*, además de la responsabilidad de las autoridades estatales para “reconocer y estimular el desempeño sobresaliente de los maestros” (DOF, 1996, p. 139). Junto a esto se refrendó la evaluación como mecanismo para medir la eficiencia del campo educativo, lo que se evaluaba fue el aprovechamiento escolar, el desempeño de los docentes e investigadores, la calidad y la pertinencia de los planes y programas de estudio.

Para lograr una mayor justicia educativa, la SEP perfeccionaría e intensificaría las acciones para compensar la desigualdad económica, y el ambiente propicio para el desarrollo de los grupos marginados. Para ello era prioritario atender escuelas de nivel primaria multigrado mediante capacitación, libros para sus bibliotecas, materiales adecuados, desayunos escolares, construcción, equipamiento y mantenimiento de los espacios escolares, además de una constante supervisión para medir el avance en el logro del objetivo. Dentro de este apartado se ratificaba el compromiso con los pueblos indígenas, las zonas rurales y la incorporación de las personas con discapacidad.

Para lograr esto, los programas y contenidos de la educación se modificarían para dar mayor énfasis a la transmisión de valores propios de la educación y un papel más activo de los estudiantes a lo largo de su formación. Así, ahora se educaría para que los alumnos adquirieran prácticas y habilidades favorables al auto aprendizaje. Se les dio un nuevo impulso a los medios electrónicos como apoyo a la educación, esto a

través de la educación por satélite, EDUSAT, que se transmitía por once canales de televisión a todo el país.

Finalmente, los *c) criterios para el financiamiento educativo* exponían la necesidad de aportar mayores recursos, debido a la continuidad del proceso de expansión del campo educativo, más aún cuando el objetivo propuesto fue lograr la calidad educativa, y la equidad de oportunidades. El objetivo primario era “llevar servicios educativos a las localidades pequeñas y aisladas que representaban costos superiores de atención a los que se brindan en zonas de mayor concentración poblacional” (DOF, 1996, p. 146). Para ello se planteó la búsqueda de una nueva fórmula de distribución de recursos, que incluyera el uso eficiente; aunado a esto, se delegó a las entidades federativas que éstas hicieran eficientes sus estructuras administrativas.

Las políticas compensatorias para reducir el rezago educativo y la inequidad, que incluían programas de participación nacional e internacional, continuaron y lograron abarcar todos los estados de la República. Se implementó la reforma curricular. También, se continuó con la renovación de los libros de texto, y se editaron en una veintena de lenguas indígenas. En materia de evaluación y mejora de la calidad educativa: se mejoró la técnica de los trabajos de evaluación de la educación, y se crearon instituciones encargadas de la evaluación, el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL); y, los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación superior (CIEES).

2.3.2 El campo educativo 2000-2006

Vicente Fox (2000-2006) llega a la presidencia siendo un candidato surgido de la oposición. Esto hizo que se construyera una nueva forma de relacionarse, tanto con el SNTE, como el SNTE con los gobernadores a los que se les había traspasado las responsabilidades educativas en sus entidades. Solo 5 gobernadores habían surgido del

mismo partido que el presidente Fox; 25, de los 31 gobernadores restantes, pertenecían ahora a la oposición. Además de los gobernadores, el poder legislativo representó un nuevo actor emergente y de relevancia en el campo educativo, al ser una arena de disputa para la aprobación del presupuesto. Esta realidad tuvo dos efectos en cuanto a la toma de decisiones para el campo educativo:

- 1) retomar y afianzar los términos del ANMEB; y,
- 2) continuar el impulso descentralizador iniciado en 1992

Existía la urgencia de entablar nuevas formas de relación entre el Ejecutivo Federal y Estatal, y el sindicato, pero estas nuevas relaciones estarían dentro del marco establecido por el presidente Salinas.

Con Fox llegó una nueva interpretación del problema educativo. El problema ahora radicaba en que no era suficiente el aumentar el número de escuelas e instituciones educativas si no había equidad, si la estructura burocrática era deficiente y los índices de repetición escolar eran altos. La solución a este problema era lograr la calidad educativa a partir del nivel preescolar, por lo que se emprendieron tres líneas principales para la atención del problema:

- a) reformar el artículo 3º constitucional, para hacer del nivel preescolar un elemento más del esquema educativo básico que debía garantizarse a todos los niños de México;
- b) firmar el Compromiso Social por la Calidad de la Educación;
- c) realizar una Reforma Integral de la Educación Secundaria; y,
- d) el compromiso de que el monto anual que el Estado tiene destinado al gasto educativo no sea menor al 8% del PIB.

Este nuevo entendimiento se plasmó en el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006 (SEP, 2006) que tenía como subtítulo “por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI”.

El programa más importante de este sexenio fue “Escuelas de Calidad” (PEC), el cual estaba dirigido a aquellas escuelas ubicadas en zonas urbano-marginales, y que voluntariamente se inscribían, con el objetivo de atender los rezagos en la construcción, mantenimiento y equipamiento de los espacios escolares públicos. La idea era que en estos planteles iba a ser posible transformar la gestión escolar para que todos los educandos lograran aprendizajes significativos. La característica de este programa era que estaba sustentado en la descentralización de la educación, y del involucramiento de la comunidad:

El PEC considera que la participación de los equipos de supervisión, directivos, maestros, alumnos y padres de familia es indispensable para formar una auténtica comunidad escolar, la cual tendrá la capacidad de identificar sus necesidades y problemas, así como las metas realizables dirigidas a mejorar la calidad del servicio educativo (SEP, 2015).

Las escuelas que se inscribieran al PEC se comprometían a disminuir la reprobación y deserción escolar, atender con equidad a la comunidad escolar (necesidades educativas especiales, población indígena, migrantes, etc.), constituir su Consejo Escolar de Participación Social, donde participan los padres de familia, y garantizar la transparencia en el uso de los recursos, el ejercicio y la comprobación de estos. Así, el programa principal de este sexenio tuvo que ver con la atención a las escuelas y la mejora de la gestión escolar, lo cual cambió poco la configuración del campo educativo.

En cuanto a la relación del presidente de la República con el sindicato, la estrategia de este último se mantuvo como en sexenios anteriores: cooperar con la presidencia de la República, pero sin renunciar a su ya tradicional beligerancia en las negociaciones con las

autoridades educativas (Loyo Brambila, 2006). Durante el sexenio, los aumentos a los salarios de los maestros se mantuvieron en ascenso, así como -con la inclusión de la educación de preescolar en el esquema de educación básica obligatoria- el aumento del número de plazas:

El estrechamiento del mercado de trabajo magisterial encontró una importante válvula de escape en la inclusión de tres años de preescolar al ciclo de educación básica obligatoria... el establecimiento del 8% del PIB como monto anual que el Estado deberá dedicar a educación que introduce presión para destinar mayores recursos al sector y cualquier aumento del presupuesto educativo se traduce de inmediato en mayores posibilidades de negociación para el Sindicato (Loyo Brambila, 2006, p. 1080).

Así entonces, a pesar de la alternancia política, el Sindicato no vio mermados los recursos de negociación, a saber, la mejora de los sistemas de evaluación, la participación social, el apoyo a algunos programas y acciones puntuales propuestos por la SEP eran rubros sujetos a negociación y abrían la posibilidad de poner en marcha la estrategia del sindicato (Loyo Brambila, 2010). Así el Sindicato se mantuvo como un agente central en el campo educativo.

El Poder Legislativo se convirtió en un nuevo actor relevante en el campo educativo principalmente por su composición¹¹ y las razones políticas que perseguían, a saber, el recuperar el poder Ejecutivo para el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los legisladores hicieron modificaciones a las propuestas enviadas por el Ejecutivo para el gasto educativo, el hecho de que el PAN no tuviera mayoría hacía necesario que se tuviera que negociar el presupuesto. Con esta realidad resultó imposible hacer modificaciones el fondo sobre el campo educativo.

¹¹ La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados se componía de: 209 diputados del PRI (42%), 206 diputados del PAN (41%), 18 diputados del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) (4%), 8 diputados del Partido del Trabajo (PT) y 1 diputado del partido Convergencia (0.1%) (Cámara de Diputados, 2008) La LXI Legislatura del Senado de la República se componía de 59 senadores para el PRI (46%), 47 diputados del PAN (37%), 16 senadores para el PRD (12%), y 5 senadores para el PVEM (4%) (Senado de la República, 2012b)

Así entonces el sistema educativo mexicano durante el sexenio de Vicente Fox tuvo dos cambios importantes: 1) el lograr que preescolar se incluyera dentro del esquema de educación básica y 2) el acuerdo de asignar no menos del 8% del PIB al gasto educativo y en gran parte por la dinámica política en que se dio la alternancia en la presidencia de la República así como la complejidad de lógicas que se pusieron en juego: lógicas partidarias, gremiales, clientelares, regionales o locales, de grupos o corrientes. Esta realidad incorporó a un actor, el Poder Legislativo, quien a partir de este sexenio tomaría parte en la distribución del “capital educativo” en el campo educativo mexicano y los actores centrales que lo componen (Loyo Brambila, 2006).

2.3.3 El campo educativo 2006-2012

En la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012) se mantuvo la interpretación del problema educativo en los mismos términos que en el sexenio que le antecedió, con el presidente Vicente Fox: resolver la brecha entre calidad, competitividad y desarrollo. También, hacían parte del esquema los rezagos tecnológicos y las desigualdades del sistema, que se veían reflejados en: infraestructura, equipamiento escolar, acceso a nuevas tecnologías y falta de certificación de conocimientos y habilidades, la falta de capacitación y profesionalización de los docentes (Martínez Bordón et al., 2018). La solución a este problema era lograr la calidad educativa; y la forma cómo se iba a lograr la calidad educativa se expuso en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) (SEP, 2009).

La ACE tenía cinco ejes que se hallan en línea con el planteamiento propuesto en el sexenio del presidente Salinas, continuado por el presidente Zedillo y refrendado por Fox:

- a) Modernización de los centros escolares: que estos sean lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la infraestructura y el

equipamiento necesario y la tecnología de vanguardia, apropiados para enseñar y aprender.

- b) Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas: garantizar que quienes dirigen el campo educativo estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes.
- c) Bienestar y desarrollo integral de los alumnos: la transformación de nuestro campo educativo descansa en el mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes, condición esencial para el logro educativo
- d) Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo: la escuela debe asegurar una formación basada en valores y una educación de calidad, que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial; y,
- e) Evaluar para mejorar: la evaluación debe servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas (Meneses Cázares, 2013).

En términos de política educativa se puede identificar una continuidad en el camino trazado y puesto en marcha en 1992 por Salinas y el SNTE. Lo relevante de la Alianza fueron los efectos que tuvo al interior del segundo actor más relevante del SEM: el Sindicato, y la relación con las bases el magisterio. Durante este sexenio la imagen de la lideresa inició su declive al interior del Sindicato. Aunque, paradójicamente, en el campo político-electoral, este tiempo marcaría el punto de mayor concentración de poder. Esta

imagen, aunada a la “desatención” al maestro de a pie, las evaluaciones constantes a ellos, así como la continuidad y el aumento de la oposición a la corriente institucional del Sindicato, pusieron la mesa para que, en el sexenio de Enrique Peña Nieto, el problema educativo tuviera solución con la detención de Elba Esther Gordillo.

Para el año 2006, cuando Felipe Calderón es electo presidente de la República, la líder el SNTE contaba ya con catorce años dirigiendo al magisterio. Había amasado un capital político que pondría a trabajar, con miras a obtener rendimientos dentro del sistema político. Para las elecciones federales logró impulsar un nuevo partido: Nueva Alianza (PANAL). Aunque en declaraciones públicas negara el patrocinio del Sindicato, en los hechos, familiares de Gordillo ocupaban importantes puestos en el partido.

El PANAL obtuvo su registro como partido político el 14 de julio de 2005 con lo que se presentó a las elecciones generales de 2006. En estas elecciones consiguió una preferencia electoral del 4.68% del total de votos emitidos con lo que permaneció en la escena política. Este resultado electoral le permitió colocar a un senador y nueve diputados federales. La maestra Elba Esther Gordillo anexó a su capital político, la capacidad de hacerse escuchar en el Poder Legislativo. Uno de estos nueve diputados, Mónica Arriola Gordillo, hija de Gordillo. Además, logró tener, más que representación, un lugar privilegiado en el Ejecutivo Federal, al colocar a Fernando González Sánchez, su yerno, como subsecretario de Educación Básica. Estas conquistas eran sentidas en los maestros como un abandono de la vocación educativa por la búsqueda de influencia en lo político y no necesariamente en la educación.

Un segundo elemento político que le acarreó una relación accidentada con la secretaria de educación, Josefina Vázquez Mota, era la relación asimétrica que los funcionarios del Sindicato habían incrustado dentro de la SEP, y que, con el paso del

tiempo, habían adquirido un conocimiento técnico y político especializado, dispuesto a ponerse al servicio del Sindicato cuando lo necesitase (Ornelas, 2008). De 1992 a 2006, se fue evidenciando la existencia de una relación asimétrica entre los funcionarios provenientes de carreras políticas, y los funcionarios designados por el SNTE dentro de la administración pública federal y estatal:

“Los cuadros del SNTE no se improvisaban, se profesionalizaban por medio de un escalafón sindical -sigue siendo así hasta la fecha-, informal pero efectivo. Un dirigente del SNTE comenzaba con algún cargo menor en alguna delegación (zona escolar), luego la secretaría de esa delegación, después una cartera en el comité ejecutivo de la sección (un segmento federal o estatal en alguna entidad federal), después una función de mayor jerarquía y, más tarde, otra cartera o una comisión importante” (Ornelas, 2008, p. 453).

Esta asimetría en la relación entre el Sindicato y los titulares de la SEP hacían -que gracias a los cuadros experimentados- el Sindicato tuviera una mayor presencia y capacidad de negociación. Para el sexenio de Felipe Calderón, el SNTE presentó el libro “Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI”, que eran las propuestas de políticas públicas en materia educativa que -según el SNTE- debían ponerse en marcha. Dentro de estas propuestas, se hallaba: una *Norma Oficial Mexicana del Servicio de Calidad en la Educación Básica Obligatoria* (NOM-001-SEP-2000), lo que no gustó al interior del Sindicato, y le ganó animadversiones, debido a la desconfianza y la incertidumbre de quién o quiénes serían las autoridades que definieran los parámetros de calidad. Además de esto, al verlos más interesados en política partidista en vez de la educación, desde el SNTE se ponía en entredicho su probidad.

Aunado a la Norma Oficial Mexicana, la propuesta y puesta en marcha de la evaluación docente reforzó la percepción de un evidente distanciamiento entre el CEN del SNTE, en particular de la titular, y el maestro de a pie. Al respecto la ACE implementó una serie de evaluaciones a los maestros para conocer la situación que guardaba la

educación y los retos que estos resultados representaban para lograr una educación de calidad. Los resultados obtenidos por los alumnos en pruebas ENLACE y PISA serían los criterios con los que se valoraría el desempeño del profesor en el salón de clases. Estas evaluaciones fueron un reclamo sentido de los maestros quienes ahora veían la labor docente como una mayor carga burocrática para “enseñar” para aprobar los exámenes estandarizados. Ahora la labor de los docentes estaba en entredicho y la libertad de cátedra se acotaba.

La incursión expresa dentro de la política electoral, así como el distanciamiento de la lideresa con las bases magisteriales en búsqueda de una alianza con el gobierno y el fortalecimiento de maestros disidentes y la CNTE, crearon un clima en donde la opinión acerca del Sindicato dejó de estar unificada en torno al líder. Por el contrario, el primer círculo de la dirigente del Sindicato conducía la vida interna del mismo y parecía una repetición del momento en el que Carlos Jonguitud y *Vanguardia Revolucionaria* perdieron la capacidad de conglomerar al magisterio con lo que también perdieron la condición de interlocutor único entre el magisterio y el Estado. Al parecer, la reincidencia en la forma personal de conducir el Sindicato fue lo que llevó al siguiente presidente, Enrique Peña Nieto, a iniciar un proceso judicial contra la maestra Elba Esther Gordillo, con lo que el poder del Sindicato se vio disminuido, y tuvo que aceptar la propuesta el *Pacto por México* en lo referente a la reforma educativa de 2013.

2.4 Conclusiones

En este breve recorrido histórico se puede observar que el campo educativo es dinámico, es un espacio en constante evolución en el cual están involucrados diversos actores e instituciones. Además de que en cada sexenio se han realizado cambios a partir también de las nuevas definiciones sobre lo que se dice es el problema educativo que se busca resolver.

El nacimiento del campo educativo tuvo la encomienda de ofrecer educación a toda la población del país, para lo cual fue necesario dar estabilidad a la labor docente. Por ello, el nacimiento del campo educativo, en los primeros años, giró en torno a dos actores: el Ejecutivo Federal y el magisterio. En este momento los límites del campo educativo estaban definidos por la política de expansión educativa, la *Ley de escalafón de las escuelas primarias y de los jardines de niños* y la *Ley de inamovilidad dependiente de la secretaría de educación*. Fue a partir del establecimiento de este marco legal y el incremento en el número de profesores para atender la creciente demanda de escuelas que también se dio un incremento en el número de organizaciones en que el magisterio se agrupaba para exigir mejoras en sus condiciones salariales y laborales. Frente a estas demandas el Estado propuso la creación de un único sindicato con quien se dirimirían las demandas, con lo que surge un tercer actor: el SNTE (1938).

A partir de 1940, el campo educativo involucraba a tres agentes relevantes: el Ejecutivo Federal, el magisterio y el SNTE, quienes a la vez establecían los límites del campo educativo. Dentro de un régimen político presidencial, la dinámica del campo educativo estaba establecida por los programas educativos, que aún continuaban la expansión del SEM como eje rector a la vez que se consolidaba la relación del magisterio a través del Sindicato. Con este encuadre del campo educativo, para finales de 1960 y principios de 1970, con el inicio del proceso democratizador en México, la relación entre el

SNTE y el titular Ejecutivo Federal empezó a tomar parte activa en el sistema político de México. Miembros del magisterio empezaban a ocupar espacios en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores, así como también en la Secretaría de Educación Pública. Esta amplitud en espacio que iba adquiriendo el Sindicato impactó en el campo educativo ya que ahora también se superponía en el sistema político, lo cual mantuvo al Sindicato ensimismado con grandes conflictos internos.

El desgaste al interior del SNTE llegó a su punto crítico en 1992 con el distanciamiento entre el magisterio y la dirigencia nacional encabezada por Carlos Jonguitud Barrios. Este debilitamiento interno supo capitalizarlo el presidente Carlos Salinas para nombrar a la maestra Elba Esther Gordillo como la nueva dirigente del Sindicato, al mismo tiempo que implementó la *modernización de la educación* como nuevo eje rector de la educación pública en México además del involucramiento de los gobernadores de las entidades subnacionales en campo educativo en sus entidades. Estas definiciones se reforzaron con la implementación del programa *Carrera Magisterial* como mecanismo para reconocer la labor de las maestras y los maestros. Todo esto se materializó con la firma del ANMEB el 19 de mayo de 1992. Este entorno sería el que recibiría en el año 2000 la alternancia política en México.

La alternancia, vista desde el campo educativo, sirvió para consolidar a los agentes relevantes del campo educativo, así como el paradigma de la *modernización de la educación* ahora guiada por la *calidad y evaluación educativa*. En este entorno el Sindicato mostró su capacidad de hacer frente a los cambios en el titular del Ejecutivo y hacerse con su anuencia como actor central en el campo educativo. Los cambios que tuvo que aceptar el Sindicato fue la implementación de las pruebas PISA (2000), la creación del INEE (2002) así como EXCALE (2005) y ENLACE (2006), aunque no sin haber obtenido beneficios

laborales con el refrendo del programa *Carrera Magisterial*, así como beneficios en el Poder Legislativo en donde miembros del magisterio ocuparon espacios dentro de la Comisión de Educación Pública¹². Con estos acuerdos el campo educativo se expandía al incluir al INEE y las pruebas estandarizadas. Finalmente, para el año 2013 se intentó modificar la forma en cómo se regían las relaciones dentro del campo educativo en donde ahora se incluían a los partidos políticos.

Hoy se pueden enumerar los actores relevantes en el campo educativo: el presidente de la República, a través de la Secretaría de Educación (SEP), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), los gobernadores de las entidades federativas, el Poder Legislativo, los partidos políticos y la disidencia del SNTE. En donde el Ejecutivo Federal y el Sindicato influyen en mayor medida sobre el campo educativo, aunque ya no son los únicos ni pueden tomar decisiones absolutas de forma bilateralmente. Con este escenario los procesos fundamentales dentro del campo educativo son la forma en que se instrumentarán y pondrán en marcha los *programas de educación* que se presentan cada inicio de sexenio, para el año 2013 se mantenían vigentes: el paradigma de *calidad y evaluación educativa* iniciados en 1992 con la *modernización educativa*.

El siguiente capítulo “*Pacto por México: La antesala de la reforma educativa 2013*” aborda cómo el *Pacto por México* sirvió fue el mecanismo para lograr superar los gobiernos divididos involucrando al Poder Legislativo en el campo educativo, hecho del que no se ha dado cuenta en la literatura sobre las políticas educativas en México. También se aborda la

¹² A partir del año 2000 la representación del SNTE dentro de la Comisión de Educación Pública de la Cámara de Diputados fue la siguiente: LVIII Legislatura (2000-2003) 34% de representación, LIX Legislatura (2003-2006) 41% de representación, LX Legislatura (2006-2009) 44% de representación, LXI Legislatura (2009-2012) 28% de representación

identidad partidista de cada partido político involucrado en la firma del *Pacto por México* y su influencia en compromisos específicos dentro del documento.

El 2 de diciembre del 2012, un día después a su toma de posesión como presidente de la República Enrique Peña Nieto, realizó la presentación del *Pacto por México*. Este *Pacto* consistió en el acuerdo entre el presidente de la República y los tres partidos mayormente representados: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido de gobierno, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Se propuso una agenda común de gobierno en la que estuvieran reflejados los intereses de cada uno de los firmantes con el objetivo de superar la “escases de acuerdos” (Madero Muñoz, 2012), promover una “mejor gobernabilidad” (Díaz Salazar, 2012) y superar el “obstáculo de los poderes fácticos que retan la vida institucional del país” (Osorio Chong, 2012) y que “han doblegado una y otra vez a los gobiernos de uno y otro partido” (Zambrano Grijalba, 2012).

Este capítulo versa sobre la forma del *campo de acción* existente en 2012 y la problemática de la construcción de acuerdos en México. En primer lugar expongo cómo los *gobiernos divididos* (Casar, 2008) han moldeado la *forma* (Skocpol, 1995) en que se contienen las iniciativas de ley y las propuestas de política pública en el Poder Legislativo. A raíz de lo cual el *Pacto por México* fue un mecanismo para superar la falta de acuerdos entre fuerzas políticas en la construcción de reformas estructurales, en este caso la reforma educativa.

En un segundo apartado presento el proceso de construcción del *Pacto por México* como un mecanismo que sirvió para superar los obstáculos que los gobiernos divididos previos no pudieron sortear en el Poder Legislativo, cómo la *identidad política* (Skocpol, 1995) de cada uno de los firmantes influyó y quedó plasmada en el documento presentado el 3 de diciembre de 2012. En este apartado uso como fuente de información las entrevistas realizadas a Aurelio Nuño, Jesús Zambrano y Marco Adame.

En un tercer apartado abordo a detalle la *identidad política* de cada uno de los integrantes del *Pacto por México* a partir del análisis de los discursos pronunciados el 2 de diciembre de 2012 en la presentación del *Pacto por México* por cada uno de los dirigentes nacionales de cada partido: PAN, PRD, PRI y los efectos que tuvo este pacto al interior de los propios partidos. El cuarto apartado recupera el esquema de análisis de esta investigación para presentar cinco conclusiones preliminares en torno a los gobiernos divididos y el *Pacto por México*.

3.1 Gobiernos divididos

A partir de 1978, con la apertura del sistema político mexicano a la democracia y la incorporación de nuevos representantes de oposición en las siguientes legislaturas, se comenzó a gestar una nueva forma de relación entre el Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo. A través de los procesos electorales el número de representantes de partidos de oposición fue incrementándose, lo que significó la paulatina incorporación de la oposición en la toma de decisiones en el Poder Legislativo.

Esta incorporación de representantes de partidos opositores al PRI llegó a un primer punto de inflexión en 1988, cuando el partido oficial perdió la mayoría calificada¹³ en la Cámara de Diputados, lo que implicó que toda iniciativa de Reforma a la Constitución propuesta por el presidente de la República, o por el partido oficial, tendría que ser negociada con al menos una fuerza política de oposición. En la LIV Legislatura (1988-1991) la negociación consistía en conseguir los votos de 75 diputados opositores, equivalentes al 15% de la integración total de la Cámara de Diputados (Ver cuadro 1), un número relativamente pequeño si se considera que la oposición la integraban 240 diputados que se encontraban dispersos y con poca cohesión para formar un bloque opositor (Ver cuadro 2), por lo que la representación del presidente de la República podía echar mano de acuerdos bilaterales según el tema en discusión. Más adelante, en 1997 el partido en el gobierno no logró conseguir ni la mayoría simple¹⁴ (Cuadro 1) en la Cámara de Diputados; era un gobierno sin representación mayoritaria en el Poder Legislativo lo que marcó el inicio de los gobiernos sin mayoría o gobiernos divididos (Casar, 2013).

Los gobiernos divididos tienen dos características principales 1) el titular del Ejecutivo no tiene la representación suficiente en el Poder Legislativo para realizar una toma de decisiones de forma unilateral y, a la vez, 2) los partidos de oposición carecen de los espacios necesarios para formar una mayoría parlamentaria que permita realizar contra reformas. Esto hacía necesario que el titular del Ejecutivo y su representación en el Legislativo tuvieran que negociar con las fuerzas opositoras, las cuales representaban ya el 52% de la Cámara (Cuadro 1). Para lograr Reformas Constitucionales era necesario

¹³ La mayoría calificada se refiere a la capacidad de lograr la votación de dos terceras partes (67%) de la integración total de la Cámara de Diputados. En 1988 la LIV Legislatura se componía de un total de 500 diputados, de los cuales el PRI contaba con 260 escaños (52%), mientras la oposición contaba con 48% de representación (E. A. Trejo, 2012). Ver Anexo 1.

¹⁴ La mayoría simple se refiere al 50% +1 de los integrantes de la Cámara de Diputados.

negociar el voto de 95 diputados de oposición, el equivalente al 19% que le hacía falta para lograr dos terceras partes de los votos.

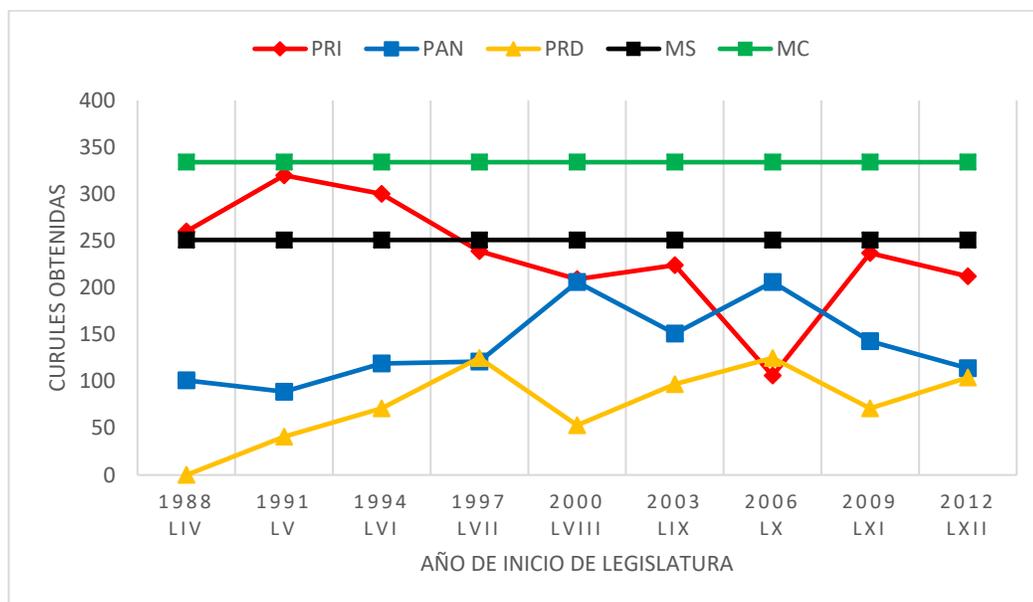


Ilustración 1: Representación firmantes del Pacto por México (1988-2012)

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del portal <http://www.diputados.gob.mx/>

- **MS:** Línea que marca el límite inferior de una Mayoría Simple (50%+1). Tiene un valor de 251 diputados con derecho a voto. Este es el valor mínimo requerido para hacer modificaciones de ley.
- **MC:** Línea que marca el límite inferior de una Mayoría Calificada de dos terceras partes de la composición de la Cámara. Tiene un valor de 334 diputados con derecho a voto. Este es el valor mínimo requerido para hacer reformas a la Constitución.
- Se representa solamente el año en que inicia cada legislatura.

En el 2000, año en el que se efectúa una alternancia en el poder Ejecutivo Federal, a pesar del impulso que el candidato Vicente Fox Quezada (PAN) tuvo para ganar las elecciones presidenciales no logró el mismo ímpetu para obtener siquiera la mayoría simple¹⁵ en la LVIII Legislatura. Logró una representación en la Cámara de 205 Diputados, lo que equivale al 41% de la integración de la Cámara. Esto le representó al Ejecutivo Federal la necesidad de negociar con alguna otra fuerza política para lograr efectuar reformas de ley, así como constitucionales. Para realizar reformas de ley necesitó

¹⁵ La integración de la LVIII Legislatura (2000-2003) estuvo conformada de la siguiente forma: PAN 213 (43%) curules, PRI 211 (43%) curules, PRD 51 (10%) curules, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) 11 (2%) curules, Partido del Trabajo (PT) 6 (1%) curules, Convergencia 3 (1%) curules. Ver Anexo 1.

50 diputados (10%) que le dieran una mayoría simple (Cuadro 2), mientras que para lograr una Reforma constitucional necesitaba el voto de 130 diputados (26%) de oposición para lograr las dos terceras partes necesarias.

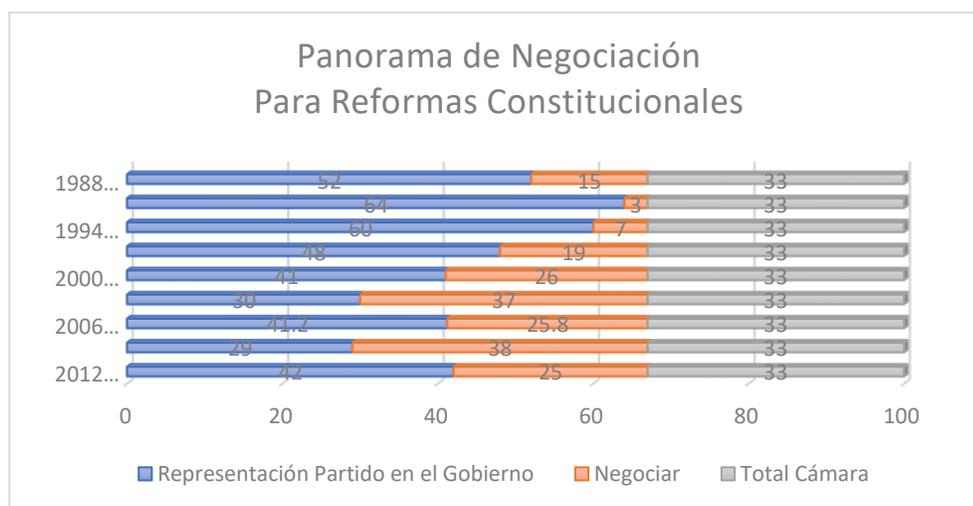


Ilustración 2: Representación del Ejecutivo Federal en la Cámara de Diputados

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de: <http://www.diputados.gob.mx/>
El cálculo se hace considerando que se necesitan 334 votos para ser una mayoría calificada que permita hacer modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La negociación como parte central del proceso legislativo fue el fermento para que los últimos dos años del sexenio de Vicente Fox, la Cámara de Diputados fungiera en ocasiones como oposición al Ejecutivo Federal más que como un contrapeso generando un clima de permanente contienda entre partidos con miras a las elecciones presidenciales del 2006, alcanzando su clímax el 6 de abril del 2005 con el desafuero¹⁶ del entonces Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador (PRD), quien supo sacar provecho del embate del Ejecutivo Federal para ser postulado como el candidato natural de la izquierda en México para las elecciones del 2006.

¹⁶ Intervención de Andrés Manuel López Obrador en la Cámara de Diputados (López Obrador, 2005); Cronología del proceso de desafuero (Balboa, 2005); Sobre el encono entre la izquierda mexicana y el presidente Vicente Fox Quezada (García, 2019).

Las elecciones del 2006 estuvieron marcadas por estrategias de propaganda negra (La Redacción, 2007) entre Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN, y Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD. Estas elecciones tuvieron como ganador al candidato del PAN por un pequeño margen de votación¹⁷ sobre el candidato Andrés Manuel López Obrador (PRD), lo cual fue una declaración de una contienda permanente¹⁸ durante la LX (2006-2009) y la LXI (2009-2012) Legislatura. La Cámara de Diputados continuó sin mayoría de representación por parte del Ejecutivo Federal hasta llegar a su nivel más bajo en la LXI Legislatura cuando logró únicamente 143 curules que son el equivalente al 29% de la conformación total de la Cámara (Ver cuadro 2).

En cuanto al PRI en la LX Legislatura (2006-2009) logró 106 curules (21%) y para la LXI Legislatura (2009-2012) capitalizó 237 curules (47%). Ello le permitió, particularmente para la LXI Legislatura, estar en la posición de fortaleza¹⁹ frente al presidente de la República para aprobar las iniciativas preferentes²⁰ presentadas por el presidente Felipe Calderón. El entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN denunció que la representación del PRI en la Cámara de Diputados recurrió al “pago

¹⁷ El margen fue del 0.58% de la votación emitida siendo el equivalente a 242,390 votos (INE, 2006a).

¹⁸ Al interior de la Cámara de Diputados el coordinador de la campaña de López Obrador, Jesús Ortega, fue nombrado en 2009 presidente del Frente Amplio Progresista, un frente constituido para representar el Proyecto Alternativo de Nación en la LX Legislatura (2006-2009) (Bolívar Meza, 2009).

¹⁹ Ernesto Cordero, Secretario de Hacienda en el sexenio del presidente Felipe Calderón, señaló que las iniciativas del presidente podían “quedarse en la congeladora” si el PRI deseaba que esa iniciativa no prosperara o incluso que fuera promulgada en el siguiente sexenio donde esperaban, en ese momento, que ganara las elecciones su candidato a la presidencia de la República, Enrique Peña Nieto.

²⁰ La iniciativa preferente se refiere al Proyecto de Ley o decreto que presenta el Ejecutivo Federal el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones para agilizar aquellos proyectos que el presidente de la República considere primordiales para la nación.

El trámite preferente podrá pedirse hasta para dos iniciativas que no sean de reforma constitucional o señalar, con tal carácter, hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen.

Se establece que cada iniciativa será discutida y votada por el Pleno de la Cámara de origen en un plazo máximo de 31 días naturales. Si al término de este plazo no se hubiera discutido, ni votado, entonces deberá ser el primer asunto en abordarse en la siguiente sesión del Pleno y de ser aprobado o modificado tendrá que ser turnado a la cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las mismas condiciones que en la cámara de origen (SIL, 2011).

por evento” (Maerker, 2013) que consistía en el cobro para otorgar el número exacto o poco más de los necesarios para lograr que una reforma de ley o Reforma Constitucional se lograra. En cuanto al PRD para la LX Legislatura (2006-2009) contabilizó 125 (25%) curules, para la LXI Legislatura (2009-2012) 71 (14%) escaños (Ver cuadro 1). Estos escenarios no le permitieron ser al PRD un bloque opositor al Ejecutivo Federal con la capacidad de implementar contra reformas frente al Ejecutivo Federal, pero sí logró articular un discurso en donde evidenciaban la alianza entre la representación del PAN y del PRI para impulsar reformas en el Poder Legislativo.

3.1.1 Gobiernos sin mayoría: El obstáculo de las Reformas Estructurales

Al escenario donde el Ejecutivo Federal no cuenta con el número de votos necesarios a manos de su partido dentro del Poder Legislativo que le permitan impulsar reformas legales y constitucionales se les denominó gobierno dividido (Casar, 2008). Los gobiernos divididos representaron entonces un tema de estudio y debate, no sólo para la clase política sino también en el ámbito académico: ¿cómo lograr formar mayorías para implementar reformas constitucionales que permitan superar la parálisis legislativa y lograr una mayor gobernabilidad²¹? Desde el plano académico se plantearon tres posibles soluciones para sobreponerse a ellos: 1) suprimir la representación proporcional e integrar al Congreso mediante elecciones mayoritarias, incluyendo la segunda vuelta; 2) adoptar la llamada “cláusula de gobernabilidad”, o 3) disponer de mecanismos que, sobre la base de un proyecto de gobierno compartido, permitan integrar una mayoría compuesta por miembros de diferentes partidos (Valadés, 2011).

²¹ Es preciso señalar la Dra. María Amparo Casar evidenciaba la falsedad de ambos argumentos en su texto “*Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*” (2008), pero aquí se narra el clima que permeaba en el momento.

Desde el plano de la clase política se implementaron reformas de ley, acuerdos y *Pactos* con el objetivo de lograr, sin llegar a ser un gobierno de coalición, una agenda común entre el Ejecutivo Federal y los partidos políticos. En cuanto a las reformas de ley destacan dos esfuerzos, el primero fue la reforma hecha en abril del 2012 para la incorporación a la Constitución la figura de las Candidaturas Independientes, la Iniciativa Popular, y que el día de apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el presidente de la República pueda presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente y que el Legislativo deberá pronunciarse sobre estas en un plazo de 30 días naturales, con lo que se fortalecía el Ejecutivo Federal al evitar que sus iniciativas quedaran en la inacción o “cayeran en la congeladora”. Esta reforma continúa vigente a la fecha y era una de las facultades con las que contaba el presidente Enrique Peña Nieto.

Un segundo intento relevante, pero que no prosperó, se dio en septiembre de 2011 cuando el senador Manlio Fabio Beltrones presentó una iniciativa para incorporar a la Constitución, y al sistema político mexicano la posibilidad de construir un gobierno de coalición. La propuesta pretendía dotar tanto al Ejecutivo como al Legislativo de una nueva capacidad de conducción y dispondría de herramientas que facilitarían e incentivarían el trabajo conjunto. Estas propuestas eran resultado de la percepción de la parálisis legislativa que impedían hacer reformas sustantivas a la Constitución. Esta situación también tuvo como consecuencia que el Ejecutivo tuviera la tentación de deslindarse de sus obligaciones alegando la indisposición del Poder Legislativo a gobernar junto con él.

Para ambos planos, académico y clase política, apremiaba la necesidad de generar acuerdos, gobiernos de coalición o integrar mecanismos a la ley para hacer frente a una parálisis legislativa y que eviten la ingobernabilidad producto de la contienda permanente en el Poder Legislativo. Hasta el momento, en la práctica, un mecanismo al que se recurría

era el de entablar acuerdos para intentar promover una agenda común entre interesados. Para el año 2012 ya se habían ensayado tres acuerdos desde la alternancia y dentro de gobiernos divididos.

El primer acuerdo fue el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, firmado el 7 de octubre del 2001 (Casar, 2012; López Noriega & López Velarde, 2018), promovido por el empresario Carlos Slim, en donde participaron el presidente de la República Vicente Fox Quezada, Luis Felipe Bravo Mena (PAN), la Senadora Dulce María Sauri Riancho (PRI), Amalia García Medina (PRD), el Diputado Alberto Anaya Gutiérrez (PT), Jorge González Torres (PVEM), Dante Delgado Rannauro (Convergencia), Diputado Gustavo Riojas Santana (Partido de la Sociedad Nacionalista) y Guillermo Calderón Domínguez (Partido Alianza Social). El objetivo era construir acuerdos “básicos” en la agenda legislativa a fin de que México encarara una transición democrática. Los temas acordados fueron de ámbitos sociales, económicos, internacionales y políticos, así como reformas y acciones inmediatas a implementar (Redacción, 2012).

La segunda resolución fue la implementación del Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo en 2005 y este fue promovido por el empresario Carlos Slim (Slim, 2006) y estuvo respaldado por Carlos Abascal Carranza (SEGOB), Isaac Saba, Roberto González Barrera, Carlos Hank Rhon, Emilio Azcárraga Jean, Ricardo Salinas Pliego, Antonio del Valle, Olegario Vázquez Raña, Olegario Vázquez Aldir, María Asunción Arámburuzavala, Carlos Fernández, Gilberto Borja, Alfredo Harp Helú, Ángel Lozada, Rogerio Azcárraga, Francisco Aguirre, Claudio X. González, José Luis Barraza, Manuel Tron, Cuauhtémoc Martínez, León Halkin. Tenía como objetivo lograr la consolidación democrática y avance en el desarrollo económico por medio del fortalecimiento del Estado de derecho y la seguridad pública; crecimiento

económico y empleo; desarrollo del capital humano y social a través del mejoramiento de la educación y los servicios de salud; desarrollo del capital físico mediante la construcción de infraestructura y vivienda, y reforma de la administración pública para hacerla más eficiente y transparente.

En marzo del 2007 se intentó un nuevo acuerdo, ahora al interior del Poder Legislativo, para implementar la Ley para la Reforma del Estado. Dicho acuerdo estuvo signado por la Comisión Ejecutiva conformada por el presidente de la República, seis miembros de los diferentes grupos parlamentarios del Senado, ocho miembros de los diferentes grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, un senador y un diputado de la Comisión de Reforma del Estado, los presidentes de las ocho fuerzas políticas, un representante del Poder Ejecutivo, un representante del Poder Judicial SCJN, ocho consejeros no legislativos y dos secretarios técnicos. El acuerdo tenía como objetivo encauzar un método único para reformar el Estado. Esta ley obligaba a legislar en materia de régimen de Estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del Poder Judicial y garantías sociales. De esta ley se desprendió la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión. La Ley expiró el 1 de abril del 2008.

El último intento de cooperación fue el Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, firmado el 21 de agosto de 2008, en donde participaron el Poder Ejecutivo Federal, los Poderes Estatales, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial Federal, representantes de las asociaciones de presidentes municipales, medios de comunicación y representantes de la sociedad civil. El objetivo era establecer un mecanismo entre los tres poderes y tres órdenes de gobierno del Estado mexicano y los

sectores privado y social para desarrollar acciones específicas en favor de la seguridad, justicia y legalidad con objetivos a corto, mediano y largo plazo (Poder Ejecutivo, 2008).

3.1.2 La contienda en el Poder Legislativo en gobiernos divididos

Los acuerdos previos al *Pacto por México* tuvieron un alcance limitado. Fueron de utilidad para plantear temas en común en la agenda pública del país, así como ser puntos de encuentro entre fuerzas políticas, instituciones gubernamentales, empresas y organizaciones de la sociedad civil, pero cada uno careció de eficacia para llevar a cabo las reformas de ley necesarias. Es momento de decir que estos *Pactos* y esta percepción de parálisis legislativa así como el constante riesgo de ingobernabilidad correspondía a un entendimiento erróneo por parte de las fuerzas políticas, que concebían la negociación con el poder a partir del enfrentamiento, el bloqueo y la oposición permanente a las propuestas del gobierno en turno (H. (Coordinador) Zamitiz Gamboa, 2016). Este error de lectura política por parte de los partidos políticos, funcionarios públicos, legisladores, académicos y medios de comunicación quedó expuesta por María Amparo Casar en su artículo “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano” (2008). Para muestra presento un recuento del número de iniciativas presentadas y el número de iniciativas aprobadas:

Tabla 2: Histórico de iniciativas presentadas y aprobadas (1982-2012)

Legislatura	Iniciativas Presentadas	Iniciativas Aprobadas	% de Aprobación
<i>LII (1982-1985)</i>	308	166	53.8
<i>LIII (1985-1988)</i>	559	223	39.9
<i>LIV (1988-1991)</i>	294	131	44.6
<i>LV (1991-1994)</i>	260	158	60.7
<i>LVI (1994-1997)</i>	250	108	43.2
<i>LVII (1997-2000)</i>	641	116	18.09
<i>LVIII (2000-2003)</i>	1,205	215	17.84
<i>LIX (2003-2006)</i>	2,939	305	10.37
<i>LX (2006-2009)</i>	2,868	234	8.15
<i>LXI (2009-2012)</i>	3,735	185	4.95

Fuente: "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano", Casar, María Amparo (2013).

A partir de la información contenida en el cuadro 3 podemos dimensionar que el número de iniciativas presentadas en la LXI Legislatura pasó de 308 a 3,735, 1,213% más en comparación con 1982 cuando el PRI contaba con mayoría calificada en la Cámara de Diputados, incluso es un 668.15% más que las presentadas en la LIV Legislatura (1988-1991) cuando éste perdió la mayoría simple. Es decir, la vida al interior del Congreso de la Unión aumentó considerablemente el ritmo de trabajo de las comisiones y del número de puntos a tratar en cada sesión de pleno. El Poder Legislativo se convirtió en un actor relevante del sistema político mexicano contrario a lo que se vivía en el tiempo del poder hegemónico del PRI. Se puede observar que el número de iniciativas aprobadas, con gobierno dividido, en la LXI Legislatura es ligeramente mayor a la LII Legislatura, cuando existía un partido hegemónico.

Podemos afirmar que es correcta la percepción del incremento del conflicto dentro de la Cámara de Diputados por cada ley que se presentaba. En contraste, para visualizar esta afirmación, expongo el cuadro 4. Aquí podemos observar que, así como existe un incremento en el número de iniciativas propuestas, también existe evidencia que muestra

que el nivel de contienda se incrementó. Esto se puede constatar en la LXI Legislatura (2009-2012) en donde el 95% de las iniciativas que se presentaron fueron contendidas y desechadas.

Tabla 3: Histórico del nivel de contienda en las legislaturas (1982-2012)

<i>Legislatura</i>	Iniciativas Presentadas	Iniciativas Desechadas	Nivel de contienda (%)
<i>LII (1982-1985)</i>	308	142	46.2
<i>LIII (1985-1988)</i>	559	336	60.1
<i>LIV (1988-1991)</i>	294	163	55.4
<i>LV (1991-1994)</i>	260	102	39.3
<i>LVI (1994-1997)</i>	250	142	56.8
<i>LVII (1997-2000)</i>	641	525	81.91
<i>LVIII (2000-2003)</i>	1,205	990	82.16
<i>LIX (2003-2006)</i>	2,939	2,634	89.63
<i>LX (2006-2009)</i>	2,868	2,634	91.85
<i>LXI (2009-2012)</i>	3,735	3,550	95.05

Fuente: Elaboración propia a partir de contrastar los datos de Casar (2013).

La LXI Legislatura mostró un nivel máximo de contienda al interior del Poder Legislativo como resultado de un proceso histórico de: 1) la incorporación de nuevas fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados; 2) resultado de la pluralidad política surgen los gobiernos divididos que obligaron a negociar al Ejecutivo Federal con diversas fuerzas políticas en el Poder Legislativo; 3) esta necesidad de negociación se vio influida por el contexto político electoral, ciertamente no existió una parálisis legislativa pero llevó el porcentaje de aprobación a mínimos históricos y la disputa en el Poder Legislativo a máximos históricos; 4) la dinámica entre fuerzas políticas dentro del Poder Legislativo se ha convertido en una extensión de la contienda electoral previa con miras a la contienda futura.

Frente a estos datos se puede argumentar que el incremento en el número de iniciativas no necesariamente implica modificaciones o reformas sustantivas al marco jurídico del Estado. El análisis sobre la “calidad de las iniciativas” en cada Legislatura dentro de gobiernos divididos escapa a los objetivos de esta investigación. Con todo, el interés de este análisis es poner en contexto y evidenciar la dinámica legislativa a la que se enfrentaba el inicio de sexenio de Enrique Peña Nieto al no contar con mayoría en el Poder Legislativo (Ver cuadro 1) por parte de su partido para la LXII Legislatura (2012-2015), lo que tuvo implicó la necesidad de negociar con hasta 125 diputados (25%) (Ver cuadro 2) de oposición para lograr reformas constitucionales (Peña Nieto, 2013; Videgaray Caso, 2013).

El escenario se mostraba complejo para la nueva administración 2012-2018 teniendo en cuenta el contexto político electoral en donde a) el regreso del PRI a la titularidad del Ejecutivo Federal se percibía como un posible retroceso; b) la tentación latente del Grupo Parlamentario del PAN en trabajar con el Ejecutivo Federal de la misma forma en que el PRI en el Legislativo había cobrado los votos suficientes para lograr acuerdos; y, c) la inherente posición de contienda entre fuerzas políticas como resabio de la contienda electoral del 2012 con miras a capitalizarla para las próximas elecciones del año 2015.

Recuperando el esquema de análisis de esta investigación²² el primer eje de análisis de la raíz política de la políticas públicas es *la identificación de la forma del estado y el camino que siguen las iniciativas de los políticos* (Skocpol, 1995). Conviene recuperar en este punto que la definición de Estado de la que partimos es la propuesta de Max Weber “conjunto de organizaciones diferenciadas que reclaman la soberanía y el control coercitivo sobre un

²² Expuesto a detalle en el capítulo uno de esta investigación.

territorio y su población, defendiendo y tal vez expandir esa soberanía con otros Estados” (Weber, 1964).

Conviene también analizar el caso de la reforma educativa desde una perspectiva de Estado porque el mecanismo que le dio viabilidad, el *Pacto por México*, no forma parte de los mecanismos institucionales para concretar acuerdos, es decir, no forma parte del régimen. Aunque sí echó mano de los mecanismos institucionales para generar mayorías en el Poder Legislativo, e incluso se basó en el entendimiento de gobernar con la oposición, por parte del Ejecutivo Federal y los partidos de oposición entendieron su función como cooperadores, corresponsables de la formación del gobierno.

Es relevante la definición de Estado porque la reforma educativa se sustenta sobre la premisa de la *recuperación de la rectoría del Estado en materia educativa*. Conjuntamente a la definición de Estado, la política estructurada (*structured polity*) que considera a los políticos y a los partidos políticos como los agentes que dan forma al Estado con su actuar a partir de intereses promovidos o la defensa de estos. Estos actores encuentran en el Poder Legislativo el campo de acción en donde se disputa el Estado y esta disputa manifiesta su dominación a través de políticas públicas. Este análisis se puede visualizar en los siguientes esquemas:

Tabla 4: Elementos del Campo de Acción

	Políticos	Administradores	<i>Incumbents</i> Titulares/Propietarios
Intereses Promovidos	<i>Campo de Acción</i>		
Intereses en Defensa			

Fuente: Elaboración propia a partir de *Protecting Soldiers an Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Skocpol (1995).

De lo escrito hasta ahora podemos establecer claramente que el *Campo de Acción* en México, para el logro de las políticas públicas es el Poder Legislativo. Esto se refuerza con los elementos y el alcance del que se sirve el Estado para ejercer la coerción.

Tabla 5: Elementos descriptivos del espacio de coerción del Estado.

Coerción del Estado			
Entender	Administración	Judicial	Organización policial
Constitución	<i>Espacio de Coerción del Estado</i>		
Legislación			
Arreglos electorales			

Fuente: Elaboración propia, a partir de *Protecting Soldiers an Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Skocpol (1995).

A partir del análisis hecho hasta aquí podemos establecer los siguientes elementos sobre la *forma del Estado Mexicano* en materia de implementación de políticas públicas: El campo en donde se contiene la implementación de una política pública se encuentra en el Poder Legislativo. Es así porque dentro de un gobierno dividido el logro de los votos necesarios para alcanzar una mayoría simple o una mayoría calificada corre por cuenta del titular del Ejecutivo a través de su representación en la Cámara de Diputados. Por su parte, la oposición, ha tenido la representación y los incentivos para concebir la negociación con el poder a partir del enfrentamiento, bloqueo y/o oposición permanente ante los intereses promovidos por el gobierno. La actuación de la oposición cambia, debido a los intereses que defiende o los intereses que pretende promover.

En México la capacidad de coerción del Estado se define al más alto nivel del marco jurídico legal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³ “si un presidente así lo deseaba, su plan de trabajo sexenal podía trazarse en el lienzo de la

²³ Al contrario de otros países que, al abandonar su pasado autoritario, aprovecharon esa oportunidad para esbozar en un lienzo en blanco las principales características institucionales de su régimen democrático, nuestra transición careció de esta marca de nacimiento: la redacción de un nuevo texto constitucional (López Noriega & López Velarde, 2018, p. 16).

Constitución” (López Noriega & López Velarde, 2018, p. 18) articulándose a través de leyes secundarias y también a través arreglos electorales a los que se comprometen los legisladores en tiempo electoral ya sea con su electorado o acreedores políticos.

Las reformas o iniciativas de política pública que pueden modificar el espacio de coerción del Estado deben pasar necesariamente por un proceso de Reforma constitucional, para poder introducir leyes secundarias que establecerán la operacionalización de la Reforma y cuya implementación impactará en los futuros arreglos electorales.

La incorporación de representantes de la oposición en el Poder Legislativo, como resultado del proceso democratizador, les planteó la interrogante ¿qué tipo de oposición ser? A esta pregunta se puede responder de tres formas: ejercer una función de control, ejercer una función contestataria o ejercer una función de cooperación (Haro, 2002). La definición sobre una de estas tres opciones no puede definirse de una vez y para siempre, dependiendo de los intereses que se estén promoviendo o defendiendo, la función de la oposición será de una u otro tipo. Desafortunadamente la oposición en México, dentro del Poder Legislativo, cayó en la tentación del obstruccionismo (Haro, 2002). En ocasiones para obtener algún beneficio, ya sea económico o de capital político (Corral, 2015; Madero Muñoz, 2013; Méndez, 2013; H. Zamitiz Gamboa, 2016) o por el cálculo político con miras a realizar las reformas relevantes cuando se tenga la posesión del Poder Ejecutivo (Adame Alemán, 2020).

Es en la lógica incompleta sobre ser oposición, es decir, ser un bloque opositor al Ejecutivo Federal para obtener dividendos políticos que permitan captar la atención para el desarrollo de una carrera política o posicionar al partido político al que se pertenece, en

donde se instaló la dinámica de trabajo dentro del Poder Legislativo. Esto planteó un reto a cada titular del Ejecutivo desde el año 2000. En ocasiones las iniciativas realizadas por el Ejecutivo quedaban estancadas dentro de los procesos legislativos con la imposibilidad de que siquiera fuera discutida su pertinencia. Para sortear este problema se intentó dar salida con la implementación de las iniciativas preferentes (SIL, 2020), éste es el último mecanismo institucional que se ha implementado con miras a la eficiencia legislativa.

Hasta aquí conviene hacer un balance sobre los gobiernos sin mayoría o gobiernos divididos que así como son consecuencia de la apertura democrática del entonces régimen hegemónico, la lógica de la oposición política en México permaneció en la función contestataria lo cual ha impedido la creación de mecanismos que permitan, de forma institucional, superar el encono producto de las diferencias políticas, ideológicas o incluso la coyuntura como sí lo existe en otros sistemas presidenciales o parlamentarios (Báez Carlos, 2016) existentes.

El *Pacto por México* es una respuesta, por tanto, a esta falta de mecanismos institucionales que permitan procesar las coincidencias de diversas fuerzas políticas (Madero Muñoz, 2012). Al no existir un mecanismo formal este *Pacto* transitó por una delgada línea entre el avasallamiento de la agenda legislativa a manos del *Pacto* (Cordero Arroyo, 2013), la suplantación del Poder Legislativo a manos de tres partidos políticos (Romero Hicks, 2020), la usurpación de facultades de iniciativa por parte de los integrantes de la LXII Legislaturas a manos del Consejo Rector²⁴ (Adame Alemán, 2020; Adame Castillo, 2020), la renuncia del gobierno al liderazgo e incluso a instrumentos constitucionales (Silva-Hérez Márquez, 2013) así como el señalamiento a los partidos

²⁴ Mesa colegiada integrada por miembros de las tres fuerzas políticas más votadas en las elecciones 2012 con la capacidad de promover Reformas Constitucionales a través del presidente de la República o los respectivos grupos parlamentarios.

políticos de oposición de la pérdida de identidad política o la claudicación de la oposición frente a la figura presidencial (Espinoza Toledo, 2016). A pesar de estos señalamientos²⁵ y el corto periodo de vigencia del *Pacto*, pudo sacar adelante diez Reformas.

²⁵ Institucionalmente comparto el señalamiento de la ausencia de mecanismos que permitan sobreponerse a la coyuntura o a la función contestataria propia de la oposición (Báez Carlos, 2016; H. Zamitiz Gamboa, 2016). No comparto el señalamiento de una oposición que claudicó ante el Ejecutivo Federal, las funciones que desempeña la oposición sí es ser contestataria, pero también lo es desempeñar la función de control sobre el Ejecutivo así como cooperar en la gestación y toma de decisiones políticas con una actitud de colaboración, de corresponsabilidad y de coparticipación (Haro, 2002).

Tabla 6: Resultados del Pacto por México en materia legislativa

Votaciones emitidas para las Reformas Estructurales del <i>Pacto por México</i>			
	Reforma/Ley	Cámara de Diputados	Senado de la República
1	Educativa	1 en lo general 4 en lo particular 1 minuta en lo general y en lo particular	1 en lo general 5 en lo particular
2	Telecomunicaciones	1 en lo general 6 en lo particular 1 minuta en lo general 1 votación en lo particular	1 en lo general 5 en lo particular 1 minuta en lo general
3	Financiera	1 en lo general E en lo particular	1 en lo general 36 en lo particular
4	Fiscal	1 en lo general 1 en lo particular 1 minuta en lo general	1 en lo general 4 en lo particular
5	Código fiscal de la federación	1 en lo general 2 en lo particular 1 minuta en lo general	1 en lo general 13 en lo particular
6	Ley General de Contabilidad Gubernamental	1 en lo general 1 en lo particular 1 minuta en lo general	1 en lo general 17 en lo particular
7	Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad hacendaria	1 en lo general 1 minuta en lo general	1 en lo general 17 en lo particular
8	Ley de ingresos de la federación para el año 2014	1 en lo general 2 en lo particular 1 en lo general	1 en lo general 7 en lo particular
9	Político Electoral	1 en lo general 3 en lo particular	1 en lo general
10	Energética	1 votación en lo particular 1 minuta en lo general	1 votación en lo general 24 votaciones en lo particular
11	Transparencia	1 votación en lo general	1 votación en lo general.

Fuente: (Báez Carlos, 2016)

La vigencia del *Pacto por México* fue corta de manera cronológica o muy corta hablando en términos una agenda común de trabajo (Espinoza Toledo, 2016). En términos cronológicos su vigencia fue de diciembre de 2012 al 28 de noviembre de 2013 visto desde el PRD (Beauregard, 2013) y visto desde el PAN en marzo de 2014 (Enciso, 2014). En cuanto a la agenda común la vigencia del *Pacto* fue de diciembre 2012 a abril de 2013,

periodo durante el cual las tres fuerzas políticas promovieron reformas de forma conjunta: reforma educativa, Reforma en Telecomunicaciones y leyes secundarias y la Reformas Financieras.

Las subsecuentes reformas, a pesar de estar dentro del texto del *Pacto por México*, fueron reformas en donde el presidente de la República fungió como fiel de la balanza para ser aprobadas de forma bilateral. La eficiencia legislativa del *Pacto* devino en la negación de la construcción de mecanismos que den incentivos a la oposición legislativa a desarrollar su función de cooperación y control (Haro, 2002).

Tabla 7: *Votación en Cámara de Diputados que aprueba la reforma educativa*²⁶

	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	Total
Favor	205	111	58	26	11	10	2	0	423
Contra	0	0	23	0	3	0	13	0	39
Abstención	0	0	9	0	0	0	1	0	10
Quórum*	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	8	3	12	2	1	0	2	0	28
Total	213	114	102	28	15	10	18	0	500

*Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó

Fuente: Elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria (Cámara de Diputados, 2012b).

Tabla 8: *Votación en Cámara de Senadores que aprueba la reforma educativa*

	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	SP	Total
Favor	38	31	13	6	3	0	91
Contra	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	0	0	0	0	0	0	0
Total	38	31	13	6	3	0	91

Fuente: Elaboración propia a partir de la Gaceta Parlamentaria (Senado de la República, 2012a).

²⁶ Sólo se desglosa en detalle la votación de la reforma educativa 2013 por ser de interés a esta investigación, los siguientes cuadros se registra solamente las votaciones de los tres integrantes del *Pacto por México*.

3.2 El Pacto por México

3.2.1 El nacimiento del Pacto: “Dialogar para proponer”

El 31 de agosto del 2012 marcó el retorno del PRI a Los Pinos a manos de Enrique Peña Nieto quien ganó con el 38.15% de los votos computables (TEPJF, 2012). En esta elección el candidato del PRD volvió a ser Andrés Manuel López Obrador quien logró el 31.64% de la votación, mientras que Josefina Vázquez Mota (PAN) quedó en un tercer lugar con el 25.4% de la preferencia electoral. Con los resultados electorales para la Cámara de Diputados a la vista (Ver ilustración 1) era evidente que este sexenio también sería un gobierno dividido (Ver ilustración 2) y el Ejecutivo Federal tendría que negociar con al menos un partido de oposición. Ante este escenario surge el *Pacto por México* como instrumento de lealtad democrática (Vairo, 2019) entre el Ejecutivo Federal y los partidos políticos representados en el Legislativo Federal a la vez de un mecanismo de sobrevivencia política (Adame Castillo, 2020) con la visión de lograr implementar las Reformas Estructurales que se habían vislumbrado desde 1994 (Adame Castillo, 2020) pero que habían sido imposible implementar por la composición del Poder Legislativo y su prevaleciente dinámica de contienda.

Los resultados electorales también hicieron que los partidos perdedores definieran qué perfil de oposición desempeñarían como oposición durante el sexenio 2012-2018. Al interior del PRD, en el mes de julio, en particular la corriente Nueva Izquierda planteó la necesidad de presentar una agenda alternativa de gobierno para convertirse en la fuerza opositora de izquierda frente al Ejecutivo Federal²⁷ (Ortega, 2013; Ramírez Abreu, 2013). Esta posición fue recibida no sin recelo por parte del ahora excandidato Andrés Manuel

²⁷ Una relatoría de esta reunión se puede leer en “PRD-AMLO: el documento de la ruptura” (Delgado, 2019b)) y en el reportaje “*Pacto por México*” (Maerker, 2013).

López Obrador y personas cercanas a él (Maerker, 2013) del denominado Frente Amplio Progresista (Bolívar Meza, 2009). Mientras esta posibilidad era evaluada al interior del PRD, al exterior López Obrador acusaba la compra de la elección por parte del PRI y de su candidato a través del reparto de tarjetas del Banco Monex (Redacción, 2014).

Al interior del PRD también se planteó el escenario en donde el Tribunal Electoral ratificara los resultados de la elección dando como ganador de la elección a Enrique Peña Nieto. Ante este escenario Manuel Camacho (PRD) presentó un posicionamiento denominado “*Reconciliación de México: Legalidad, mandato popular y bases para un acuerdo nacional*”²⁸ a López Obrador en donde la izquierda reconocía el triunfo del candidato del PRI convertiría a los partidos de izquierda en la principal fuerza de oposición, e impulsora de una agenda de reformas:

Se planteaba que la coalición de izquierda estableciera alianzas con los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN):

Con el PAN, para impulsar la transformación de las instituciones políticas con la democratización de los medios y el control del dinero de los gobernadores; con el PRI, para avanzar en lo posible a un sistema de seguridad social universal; con el PRI y con el PAN, para mover la política actual de seguridad hacia una política de seguridad respetuosa del Estado de derecho y de la soberanía nacional.”

Y ante el plan de Peña de privatización energética, el documento de Ortega, Zambrano y Camacho planteaba unificar a "todas las fuerzas y liderazgos nacionalistas, partidarios y no partidarios, y (con) el apoyo de la movilización social, para frenar el intento de la reforma privatizadora del petróleo que descansa en la modificación del artículo 27 constitucional” (Delgado, 2019a).

Una consecuencia de este planteamiento fue la renuncia del ex candidato Andrés Manuel López Obrador al PRD (El Herald de México, 2018) y decidió dedicarse de tiempo completo a consolidar el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) para conseguir registrarlo como partido político.

²⁸ Una relación de los 10 puntos del documento se pueden leer en “El necio documento de ruptura del PRD” (Delgado, 2019a) disponible en: <https://www.eldiariodecoahuila.com.mx/nacional/2019/5/5/el-necio-documento-de-ruptura-del-prd-812695.html>

En cuanto al PAN, también definía su perfil de oposición para el próximo sexenio. La posición de Acción Nacional estaba influida por el desgaste de doce años de gobierno, además de las posibles represalias por la dinámica vivida en el Poder Legislativo. Gustavo Madero, como dirigente nacional del PAN, tenía frente a sí dos posibles escenarios, plantear una agenda legislativa y de gobierno para trabajar conjuntamente con el Ejecutivo Federal o replicar con la lógica del “pago por evento” (Madero Muñoz, 2013) que utilizó el PRI cuando fue oposición en los sexenios 2000-2012, en donde cada reforma se tazaba según el interés del Ejecutivo y su representación en la Cámara de Diputados iba acompañada de compensaciones económicas para conseguir un voto afirmativo por parte de los diputados “ahí es donde salen las grandes reformas, las grandes ratificaciones, así, en *fast track*” (Corral, 2015).

Estas reflexiones al interior de los partidos comenzaron a externarse de mutuo propio entre líderes morales de la oposición e integrantes del equipo de transición de Enrique Peña Nieto. Así fue el caso de la comunicación que comenzaron a entablar Jesús Ortega (PRD), líder moral del Frente Amplio Progresista, y José Murat del equipo de transición. Estas reflexiones fueron transmitidas a los coordinadores del equipo de transición y futuros miembros del gabinete de gobierno: Luis Videgaray Caso y Miguel Ángel Osorio Chong (Rubí, 2012). Por parte del PAN esta comunicación comenzó entre Luis Videgaray Caso y Gustavo Madero, en donde ambos coincidían en la imposibilidad de que un partido político por sí mismo fuera capaz de lograr nada (Videgaray Caso, 2013). Entonces se planteaba la necesidad de involucrar también a un tercer partido político sin saber, hasta el momento, si el PRD aceptaría una propuesta de este tipo.

Al interior del PAN también existió recelo sobre adoptar esta posición, los que miraban con recelo esta postura era principalmente el ala Calderonista que iba de salida

del gobierno: “a dos días que ha terminado un gobierno del que te sientes orgulloso, pues no deja de generarte algo de incomodidad, el que estén reinventando al país sin reconocer todo lo que construiste en doce años” (Cordero Arroyo, 2013). Al exterior, Acción Nacional también realizaba señalamientos sobre la estrategia electoral del PRI de repartir tarjetas del Banco Monex.

A partir del mes de septiembre del 2012 los iniciales intercambios de impresiones comenzaron a adquirir formalidad. Por parte del PRD los interlocutores eran Jesús Ortega y Jesús Zambrano con el equipo de transición del PRI a través de Luis Videgaray Caso y Miguel Ángel Osorio Chong, con intermediación del ex gobernador de Oaxaca, José Murat. Por parte del PAN el primer interlocutor fue Gustavo Madero y posteriormente se integraría Santiago Creel Miranda. Estas comunicaciones en un principio fueron de forma bilaterales PRD-PRI y PAN-PRI, fue el 1 de septiembre, en la instalación de la LXII Legislatura, cuando los dirigentes nacionales del PAN y del PRD se informaron de la existencia de la iniciativa del “Gran Pacto” (Ortega, 2013) y estaban de acuerdo en colaborar para que éste se pudiera poner en marcha y se lograra. Entre el mes de septiembre y noviembre del 2012 se entablaron reuniones en donde se exponían los temas de interés de cada uno de los integrantes de la mesa. A estas mesas de trabajo se incorporaron Aurelio Nuño, por parte del PRI, Carlos Navarrete por parte del PRD y Juan Molinar Horcasitas por parte del PAN quienes integraban la mesa redactora.



Ilustración 3: Creadores del Pacto por México

Fuente: *Pacto por México* (Maerker, 2013)

En estas reuniones los representantes del PAN exponían su experiencia en cuanto a la firma de acuerdos de agenda común y lo difícil que resultaba que den resultados (Creel Miranda, 2013) principalmente por la inexistencia de interlocutores dentro de los partidos con la capacidad de influir en las representaciones en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores, así como con sus respectivos gobernadores, lo cual resultaba en votaciones adversas a las iniciativas resultantes de estos acuerdos. Esta experiencia encontraba eco en la experiencia del PRD con el intento de acuerdo entre Vicente Fox y Cuauhtémoc Cárdenas para impulsar la Ley para la Reforma del Estado en 2007 (López Noriega & López Velarde, 2018) que buscaba el cambio de régimen político con la condición de la no privatización de la energía que exigía el PRD, mismo que no prosperó.

En estos encuentros se compartieron agendas de interés que deseaban promover y acordaron tres reglas de funcionamiento para lograr la propuesta del acuerdo: 1) incluir todos los temas relevantes para las tres fuerzas políticas; 2) las propuestas debían ser acordadas entre las tres partes, no había cabida para acuerdos bilaterales; 3) los procesos electorales o la coyuntura no debían afectar el acuerdo. De estas reuniones y de estas reglas surgió el *Pacto por México*, la propuesta inicial fue presentar y firmar el resultado de

este trabajo antes de la toma de posesión de Enrique Peña Nieto ante la Cámara de Diputados, sin embargo, ante los problemas al interior del PRD, la firma se tuvo que posponer para después de la toma de posesión.

3.2.2 Presentación del Pacto por México

El 2 de diciembre del 2012 se presentó en el Castillo de Chapultepec el *Pacto por México*, resultado de los diálogos entre los dirigentes de los partidos de oposición y el nuevo gobierno de México. Este evento lo encabezó el presidente Enrique Peña Nieto, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, Jesús Zambrano; la presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, María Cristina Díaz Salazar; y el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, Gustavo Madero. Asistió también el presidente de la Cámara de Diputados, Jesús Murillo Karam; el presidente de la Cámara de Senadores, Ernesto Cordero Arroyo; los coordinadores parlamentarios de las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo, así como 31 gobernadores de las entidades federativas, destacando la ausencia de Marcelo Ebrard, jefe del Distrito Federal.



Ilustración 4: Presentación del Pacto Nacional por México

Fuente: “El Pacto Nacional por México” (2012)

En este evento cada uno de los firmantes fijó postura sobre el documento que se presentaba. Iniciando con la presentación de la carátula del *Pacto por México* a cargo del Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, quien expuso que se trataba de una agenda de causas comunes para México, este documento en donde se exponía el siguiente diagnóstico (*Pacto por México, 2013*):

Hoy, ninguna fuerza política puede, por sí sola, imponer su propia visión ni un programa único. Las reformas que el país necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario.

La situación económica en varias regiones del mundo se deteriora con gran rapidez... En este contexto, México cuenta con condiciones favorables que debemos aprovechar.

La **influencia de los poderes facticos**²⁹ que retan la vida institucional del país y se constituyen un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado Mexicano y en ocasiones obstruyen en la práctica el desarrollo nacional como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad. La tarea del Estado y de sus instituciones en esta circunstancia de la vida nacional debe ser someter con los instrumentos de la ley y en un ambiente de libertad los intereses particulares que obstruyan el interés nacional.

Nuestro largo proceso de transición democrática debe culminar. Las diferencias políticas y la legítima aspiración de acceder al ejercicio del poder mediante el voto no deben impedir que las diversas fuerzas políticas logren acuerdos que coloquen los intereses de las personas por encima de cualquier interés partidario.

Por ello, los que suscribimos el *Pacto por México*, hemos acordado profundizar el proceso de democratización del país con base en tres ejes rectores:

1. El Fortalecimiento del Estado Mexicano.
2. La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
3. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

Este *Pacto* Nacional no elimina las diferencias ni la competencia política. No pretende ignorar que venimos de una intensa lucha electoral en la que confrontamos programas de gobierno y disputamos el voto de los mexicanos. Pero una vez terminada la contienda electoral, calificada la elección e instaladas las cámaras del Congreso de la Unión, ha llegado el momento de asumir nuevas responsabilidades comunes con México [...]

Por ello, se suscribe este *Pacto por México* que contiene cinco acuerdos:

1. Sociedad de Derechos y Libertades.
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
3. Seguridad y Justicia.
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
5. Gobernabilidad Democrática.

El método de trabajo sería:

Consejo Rector: tendrá la responsabilidad de articular las negociaciones centrales, definir objetivos, determinar mesas de trabajo por materia y/o reforma, establecer un

²⁹ Negritas más.

calendario de trabajo y elaborar las iniciativas de ley que se requieran, para someterlas a la discusión del Congreso de la Unión. Estará integrada por tres representantes designados por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto; tres representantes designados por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional (PAN), Gustavo Madero; tres representantes designados por la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), María Cristina Díaz; y tres representantes designados por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Jesús Zambrano (*Pacto por México*, 2013).

La integración del Consejo Rector quedó de la siguiente forma:

Tabla 9: Consejo Rector del Pacto por México

<i>Agente político involucrado</i>	<i>Responsable del Pacto por México</i>	<i>Miembros Consejo Rector</i>	<i>Coordinación Técnica</i>
<i>Gobierno Federal</i>	Enrique Peña Nieto	1. Miguel Ángel Osorio Chong, 2. Luis Videgaray Caso, 3. Aurelio Nuño Mayer.	Felipe Solís Acero.
<i>Partido Acción Nacional</i>	Gustavo Madero Muñoz	1. Santiago Creel Miranda, 2. Marco Antonio Adame Castillo, 3. Rosa Adriana Díaz Lizama.	Alejandro Zapata Perogordo y Juan Francisco Molinar Horcasitas.
<i>Partido de la Revolución Democrática</i>	José de Jesús Zambrano Grijalva	1. Jesús Ortega Martínez, 2. Pablo Gómez Álvarez, 3. Eloi Vázquez López.	María Alejandra Barrales. Magdaleno Guadalupe Acosta Naranjo.
<i>Partido Revolucionario Institucional</i>	César Camacho Quiroz	1. Martha Sofía Tamayo Morales, 2. Raúl Cervantes Andrade, 3. Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza.	Arturo Huicochea Alanís.

Fuente: Elaboración propia, a partir de (Notimex, 2013).

El *Pacto por México* constó de 95 compromisos enmarcados en cinco ejes compromisos distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 10: Distribución de compromisos por eje

Eje	Compromisos
1. Sociedad de Derechos y Libertades.	1-36 (36)
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.	37-79 (37)
3. Seguridad y Justicia	74-81 (8)
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción	82-86 (5)
5. Gobernabilidad Democrática	87-95 (9)

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del *Pacto por México*

Para esta investigación solamente los compromisos hechos en materia de educación³⁰ son relevantes, éstos se muestran a continuación:

Tabla 11: Compromisos del Pacto por México en materia educativa

Compromiso	Política pública o reforma	Comentario
7	<i>Sistema de Información y Gestión Educativo Único</i>	<i>Acciones SEP para generar información confiable</i>
8	<i>Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa</i>	<i>Creación INEE y su reforma</i>
9	<i>Autonomía de Gestión de las Escuelas</i>	<i>Programa de gobierno PAN: reestablecer consejos de padres de familia</i>
10	<i>Escuelas de Tiempo Completo</i>	<i>Programa de gobierno PAN</i>
11	<i>Computadoras Portátiles con Conectividad</i>	<i>Programa PAN</i>
12	<i>Servicio Profesional Docente</i>	<i>Programa PAN</i>
13	<i>Fortalecer la educación inicial de los maestros</i>	<i>Abrir acceso a educación básica a licenciados en educación, y normalistas</i>
14	<i>Incrementar cobertura de educación media superior y educación superior</i>	<i>Mayor avance en historia con PAN</i>
15	<i>Programa Nacional de Becas (con programa piloto de "beca-salario", en 3 estados)</i>	<i>Los 3 estados se asignaron a 1 estado por cada fuerza política.</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada en la Fundación Rafael Preciado Hernández

³⁰ El texto íntegro del *Pacto por México* disponible en: <http://frph.org.mx/bdigital/registro.php?id=0214>

3.3 La identidad partidista dentro del *Pacto por México*

El segundo eje del esquema de análisis de esta investigación consiste en identificar que “las identidades, metas y capacidades de los grupos políticamente activos están influidas por las instituciones políticas y sus procesos” (Skocpol, 1995). El objetivo de este eje es tomar en consideración que la identidad política de los integrantes del *Pacto por México* considerando su posición dentro del sistema político y sus antecedentes inmediatos como elementos que influyen en la formación de alianzas que superan las diferencias que surgen de las interpretaciones programáticas o ideológicas del quehacer político. Una explicación a fondo sobre este eje de análisis se encuentra en el capítulo uno de esta investigación.

Tabla 12: La formación de la identidad social, capacidad de grupo

Factores	Político	
Social	<i>Identidad social</i>	<i>Capacidades de grupo</i>
	<i>politics of social policymaking</i>	
	política de formulación de políticas sociales	

Fuente: Elaboración propia a partir de (Skocpol, 1995).

Tabla 13: Intersección identidades y capacidades políticamente orientadas

	Estructuras	relaciones socioeconómicas	Patrones culturales
Enfoque electoral	Estado	<i>Identidades sociales politizadas y orientaciones políticas de grupo y capacidades políticamente orientadas</i>	
	Partidos		

Fuente: Elaboración propia a partir de (Skocpol, 1995).

En este apartado la *identidad partidista* se identificará a partir del contraste en los posicionamientos realizados el día 2 de diciembre de 2012 la presentación del *Pacto por México* donde los dirigentes de los partidos políticos integrantes tuvieron la oportunidad

de hacer un pronunciamiento. Estas intervenciones nos darán luz sobre los intereses de los partidos políticos involucrados.

De los pronunciamientos realizados por los representantes de las fuerzas políticas y la lectura de la carátula del *Pacto por México* (Osorio Chong, 2012) podemos extraer aquellos conceptos con los que se identifican. El objetivo es exponer el perfil de identidad partidista y social que se intentó difundir sobre la labor de cada uno de los protagonistas hacia la sociedad, hacia los compromisos firmados, así como al interior de sus partidos y sus aliados en el acuerdo. Es relevante para rastrear la dinámica de colaboración o contrapeso hacia el logro de los 95 compromisos establecidos en el *Pacto*. Se presenta el análisis siguiendo el orden de participación en el evento.

3.3.1 Gustavo Madero - Partido Acción Nacional

El discurso del presidente del PAN Gustavo Madero tuvo tres ejes: a) la labor de generar acuerdos y consenso entre fuerzas políticas dentro de gobiernos divididos b) la lucha contra el *status quo* y poderes fácticos y c) la firma del *Pacto* no suprime la labor de crítica y oposición del partido. Como dato contextual es preciso señalar que la administración que terminó el 30 de noviembre de 2012 estuvo a cargo de Felipe Calderón quien logra ser presidente como candidato del PAN.

Madero planteó que en México no se cuenta con “un sistema eficiente que genere los bienes públicos, los acuerdos necesarios y generar las oportunidades de desarrollo a todos los mexicanos” (Madero Muñoz, 2012). Acusó la falta de apoyo político por parte de la oposición a las propuestas lo que ha impedido superar las grandes deficiencias, rezagos y desigualdad. Señaló la escasez de incentivos para generar acuerdos dentro de la democracia mexicana fue lo que impidió que reformas de gran calibre se implementaran,

derivando en un *impasse* transicional. Frente a lo cual este *Pacto* retoma la agenda transicional.

Aludió la falta de acuerdos a la forma en cómo se integra el Poder Legislativo que tiende a generar gobiernos divididos lo que no incentiva a la construcción de mayorías estables, además señaló la carencia de mecanismos institucionales que permitan procesar las coincidencias en la democracia mexicana. Además, advirtió la debilidad institucional como resultado de la pluralidad legislativa combatiente existe en el Legislativo que ha imposibilitado la promulgación de reformas “en intensidad y frecuencia que el país demanda” (Madero Muñoz, 2012). Adjudicó la preservación del *status quo* y los intereses de los poderes fácticos “los que anteponen los intereses particulares sobre los intereses generales de la población” (Madero Muñoz, 2012) como consecuencia de los gobiernos divididos.

En este contexto es en donde expone la valía del *Pacto por México*. Para Madero y Acción Nacional el *Pacto por México* representaba el “cause para dirimir las diferencias” y en donde se plasman las coincidencias entre diversas fuerzas políticas y el Ejecutivo Federal para superar el *impasse* transicional, la escasez de acuerdos y lograr en el Poder Legislativo un gran acuerdo en torno a los 95 compromisos firmados traduciéndolos en propuestas legislativas. La integración del PAN al *Pacto* era la respuesta para generar mayorías estables. Particular mención fue el hacer frente a los poderes fácticos que sólo pueden ser “sometidos por un Estado democrático fuerte y soberano” (Madero Muñoz, 2012). Ello, con el propósito de consolidar instituciones y prácticas democráticas que impulsen el desarrollo y el bienestar en México.

Aclaró que la firma del *Pacto* no anuló las diferencias entre las fuerzas políticas que lo integraron, así como tampoco el carácter crítico de Acción Nacional ni una renuncia a la labor de contrapeso y equilibrio frente al nuevo gobierno. El *Pacto* representó para el PAN un acuerdo nacional en lo esencial.

Siguiendo el esquema de análisis de esta investigación, el segundo proceso que analiza es la identidad de los partidos políticos que promueven las políticas públicas. Acción Nacional, en el sistema político-electoral mexicano, es un partido de centroderecha.

La firma del *Pacto por México* no representó la renuncia a la agenda y propuesta política del PAN, de ello dan cuenta las votaciones en contra de la Reforma Fiscal, en donde votaron en contra en el Senado de la República y parte de los diputados en el Congreso de la Unión. Una muestra más se puede observar en la votación de la Reforma Energética que buscó abrir al mercado los energéticos y en donde se votó a favor, mientras en contraste el PRD votó en contra por ser un sector que debe estar en control total del Estado mexicano. Ambos temas son definiciones programáticas en la plataforma de Acción Nacional y el *Pacto* no pudo lograr que se alteraran, es decir, la ubicación del partido en el espectro político no cambió.

Entendiendo que estas dos reformas son casos paradigmáticos (Flyvbjerg, 2005) propios de Acción Nacional, conviene analizar que ocurrió con los acuerdos dentro del *Pacto* para analizar cuáles eran propuestas de su agenda programática o puntos de acuerdo con las otras dos fuerzas políticas en los cinco ejes que conforman el *Pacto por México*. El análisis de los compromisos y la agenda política del PAN muestra su posición dentro del *Pacto* y sus intereses, es decir, su identidad en términos políticos, económicos, sociales y electorales.

Las propuestas de Acción Nacional dentro del *Pacto por México* fueron las siguientes:

Tabla 14: Propuestas del PAN en el Pacto por México

Eje 1 Sociedad de derechos	Sistema de seguridad social	Compromiso 1- Acceso Universal a los Servicios de Salud
	Educación	Compromiso 7- Sistema de Información y Gestión Educativo Único
		Compromiso 8 - Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa
		Compromiso 9 - Autonomía de Gestión de las Escuelas
		Compromiso 10 - Escuelas de Tiempo Completo
		Compromiso 11 - Computadoras Portátiles con Conectividad
		Compromiso 12 - Servicio Profesional Docente
		Compromiso 14 - Incrementar cobertura de educación media superior y educación superior
		Compromiso 15 -Programa Nacional de Becas (con programa piloto de “beca-salario”, en 3 estados)
Eje 2 Crecimiento económico, empleo y competitividad	Telecomunicaciones	Compromiso 38 - Creación de Tribunales Especializados en materia de competencia económica
		Compromiso 39- Derecho al acceso de banda ancha y evitar que las empresas de este sector eludan las resoluciones del órgano regulador
		Compromiso 40 - Reforzar autonomía y capacidad decisoria de la Comisión Federal de Telecomunicación
		Compromiso 43 - Competencia en radio y televisión
	Desarrollo sustentable	Compromiso 49 - Transitar hacia una economía baja en carbono
	Reforma Energética	Compromiso 54 - Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la nación
	Reformas Económicas	Compromiso 62 - Fortalecer a la Banca de Desarrollo para ampliar el crédito
		Compromiso 63- Cambiar el marco legal para que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato
		Compromiso 64 - Medidas que garanticen una adecuada comercialización de los productos del campo que permita mejores precios a los consumidores
		Compromiso 65 Créditos oportunos a medianos y pequeños productores a tasas preferenciales
		Compromiso 66 - Pagos por Servicios

		Ambientales
	Reforma Hacendaria	Compromiso 68 -Expedir la Ley Nacional de Compromiso Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento
		Compromiso 69 - Eficiencia Recaudatoria
		Compromiso 70 - Fortalecimiento del Federalismo Fiscal
		Compromiso 71 - Eficiencia del Gasto Público y Transparencia
		Compromiso 72 - Fortalecer la capacidad financiera del Estado
Eje 3 Seguridad y justicia	Reforma de justicia	Compromiso 75 - Policías Estatales Coordinadas
		Compromiso 76- Gendarmería Nacional
		Compromiso 77 - Implementar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral
		Compromiso 80 - Reforma a la Ley de Amparo
		Compromiso 81 - Reforma Integral del Sistema Penitenciario
Eje 4 Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción	Transparencia y Rendición de Cuentas	Compromiso 83 - Ampliar facultades del IFAI
		Compromiso 84 - Homologar órganos de transparencia locales
Eje 5 Gobernabilidad democrática	Reforma Política	Compromiso 89 - Ley General de Partidos Políticos
		Compromiso 90 - Reforma electoral

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la Fundación Rafael Preciado Hernández

De este análisis se puede establecer una identidad de Acción Nacional política, económica, social y electoral. Se identifica una agenda de apertura y competencia de mercado (Reforma en Telecomunicaciones y Reformas Económicas). Busca la reglamentación del gasto público (Reforma Hacendaria) y la transparencia y rendición de cuentas. En términos sociales se observa un interés particular en el acceso a los servicios de salud, así como la reforma educativa. En términos de seguridad y justicia se observa la iniciativa de concentrar un mando policial nacional, así como el sistema de justicia penal,

acusatorio y oral a nivel nacional. Finalmente existe el interés en la reforma política, en particular reformar la ley general de partidos políticos y una reforma electoral.

3.3.2 Jesús Zambrano – Partido de la Revolución Democrática

El discurso del presidente del PRD, Jesús Zambrano, tuvo dos ejes centrales: a) cooperación para lograr b) derechos plenos, mejores condiciones de vida y reducir la desigualdad. Como dato contextual el PRD quedó en segundo lugar de las preferencias electorales de la elección 2012.

Zambrano expuso que los problemas de México requieren de la convergencia de las diversas fuerzas políticas “son tan grandes los problemas que tenemos en nuestro país una sola fuerza [política] por sí sola no podrá plantearse el reto de enfrentarlos exitosamente” (Zambrano Grijalba, 2012). Problemas como la carencia de derechos plenos, la desigualdad social, la falta de justicia plena, la concentración de la riqueza, la educación que no es la palanca para el ascenso social para la superación de los rezagos, la discriminación con los pueblos indios y contra los sectores vulnerables. Así como la cesión de los gobiernos de diferentes partidos ante los poderes fácticos.

Continuó señalando que la Presidencia de la República tampoco podrá resolver de forma unilateral atender con éxito las demandas sociales. Esta realidad hizo necesaria la integración de las diferentes expresiones y voluntades en el *Pacto por México* con el objetivo de ir más allá del diagnóstico y lograr convertirlo en políticas públicas. Reconoció la dificultad de lograrlo frente a la “distribución de poder” (Zambrano Grijalba, 2012) que en las urnas realizó el electorado y que se manifestó en un gobierno dividido por lo que es necesario implementar acciones efectivas por parte de los firmantes del *Pacto*, frente al

“agotamiento del modelo económico, político, social y cultural” (Zambrano Grijalba, 2012).

Finalmente reconoció el riesgo político que representa que el PRD sea aliado con el PAN y el PRI gobierno, con la firma del *Pacto por México*, riesgo de estar “entregando nuestro capital político y que nos estamos desdibujando como izquierda, que estamos perdiendo de fuerza de izquierda” (Zambrano Grijalba, 2012) este riesgo reconoció que se manifiesta en forma de suspicacia por parte de la sociedad, frente a lo que él y el PRD se pronunciaron como un riesgo que vale la pena tomarlo de frente y en sus manos (Zambrano Grijalba, 2012) en un acto de responsabilidad con las instituciones y la democracia mexicana.

Siguiendo el esquema de análisis de esta investigación, el segundo proceso que analiza es la identidad de los partidos políticos que promueven las políticas públicas. El PRD, en el sistema político-electoral mexicano, es un partido de izquierda.

La firma del *Pacto por México* no representó la renuncia a la agenda y propuesta política del PRD, de ello dan cuenta las votaciones en contra de la Reforma Energética, en donde votaron en contra tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República. Una muestra más se puede observar en la votación de la Reforma Hacendaria que buscó modificar los sujetos obligados del pago de impuestos, así como la propuesta de egresos y política social del año 2014. Ambos temas son definiciones programáticas en la plataforma del PRD y el *Pacto* no pudo lograr que se alteraran, es decir, la ubicación del partido en el espectro político no cambió.

Entendiendo que estas dos reformas son casos paradigmáticos (Flyvbjerg, 2005) propios del PRD, conviene analizar qué ocurrió con los acuerdos dentro del *Pacto* para

analizar cuáles eran propuestas de su agenda programática o puntos de acuerdo con las otras dos fuerzas políticas en los cinco ejes que conforman el *Pacto por México*. El análisis de los compromisos y la agenda política del PRD muestra su posición dentro del *Pacto* y sus intereses, es decir, su identidad en términos políticos, económicos, sociales y electorales.

Es preciso señalar que las propuestas expuestas en la tabla 15 son las propuestas propias del programa e identidad del PRD, en los demás ejes se hicieron propuestas conjuntas con un partido o con ambos. Las propuestas del Partido de la Revolución Democrática dentro del *Pacto por México* fueron las siguientes:

Tabla 15: Propuestas del PRD en el Pacto por México

Eje 1 – Sociedad de derechos	Sistema de Seguridad Social	Compromiso 3 - Pensión para adultos mayores de 65 años
	Cultura	Compromiso 16 - Protección del patrimonio cultural
		Compromiso 17 -Infraestructura en los estados
		Compromiso 18- Educación artística
		Compromiso 19 -Estímulos a creadores artísticos
		Compromiso 20 -Institutos de México en el Mundo
	Comunidades indígenas	Compromiso 34 -Fortalecimiento de las comunidades indígenas
		Compromiso 35 -Educación, salud, infraestructura y créditos para los habitantes de las comunidades indígenas
		Compromiso 36 - Acceso equitativo a la justicia y a la educación de los habitantes de las comunidades indígenas
Eje 2 - Crecimiento económico, empleo y competitividad	Tecnología	Compromiso 48 - Aumentar el número de investigadores, centros de investigación dedicados a la ciencia, la tecnología y la innovación, y como consecuencia aumentar significativamente el número de patentes
	Desarrollo sustentable	Compromiso 50 -Obras para controlar inundaciones
	Reforma Energética	Compromiso 59 - Convertir a PEMEX en el motor de una cadena de proveedores nacionales
		Compromiso 60 - Haremos de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático
	Reformas Económicas	Compromiso 63 - Cambiar el marco legal para que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato
		Compromiso 64 - Medidas que garanticen una adecuada comercialización de los productos del campo que

		permita mejores precios a los consumidores
--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la Fundación Rafael Preciado Hernández

De este análisis se puede extraer que la identidad social del PRD se concentra, no exclusivamente, en los compromisos concernientes a la *Sociedad de Derechos*, principalmente en la pensión a adultos mayores, hoy programa icónico de la izquierda en la Ciudad de México, la promoción de la cultura como educación, infraestructura, así como patrimonio de México. Lugar central ocupan las comunidades indígenas, su fortalecimiento, el acceso a servicios de salud, educación e infraestructura.

En cuanto al apartado *crecimiento económico, empleo y competitividad* se observa el interés por fortalecer la soberanía del país en temas del desarrollo de investigación tecnológica, en materia energética. En materia económica modificar el marco legal para contratar préstamos más baratos y la comercialización de productos del campo.

3.3.3 Ma. Cristina Díaz Salazar – Partido Revolucionario Institucional

El discurso de la presidente del PRI, Ma. Cristina Díaz Salazar, tuvo un solo eje: la voluntad para generar acuerdos que se traduzcan en un Estado eficaz. Expresó que el *Pacto por México* es la coalición de las ideas y metas en común. Celebró el hecho de haberse sobrepuesto a las diferencias que alejan a las fuerzas políticas para encontrarse en los temas que unen en torno a los grandes problemas de México. La conjunción de la pluralidad de las ideas era una asignatura pendiente en la democracia mexicana.

Continuó aduciendo que la integración de fuerzas políticas en el *Pacto por México* tiene como propósito combatir toda asimetría que “hoy padecemos como sociedad para transitar a un Estado eficaz” (Díaz Salazar, 2012). La eficacia del *Pacto* radica en ser un facilitador “en el tránsito de los acuerdos en el Congreso de la Unión propósito siempre de la pluralidad, pero también del entendimiento” (Díaz Salazar, 2012). Finalizó su mensaje al

enfaticar que la firma del *Pacto* es el aval que otorga el PRI al proyecto del presidente Enrique Peña Nieto.

Las propuestas del Revolucionario Institucional dentro del *Pacto por México* fueron las siguientes:

Tabla 16: propuestas del PRI en el Pacto por México

Eje 1 – Sociedad de derechos	Sistema de seguridad social	Compromiso 5 - Seguro de Vida para Jefas de Familia
	Educación	Compromiso 13- Fortalecer la educación inicial de los maestros
Eje 2 - Crecimiento económico, empleo y competitividad	Reforma Energética	Compromiso 55 - Transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo
		Compromiso 56 - Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos
		Compromiso 57 - Entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos
	Reforma Hacendaria	Compromiso 58 - Ampliar las facultades y fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos
Eje 3 - Seguridad y justicia	Reforma de justicia	Compromiso 73 - Revisión política de subsidios y a los regímenes especiales
Eje 4 - Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción	Transparencia y Rendición de Cuentas	Compromiso 74 - Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria
		Compromiso 85 - Comisión Nacional Anticorrupción y Comisiones de las Entidades Federativas
Eje 5 – gobernabilidad democrática	Reforma Política	Compromiso 86 - Consejo Nacional para la Ética Pública
		Compromiso 87 - Gobiernos de Coalición

Fuente: Elaboración propia a partir de información adquirida a través de la Fundación Rafael Preciado Hernández.

Del análisis de los compromisos plasmados en el *Pacto por México* y de la información obtenida a partir de las entrevistas realizadas a (Adame Alemán, 2020; Adame Castillo, 2020; Romero Hicks, 2020) se hace perceptible el principal interés por la Reforma Energética. Además, se puede observar el interés del PRI en el eje de *Sociedad de derechos*, por su programa *seguro de vida para jefas de familia*. Hay que hacer notar que la propuesta

del PRI para la Reforma Política es la creación de gobiernos de coalición, algo de lo que este *Pacto* intentó emular al no existir la figura institucional en el sistema político mexicano (Nuño Mayer, 2020).

3.3.4 Efectos del Pacto por México al interior de los partidos firmantes

El *Pacto por México* fue presentado por todos los firmantes, Enrique Peña Nieto presidente de México, Gustavo Madero del PAN, Jesús Zambrano del PRD y Cristina Díaz Salazar del PRI, como una muestra del encuentro entre la pluralidad que compone la política mexicana. El manejo de las formas, previo a la presentación del *Pacto* y en cómo se integró este acuerdo, fue lo que le mereció recelo y suspicacia al interior de los partidos de oposición. Particularmente, por la secrecía y el hermetismo de las reuniones realizadas, entre julio y noviembre, entre los dirigentes nacionales de oposición, y el equipo de transición del gobierno entrante.

Al interior del PRD existió el rechazo hacia el *Pacto por México*. El hecho de que no se comentaran las reuniones que tenía el dirigente nacional con el equipo de transición del presidente electo, y con el dirigente del partido del gobierno saliente, hizo que sus legisladores hicieran declaraciones, negando un acuerdo entre el partido, y señalando la posible traición del dirigente nacional al partido (Padierna, 2013).

El PRD es un partido compuesto de diversas corrientes, que a diferencia de lo que ocurre en el PRI o el PAN, adquieren un peso específico al interior del partido y en la toma de decisiones. Esta realidad llegó al punto de advertir a Jesús Zambrano que sería desconocido como presidente del partido si no abría el debate los acuerdos a los que se habían llegado en esas reuniones (Zambrano Grijalba, 2013). Estos problemas internos en

el PRD fueron los que obligaron a Zambrano a pedir que la firma del *Pacto* fuera después de la toma de posesión del presidente Enrique Peña Nieto.

Un segundo hecho que marcó un sisma en la izquierda mexicana fue el rechazo tajante (Camacho, 2013; Maerker, 2013; Ortega, 2013; Ramírez Abreu, 2013; Zambrano Grijalba, 2013) al *Pacto* por parte de quien fuera su candidato a la presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador. La secrecía y reserva de la información tratada en esas reuniones fue lo que motivó la salida de su excandidato argumentando que no era el papel que debía desempeñar el PRD como representante de la izquierda mexicana frente al nuevo gobierno electo. En septiembre de 2012 Andrés Manuel López Obrador renunció al PRD (López Obrador, 2012), y apostó por convertir su Movimiento de Regeneración Nacional, en partido político para contender en las futuras elecciones (J. P. Reyes, 2012).

Al interior del PAN, a pesar de la disciplina interna, también existieron resistencias a seguir el *Pacto por México*. Ernesto Cordero, coordinador del grupo de parlamentario en el Senado de la República, explicó que el gobierno contaba con los mecanismos formales para hacer modificaciones a las leyes y a la Constitución, las *iniciativas preferentes*, el *Plan de Gobierno*, ambos elementos exclusivos del Ejecutivo Federal y *Agenda Legislativa*, “construyendo las mayorías necesarias como se había hecho en México desde 1997, se había hecho del 2000 al 2012 y así podía haberse seguido haciendo” (Cordero Arroyo, 2013). Cinco meses después, Gustavo Madero, destituyó a Cordero como coordinador de senadores del Grupo Parlamentario del PAN (Jiménez, 2013).

Algunas de las batallas más importantes del *Pacto por México* se libraron al interior de los partidos de oposición. En el PRD, a consecuencia de la segunda derrota de su candidato se desataron una serie de contiendas entre las diferentes corrientes internas por

retomar el control del partido. Al interior del PAN el cálculo político indicaba desmarcarse del ahora expresidente Felipe Calderón “una ventaja política de este *Pacto* para los líderes de entonces del PAN y el PRD consistió en que lo aprovecharon para sacudirse adversarios dentro de sus organizaciones y asumir un papel central en el escenario de la política nacional” (López Noriega & López Velarde, 2018).

A lo largo de la vigencia del *Pacto por México* estuvo en tela de juicio por 1) la percepción de una carencia de aceptación social al ser propuestas surgidas de un núcleo de no más de treinta personas, miembros de los partidos políticos; y 2) la especulación sobre posibles actos de corrupción, tráfico de influencias, cobro y pago de favores políticos como mecanismos de reforzamiento de los acuerdos firmados (Corral, 2015; Madero Muñoz, 2013). Los que encabezaron este acuerdo no fueron capaces de desprenderse de esta narrativa y los dirigentes de la oposición no fueron capaces de convencer del todo a su base militante.

Las críticas se vieron reforzadas cuando el 7 de mayo de 2013, cinco meses después de la firma de la presentación del *Pacto*, se firma un *Adendum* al *Pacto por México* (Staff, 2013). Como resultado de la declaración hecha por el presidente Peña Nieto a su Secretaria de Desarrollo Social, Rosario Robles:

“Rosario, no te preocupes, hay que aguantar porque han empezado las críticas, han empezado las descalificaciones de aquellos a quienes ocupa y preocupa la política y las elecciones... que sigan aquellos criticando las acciones porque a otros los ocupa las elecciones, a nosotros nos ocupa y nos compromete acabar con el hambre de México” (Peña Nieto, 2013),

Esta declaración la hizo mientras existían denuncias hechas por el PAN (Madero Muñoz, 2013) por el uso del programa social *México sin hambre* como mecanismo de campaña en el estado de Veracruz. Ante esta declaración los dirigentes de oposición, Gustavo Madero y Jesús Zambrano, decidieron poner en pausa todos los compromisos en

curso del *Pacto por México*. Las diferencias en el plano electoral hicieron que el *Pacto por México* fuera cancelado el 28 de noviembre de 2013, con la salida definitiva del PRD (Rueda, 2013), cuando la Reforma Energética no tuvo el apoyo de esta fuerza política, porque, de fondo, era contraria a los intereses que defendían. En el futuro inmediato para el PAN, el 21 de agosto de 2015, trajo un cambio de dirigente nacional: Ricardo Anaya. Éste se desmarcaría de forma tajante de la línea de Gustavo Madero, y logró ser candidato del PAN a la presidencia de la República.

Para el PRD la renuncia de Andrés Manuel López Obrador le representó una disminución considerable en su base militante a favor de MORENA, quien alcanzó únicamente el 5% de la preferencia electoral en las elecciones del 2018 (INE, 2018), cifra muy pequeña considerando que en la elección inmediata anterior del 2015 obtuvo el 11% de la preferencia electoral y 32.61% en las elecciones presidenciales del 2012.

3.4 Conclusiones

Del análisis hecho a la información recopilada para este capítulo presento dos grandes conclusiones 1) los gobiernos divididos, 2) el *Pacto por México*. Cada una de las conclusiones propuestas es resultado del análisis del *Pacto por México* a la luz de los siguientes ejes (Skocpol, 1995) de la propuesta metodológica de estudio:

1. *Campo de acción*: La formación del estado y las iniciativas de los políticos,
2. *Identidad a partir de interés*: Instituciones políticas y las identidades sociales en la política,
3. *El apalancamiento entre instituciones políticas y las capacidades de grupos*
4. *Las políticas públicas transforman la política.*

Las fuentes que sirvieron para la elaboración de este capítulo fueron hemerográficas, audiovisuales y entrevistas. Las fuentes hemerográficas sirvieron para precisar fechas y contexto de sucesos o declaraciones de actores relevantes para la investigación. La discriminación de fuentes partió del objetivo de indagar y rastrear apropiadamente los posicionamientos de cada una de las fuerzas políticas. Forma parte de estas fuentes hemerográficas la información que me proporcionó la Fundación Rafael Preciado Hernández, proveniente del trabajo personal del Mtro. Juan Molinar Horcasitas, miembro del Consejo Rector del *Pacto por México*, de donde se corroboraron los análisis y balances hechos por el mismo autor.

Las fuentes audiovisuales las utilicé primordialmente para analizar los discursos y posicionamientos de los actores involucrados en la presentación del *Pacto por México* en el Castillo de Chapultepec el 2 de diciembre de 2012. Finalmente, las entrevistas a profundidad las realicé con tres actores centrales en la formación del *Pacto*: por parte del

PRI Aurelio Nuño, jefe de la Oficina de Presidencia del gobierno de Enrique Peña Nieto. A Marco Adame Castillo integrante del Consejo Rector del *Pacto por México* por parte del PAN y a Jesús Zambrano presidente del PRD en 2012 y firmante del *Pacto por México* y Juan Pablo Adame Alemán, miembro del grupo parlamentario del PAN en la LXII Legislatura promotor de la Reforma en Telecomunicaciones.

3.4.1 Gobiernos divididos

Bajo la premisa de la complejidad de generar acuerdos dentro de gobiernos divididos es que se presentó el *Pacto por México* como un mecanismo que concertaba la voluntad de las tres fuerzas políticas con mayor votación en las elecciones del 2012 para dar los primeros pasos para resolver los grandes problemas de México y superar el impasse transicional que por doce años habían sido postergadas por la falta de consenso en el Poder Legislativo y la constante contienda con el Ejecutivo Federal. Esta premisa tiene sus alcances y sus límites.

Un acierto del *Pacto* fue la capacidad de capitalizar la coyuntura para sacar adelante diez reformas constitucionales. La coyuntura consistía en el inicio de un nuevo sexenio (2012-2018) el presidente Enrique Peña Nieto tuvo la iniciativa de entablar comunicación con la oposición y aceptar la propuesta del PRD de formar un *gran acuerdo nacional* (Zambrano Grijalba, 2020) e incluir al PAN en éste. Hay que decir que esta voluntad fue el resultado de la conformación misma de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Con 212 diputados como representación política (PRI) del presidente Enrique Peña Nieto en la Cámara de Diputados (42.4%) se presentaba el escenario en donde tanto el PAN como el PRD, unilateralmente podían convertirse un dique que impidiera la formación de mayorías que requerían dos terceras partes de las votaciones en ambas

Cámaras. La pregunta estratégica que intentaban resolver fue ¿formar una alianza medianamente estable desde el comienzo del sexenio o hacer alianzas bilaterales inestables dependiendo el tema a discusión como se había hecho por quince años desde 1997? La respuesta a esta pregunta fue la creación del *Pacto por México* que en términos de manejo político, formación de acuerdos y creación de políticas públicas fue la decisión que presentaba un mejor resultado (Nuño Mayer, 2020).

La voluntad de la oposición también fue resultado de la coyuntura de la vida interna de sus instituciones. Por parte del PAN, el presidente Gustavo Madero, tomó la oportunidad del *Pacto* como una medida de sobrevivencia política (Adame Castillo, 2020) con miras al futuro del Acción Nacional y también para desmarcarse de la última administración panista de Felipe Calderón decisión entendible en términos estratégicos. En términos de la dinámica interna del partido le representó un desgaste frente al calderonismo al interior del partido.

En cuanto al PRD la elección del 2012 les planteaba el escenario de continuar con su definición de ser oposición contestataria en el Poder Legislativo o ser una oposición reformista. La decisión fue ser una oposición cooperadora y corresponsable (Zambrano Grijalba, 2020) frente al nuevo gobierno electo a pesar del riesgo del retroceso al “autoritarismo priista” (Zambrano Grijalba, 2020). Es preciso señalar que esta definición es resultado de que la dirigencia del PRD estuviera en manos de la “corriente reformista” (Zambrano Grijalba, 2020), en caso de estar en manos de la “corriente radical” (Zambrano Grijalba, 2020) este acuerdo no hubiera sido posible ya que desde esta postura se pretendía ser una oposición al “retroceso autoritario del PRI” (Zambrano Grijalba, 2020).

Conclusión 1: Como resultado del uso del eje analítico *la identidad a partir de interés* puedo evidenciar que la coyuntura política de los partidos políticos jugó un papel decisivo en la formación del *Pacto por México*.

Conclusión 2: De la combinación de los ejes *la identidad a partir de interés y el apalancamiento entre instituciones políticas y las capacidades de grupos*. Es un error atribuir el estancamiento legislativo a la pluralidad de la conformación del Poder Legislativo. Como lo demuestra la literatura sobre los gobiernos divididos (Casar, 2013; López Noriega & López Velarde, 2018; SIL, 2020), los mismos actores del *Pacto por México* (Creel Miranda, 2013; Nuño Mayer, 2020; Zambrano Grijalba, 2020) y esta investigación han existido acuerdos a lo largo de la historia política de México todos con sus objetivos y con sus límites a la hora de implementarlos.

Es cierto que existe una mayor contienda en el Poder Legislativo como resultado de la pluralidad política. Pero a esta pluralidad política no se le puede atribuir el estancamiento o parálisis legislativa. Como me lo hizo ver Jesús Zambrano (2020) en la entrevista que le realicé, en 1998, bajo un gobierno dividido, se logró el consenso en materia electoral para dotar de autonomía al entonces Instituto Federal Electoral (IFE)³¹ para la realización de las elecciones y extraer esta facultad de la Secretaría de gobernación.

Conclusión 3: A partir del eje analítico *El apalancamiento entre instituciones políticas y las capacidades de grupos que se involucran en la política de elaboración de políticas sociales*, el *Pacto por México* fue un ejercicio de cooperación y corresponsabilidad aunque es innegable el “acaparamiento de la comunicación pública, como un logro del gobierno del presidente Peña Nieto” (Crowley, 2014; Zambrano Grijalba, 2020). Este mismo hecho hizo que la

³¹ Hoy Instituto Nacional Electoral (INE).

identidad de los partidos frente a la sociedad les representó una disminución en sus preferencias electorales (INE, 2015, 2018).

3.4.2 Pacto por México

Conclusión 4: A partir del eje analítico *el apalancamiento entre instituciones políticas y las capacidades de grupos* así como los puntos históricamente cambiantes de acceso para la construcción de políticas públicas se puede afirmar que el *Pacto por México* no fue un acuerdo cupular, fue un ejercicio pleno de funciones por parte del gobierno y por parte de la oposición, tuvo sus costos, pero las tres partes conocían los riesgos y oportunidades (Adame Castillo, 2020; Nuño Mayer, 2020; Zambrano Grijalba, 2020). Se ha expuesto que fue un acuerdo tomado por parte de los dirigentes partidistas y el Consejo Rector. Sugerir que los presidentes de cada fuerza política poseían el consenso absoluto dentro de sus partidos para imponer su voluntad sobre sus partidos y sus representaciones en el Poder Legislativo es desconocer el contexto en que se desenvolvía la dinámica del sistema político en México durante el 2012 (Adame Castillo, 2020; Nuño Mayer, 2020; Romero Hicks, 2020; Zambrano Grijalba, 2020). Como he expuesto, la coyuntura, la búsqueda de intereses, los perfiles de los dirigentes, de los coordinadores parlamentarios son lo que abrieron la ventana de oportunidad para que el *Pacto por México* se concretara.

La relación Consejo Rector – Grupos Parlamentarios – Poder Legislativo – Reformas Estructurales fue de constante tensión e impuso la necesidad de buscar mecanismos de comunicación (Adame Alemán, 2020) para buscar la transparencia del origen y modificaciones de los dictámenes en discusión. Así como el ejercicio de actos de autoridad, como lo fueron los casos de la remoción del senador Ernesto Cordero de la coordinación del grupo parlamentario del PAN por parte del presidente Gustavo Madero. O en el caso del PRD el apercibimiento del senador Miguel Barbosa (PRD) por parte del

dirigente nacional del PRD, Jesús Zambrano, con iniciar un procedimiento de sanción en las comisiones internas del PRD.

Conclusión 5: Siguiendo el eje analítico *la forma en que las políticas sociales establecidas anteriormente afectan a las políticas posteriores* el *Pacto por México* se desarrolló dentro de los límites legales y de atribuciones y esto fue así ante la ausencia de mecanismos formales o institucionales que permitieran una forma diferente de generar consensos. Actualmente existen dos mecanismos formales: la iniciativa preferente y la agenda legislativa de cada Cámara, ambos casos indican la preferencia de cada fuerza política con respecto a un tema específico, pero no son vinculantes a la formación de acuerdos. Lo que garantizan los mecanismos actuales son la discusión y contienda dentro de los temas propuestos, la generación de acuerdos queda sujeta a la voluntad de las partes y la coyuntura propia del momento. El *Pacto* partió de un consenso, como lo demuestran las votaciones (véanse cuadros del 8 al 16) que permitieron de las reformas constitucionales³², dejando la contienda para la discusión de las leyes secundarias de cada reforma.

3.4.3 Pendientes por abordar

Los temas que quedaron fuera del análisis de este capítulo son:

1. Los mecanismos articuladores entre el Consejo Rector y los principales interesados dentro de cada Reforma. Lo que se refiere a la reforma educativa se abordará en el siguiente capítulo, lo que respecta a las nueve restantes reformas queda pendiente para posteriores investigaciones.

³² Con excepción de la Reforma Energética.

2. Quedó pendiente estudiar la dinámica interna de los grupos parlamentarios frente a las decisiones del Consejo Rector del *Pacto por México*. En este capítulo se exponen los principios de funcionamiento de esta relación, quedando para futuros análisis los mecanismos de acuerdo de los que echaron mano durante la vida del *Pacto*.
3. Finalmente queda para futuros estudios el análisis del proceso de formación de las leyes secundarias de las reformas, ya que es en este rubro donde se expresaron las diferencias dentro de las bancadas de cada fuerza política (Adame Alemán, 2020; Adame Castillo, 2020; Nuño Mayer, 2020; Zambrano Grijalba, 2020).

En el siguiente capítulo *la longevidad del diseño corporativo en el Campo Educativo* se expone la construcción del campo educativo en 1992 y cómo este diseño se mantuvo vigente hasta el año 2012. Es decir, supo adaptarse a la alternancia en el poder, logrando que los actores preponderantes refrendaran su posición dentro del campo educativo.

Capítulo 4

La longevidad del diseño corporativo en el Campo Educativo o como:
*Es tan difícil imaginar el fin del corporativismo
como es difícil imaginar que el corporativismo no tenga fin.*

En el capítulo anterior expuse cómo el *Pacto por México* fue el mecanismo mediante el cual se generaron los acuerdos necesarios para impulsar reformas estructurales durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. En este capítulo analizaré el entramado institucional que permitió que el corporativismo del Campo Educativo Mexicano se mantuviera vigente de 1992 a 2012. Ello a pesar de la alternancia del gobierno y cimentado en la yuxtaposición del Campo Educativo y el Campo Político resultado de la relación simbiótica entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el Gobierno Federal independientemente del titular y su orientación política.

Este capítulo se divide en tres apartados. En el primero de ellos expongo los elementos que dieron forma al entramado legal e institucional del corporativismo en el Campo Educativo diseñado en el sexenio del presidente Salinas de Gortari en 1992. En el segundo apartado presento la capacidad de adaptación del modelo instaurado a pasar de la alternancia político electoral en el Gobierno Federal durante el sexenio de Vicente Fox. Finalmente, el tercer apartado da cuenta de cómo el Campo Político hizo permanecer el arreglo corporativo en aras de evitar una crisis de gobernabilidad antes que una política educativa durante el sexenio de Felipe Calderón.

4.1 Evolución y adaptación del diseño corporativo

En el capítulo de contexto se abordó a profundidad la reorganización del campo educativo a partir de los acuerdos que realizaban los presidentes de la República para regir

el Sistema Educativo Nacional de 1992 a 2012. En este capítulo expongo la construcción de las relaciones de poder formalizadas con los acuerdos firmados al inicio de cada sexenio entre el Ejecutivo Federal y el Sindicato.

La política estructurada (*structured polity*) parte de la premisa que: “las teorías socialmente deterministas pasan por alto las formas en que las identidades, los objetivos y las capacidades de todos los grupos políticamente activos se ven influidos por estructuras y procesos políticos” (Skocpol, 1995). Esta investigación evita hacer conclusiones deterministas tomando en cuenta como las políticas públicas transforman la política.

Tabla 17: Las políticas públicas transforman la política

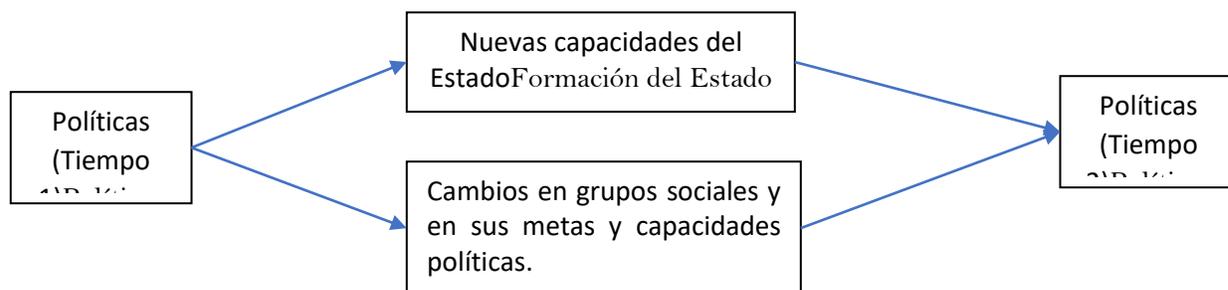
	Cambiar las posibilidades administrativas de las iniciativas oficiales en el futuro	Afectan a las perspectivas posteriores de aplicación de políticas
1. Las políticas transforman o amplían las capacidades del Estado	Dinámica del Sistema Educativo Nacional Mexicano a partir del diseño institucional de interlocución	
2. Las nuevas políticas afectan a las identidades sociales, objetivos y capacidades de los grupos que posteriormente luchan o se alían en la política		

Fuente: Elaboración propia a partir de *Protecting Soldiers an Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Skocpol (1995)

Este capítulo parte de la premisa de que la *dinámica del Sistema Educativo Nacional Mexicano es el resultado del diseño institucional* de interlocución entre el Campo Educativo y el Campo Político materializado en las políticas públicas. Este diseño institucional es el resultado de la institución de políticas públicas. Una vez instituidas las políticas tienen un efecto de retroalimentación en dos sentidos: 1) expanden las capacidades del Estado, por lo que transforman las posibilidades administrativas para las iniciativas oficiales en el futuro

y a su vez afectan prospectos futuros para la implementación de políticas públicas. 2) las nuevas políticas influyen las identidades sociales, metas y capacidades de los grupos y las subsecuentes luchas o aliados políticos.

Diagrama 8: Las políticas públicas transforman la política



Fuente: Extraído de (Skocpol, 1995, p. 58)

Este capítulo es una propuesta para entender la complejidad de realizar reformas en el Sistema Educativo Nacional y se rastrean los cambios en la retroalimentación a partir de las políticas educativas, siendo la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992 hasta llegar al año 2012. Los cambios realizados en la reforma educativa serán analizados a detalle en los capítulos 5 y 6 de esta investigación.

El resultado de este capítulo es una representación del Campo Educativo en México en donde se visualiza la forma en cómo el *capital educativo* se posee, contiene e intercambia entre los actores (*incumbents*) del Sistema Educativo Nacional, así como el cauce que siguen los intereses (*illusio*) que persiguen, así como su transformación y constitución en el tiempo (Bourdieu, 2000, 2009; Bourdieu & Wacquant, 2005). Es preciso aclarar que los diagramas propuestos no tratan de ser exhaustivos ni representar causalidad. Son representaciones heurísticas que pretenden visualizar el diseño institucional que rige la dinámica de la interlocución política entre el Ejecutivo Federal y

los principales actores (*incumbents*) para la formulación de políticas públicas en materia educativa en México en cada sexenio partiendo de 1992.

4.2 El nuevo arreglo corporativo del Campo Educativo Mexicano 1992-2012

En 1992 toda decisión en materia educativa estaba concentrada en dos agentes predominantes en el Campo Educativo Mexicano (CEM) el Ejecutivo Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). En este mismo año se sentaron las bases de una relación simbiótica entre ambos agentes, esta relación ha recibido el nombre de corporativismo. En esta investigación se entiende el corporativismo como sistema de intermediación de intereses que organiza la relación entre el Estado (Schmitter, 1989) en este caso el SNTE como representante mayoritario del magisterio. Este diseño institucional fue vigente hasta 2012.

En 1992 el Ejecutivo Federal concentraba la toma de decisiones que iban desde la creación de planes de estudio, la edición de los libros de texto, pasando por la contratación de maestros, la asignación de horas a los maestros, hasta la asignación de recursos para dar mantenimiento ordinario de las escuelas públicas. Esta forma de organización centralizada y burocrática del Sistema Educativo Nacional (SEN) hacía que la atención de las necesidades educativas se diera de forma tardía.

Por su parte el SNTE es un agente central dentro de la formulación e implementación de la política de *expansión y modernización* de la educación pública en México desde 1921. El SNTE, en 1938, se afianzó como defensor y representante nacional mayoritario de los derechos e intereses del magisterio frente al Estado, gracias al entramado legal existente desde 1930: La Ley de Inamovilidad (permanencia) (Poder

Ejecutivo, 1930b) y la Ley de Escalafón del Magisterio (movilidad) (Poder Ejecutivo, 1930a).

Hasta antes de la firma del Acuerdo cada presidente implementaba una política educativa según su perspectiva³³ de los objetivos que la educación debía cumplir durante su sexenio (Latapí Sarre, 2004). La firma del Acuerdo Nacional por la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) estableció los términos de trabajo entre ambos agentes y se mantuvieron vigentes por los siguientes veintiún años.

Las posiciones que ocupan tanto el Ejecutivo Federal como el SNTE dentro del CEM imponen la existencia de una relación simbiótica³⁴ a la cual se incorporaban los gobiernos estatales. Dos elementos son centrales para entender la dinámica de esta simbiosis: a) lo que aporta el Gobierno al magisterio y b) lo que el magisterio puede hacer por el Gobierno en la implementación de políticas educativas.

Este Acuerdo reorganizó el CEM, modificó la capacidad de las instituciones, reforzó las posiciones de los actores centrales, y motivó el surgimiento de nuevos actores. Este nuevo diseño de conducción de la política educativa en México descansa en la yuxtaposición y retroalimentación 1) el campo burocrático y 2) el campo político.

4.2.1 La burocracia educativa: donde se pagan los favores políticos.

El programa *Carrera Magisterial* fue el elemento central que dio viabilidad y operatividad a la política de *modernización* de la educación. Estableció los términos e incentivos en la relación Ejecutivo Federal-Magisterio-Gobiernos Estatales al ofrecer a los maestros un nuevo sistema de promoción horizontal (SEP & SNTE, 2011) que se

³³ Véase cuadro comparativo en el capítulo de contexto.

³⁴ En una visión crítica esta relación se define como “colaboracionista” al estar inmerso dentro de un sistema corporativo (Street, 1992).

reflejaba en compensaciones salariales con base en su preparación académica y de su antigüedad en el servicio:

[*Carrera Magisterial es un*] sistema de promoción integrado por cinco niveles (A, B, C, D y E) en las categorías que los maestros de educación básica tienen; es decir, el maestro cuenta con un mecanismo de movilidad dentro de su propia categoría, que tiene sus propias reglas y mecanismos, que ofrece en sus tres vertientes: maestros frente a grupo; función directiva y de supervisión; y función técnico-pedagógica.” (SEP, 2003)

Este sistema de promoción se instrumentaba a través de un órgano central llamado *Comisión Nacional Mixta de Escalafón* (DOF, 1973) encargado de dictaminar las documentales presentadas por cualquier profesor para acreditar un puntaje lo más cercano a 100 (Ver tabla 4.1) con la aspiración a ingresar y/o ser promovido en el nivel siguiente del escalafón de *Carrera Magisterial*.

Tabla 18: Criterios para ingreso y/o promoción de Carrera Magisterial

Factores	Puntajes máximos		
	1ª vertiente	2ª vertiente	3ª vertiente
1. Antigüedad	10	10	10
2. Grado académico	15	15	15
3. Preparación profesional	28	28	28
4. Cursos de actualización y superación profesional	17	17	17
5. Desempeño profesional	10	10	10
6.1 Aprovechamiento escolar	20	-	-
6.2 Desempeño escolar	-	20	-
6.3 Apoyo educativo	-	-	20
Total	100	100	100

Fuente: Obtenido de “Carrera Magisterial. Un proyecto de desarrollo profesional” (SEP, 2003)

Tabla 19: Incrementos por niveles del escalafón de Carrera Magisterial

Plaza	Horas	Porcentaje
Plaza inicial a nivel “A”	9 horas	24.5%
Nivel “A” a nivel “B”	8 ½ horas	53.6% de diferencia acumulada
Nivel “B” a nivel “C”	8 horas	100% de diferencia acumulada
Nivel “C” a nivel “D”	7 horas	143% de diferencia acumulada
Nivel “D” a nivel “E”	7 horas	197% de diferencia acumulada

Fuente: Obtenido de (SEP, 2003, p. 37)

Es importante señalar que a pesar los criterios de evaluación arriba señalados existe una discordancia en cuanto a los criterios que establece Carrera Magisterial y los términos de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del artículo 123 Constitucional*. Esta Ley regula la relación entre el Ejecutivo Federal y cualquier Sindicato que esté al servicio de las dependencias del Estado. Mientras *Carrera Magisterial* establece seis factores escalafonarios para evaluar un ingreso o una promoción, la Ley, en su artículo 50, solo prevé cuatro puntos 1) los conocimientos, 2) la aptitud, 3) la antigüedad y 4) la disciplina y la puntualidad, nótese que no se define en la Ley qué se va a entender como disciplina y puntualidad:

Se entiende:

- a) Por conocimientos: La posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.
- b) Por aptitud: La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.
- c) Por antigüedad: El tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la presente Ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa aun cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador (DOF, 2019)

Esta discordancia está en un latente uso discrecional de reglamentación, por un lado, para los maestros y su desarrollo profesional de los maestros se emplea seis factores para crear un orden de prelación, por otro lado, ante el Estado el Sindicato solo tiene que justificar sus decisiones sobre cuatro puntos que no necesariamente están vinculados con los criterios de *Carrera Magisterial*. Así por ejemplo se tiene dos perfiles, perfil 1 muy activo en las actividades del Sindicato y con una carga inicial de 9 horas a la semana y perfil 2 un docente que cubre la plaza más alta de 48 horas frente a grupo.

Ambos maestros se rigen bajo *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del artículo 123 Constitucional*, con lo que si a los miembros de la *Comisión Nacional Mixta de Escalafón* les interesa recompensar al perfil del maestro 1 por haber participado activamente en las actividades del Sindicato podían preferir evaluarlo a partir de los criterios de la *Ley Federal* ya que ésta no está vinculada a los criterios de *Carrera Magisterial*. Así entonces el perfil 1 solo debe demostrar una preparación mínima como maestro, demostrar que tiene las facultades físicas y mentales, la antigüedad en la plaza y la *disciplina y puntualidad*, lo que ello quiera significar.

En contraposición un docente frente a grupo, que está poco inmerso en las actividades del Sindicato, debe primero cumplir con la evaluación de seis puntos para posteriormente en la *Comisión Nacional Mixta de Escalafón* pedir que esos criterios sean de suficiente peso para ser considerado dentro de los cuatro factores escalafonarios de la *Ley Federal*. El docente tiene que hacer las gestiones para pedir se considerado porque en términos de la jerarquía legal, una Ley Federal que reglamenta un artículo Constitucional siempre tendrá preferencia sobre un reglamento de un programa de gobierno.

Tabla 20: Asimetría de criterios escalafonarios

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del artículo 123 Constitucional		Carrera Magisterial	
Factores escalafonarios	Perfil 1	Perfil 2	Criterios de prelación
Antigüedad			Antigüedad
Conocimientos			Grado académico
			Preparación profesional
			Cursos de actualización
Aptitud			Desempeño profesional Aprovechamiento escolar Desempeño escolar
Disciplina y puntualidad			

Fuente: Elaboración propia a partir de (DOF, 2019; SEP-SNTE, 1993)

Aunque este es un ejemplo hipotético, sí da cuenta de la lógica en los incentivos que privilegian la labor del Sindicato como representación del magisterio. Esto se entiende cuando se tienen en mente la lógica corporativa con la que se estructuraba el Estado y las organizaciones gremiales. Es importante apuntar que la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del artículo 123 Constitucional* y su artículo 50 siguen vigentes en los términos expuestos aquí. Quienes ejecutan la dictaminación de qué perfil promover o incluir a la base del magisterio son *Comisión Nacional Mixta de Escalafón*, en concreto los cinco miembros que la integran.

La *Comisión Nacional Mixta de Escalafón* se integran de forma paritaria entre representantes por parte de la autoridad educativa y el SNTE conforme a lo establecido en la *Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 Constitucional* (2019). En 1974 esta comisión estaba integrada por un total de cinco miembros, dos miembros de cada representación teniendo un quinto miembro con carácter de Presidente Arbitro que era designado de común acuerdo. Aunque en la ley se estableció la posibilidad de incrementar el número de representantes en la *Comisión* según las necesidades de representación este incremento no se dio y todavía en 2012 se mantuvo en cinco el número de miembros integrantes (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 2012), es decir, en cinco personas estaba la prerrogativa del desarrollo profesional de cualquier maestro en México (Calderón Martín del Campo, 2020; Granados Roldán, 2018; Olvera, 2011).

Esta prerrogativa del Sindicato dentro de la *Comisión Nacional Mixta de Escalafón* está apuntalada por el artículo 62 de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 Constitucional* el cual dice:

Artículo 62.- Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, y previo estudio realizado por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el Sindicato.

Los aspirantes para ocupar las plazas vacantes deberán reunir los requisitos que, para esos puestos, señala cada una de las Dependencias (DOF, 2019).

Que el Sindicato posea el 50% de la *Comisión Nacional Mixta de Escalafón* además el 50% de las todas las plazas futuras ya sea de nueva creación o disponibles por corrimientos en el escalafón fortalecieron a la dirigencia del Sindicato para influir tanto en la vida profesional de los profesores como en su desarrollo profesional a la vez que era un aliado para el gobierno en turno. Esto estableció un bucle positivo, de sinergia, en términos de la relación laboral entre el gobierno federal, las entidades federativas y el magisterio a nivel federal y local en la implementación de la política de *expansión y modernización* de la educación

El ANMEB amparaba la permanencia de la *Comisión Nacional Mixta de Escalafón* de 1973 (DOF, 1973) y ahora tendría el nombre *Comisión Nacional SEP-SNTE* (SEP-SNTE, 1993), con la federalización de la educación se crearon las *Comisiones Paritarias Estatales* con lo que el Sindicato adquirió la influencia en cada entidad federativa para incorporar y promover docentes a través de sus representaciones estatales. Esto se debía a las atribuciones que refrendaba el Sindicato, dentro de la *Comisión Nacional SEP-SNTE*, en los procesos de dictaminación de incorporaciones y promociones de docentes.

Tomando en consideración el contexto nacional de crisis económicas³⁵ y políticas³⁶ de fin del siglo XX sirvió como apalancamiento para que el SNTE se hiciera

³⁵ En 1982-1983 el PIB per cápita fue de -6.05, una inflación máxima de 102% y una tasa de desempleo del 6%. La siguiente crisis fue en 1988 el PIB per cápita fue del -0.71%, una inflación del 114% y una tasa de desempleo fue de 4.3%. En 1994-1995 fue la siguiente crisis económica con un PIB per cápita de -6.2%, una

imprescindible. El SNTE al poseer la capacidad de ser una institución que pugnó por evitar el desempleo, garantizaba la defensa del salario del magisterio y se traducían en una movilidad hacia una clase media (Calderón Martín del Campo, 2020). Esto le representó el respaldo del magisterio a las negociaciones que la dirigencia nacional del Sindicato hacía en su nombre ante el Ejecutivo Federal. Esta estabilidad laboral para los profesores se transformaba en respaldo a la dirigencia sindical con lo que fue adquiriendo una fuerza potencial de capital político.

En retribución a lo logrado con *Carrera Magisterial* el SNTE se comprometió a colaborar en la implementación de la *modernización de la educación* en coordinación con las entidades federativas a través de los institutos estatales de educación, así como el apoyo al partido oficial en los periodos electorales.

4.2.2 Campo político o el cobro de la negociación corporativa

El diseño implementado con el ANMEB y la designación de Elba Esther Gordillo reposicionó a la dirigencia del SNTE recuperando la autoridad sobre el magisterio que se había debilitado durante el periodo de dirigencia del líder sindical Carlos Jonguitud Barrios (1979-1989) y su movimiento *Vanguardia Revolucionaria del magisterio*. En un sistema corporativo (Morales-Gómez & Torres, 1990; Street, 1992) como el que prevalecía el SNTE formaba parte de la estructura orgánica del partido oficial y la retribución incluía el apoyo del magisterio en los procesos electorales.

inflación del 52% y la tasa de desempleo fue de 6.27%. Como punto de referencia actual, la crisis internacional del año 2008-2009 en México el PIB per cápita fue de -8%, una inflación del 3.6% y una tasa de desempleo del 5.45% (Camberos Castro & Bracamontes Nevárez, 2015).

³⁶ Con la reforma electoral de 1977 se dio apertura a la democratización del país. En 1989 gana la gubernatura de Baja California Ernesto Rufo Appel como candidato del PAN, partido de oposición en esa fecha. El asesinato Luis Donaldo Colosio, candidato oficial, en 1994 reforzó el apoyo a su sucesor en esa elección presidencial, pero en 1997 el partido oficial perdió la mayoría simple en el Congreso de la Unión y en el año 2000 el PRI perdería la titularidad del Ejecutivo Federal.

En 1992 el conflicto al interior del Sindicato requirió la intervención del presidente Salinas de Gortari cuando el 24 de abril de 1989 destituye al entonces líder del Sindicato Carlos Jonguitud Barrios para nombrar a Elba Esther Gordillo. Esta decisión obedeció a una lógica política de gobernabilidad corporativa (Audelio Cruz, 2005) antes que una decisión de política pública en materia educativa (Micha & Gordillo, 2013). Esta decisión estuvo acompañada de la cesión de la representación del magisterio a la CNTE en los estados de Chiapas, Michoacán y Oaxaca, con esto se liberó de los señalamientos sobre la nula democracia que regía el Sindicato y la predominancia de la corriente Vanguardia Revolucionaria a lo largo del país. Con este movimiento y la federalización de la educación el alcance de la CNTE se volvió local, al tener que negociar cualquier demanda directamente con la autoridad educativa y con el gobernador de su entidad.

Estos dos movimientos políticos se reforzaron con la firma de los acuerdos del ANMEB y el programa de *Carrera Magisterial* con el que la recién nombrada líder sindical se presentó ante el magisterio como una digna representante de los intereses de los maestros y que permitieron al magisterio, a través del SNTE, retroalimentara el modelo corporativo del poder político del partido oficial en tiempo electoral, el cual se transformaba en la conquista de espacios públicos de elección popular.

En el campo político el magisterio “cooperaba” a través Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante el periodo de elecciones, si no en su totalidad en parte importante, con la organización de las casillas electorales y representantes de casilla para la defensa del voto del partido oficial (Nuño Mayer, 2020; Raphael, 2007). Además de ello, el magisterio se aseguraba que líderes del sindicato ocuparan diversos cargos dentro de la estructura del partido, como el caso de la maestra Elba Esther Gordillo.

El caso de la maestra Elba Esther es paradigmático por concentrar a la vez la dirigencia del Sindicato y cargos públicos y de partido: ocupó la Secretaría General del partido en dos ocasiones, además de ser diputada federal en tres ocasiones, en la LI Legislatura (1979-1982), en la LIII Legislatura (1985-1988) y en la LIX Legislatura (2003-2006); y, senadora, en la LVII Legislatura (1997-2000) (Cámara de Diputados, 2003). Pero existieron otros profesores que también formaron parte de la representación del SNTE (Ornelas, 2008) en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República (ver tabla 4.1)

Tabla 21: Representación del SNTE en la Cámara de Diputados (1979-2006)

Año	1979	1982	1985	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
Diputados del SNTE	12	15	14	16	9	12	7	6	25	3	5
Porcentaje de representación en la Comisión de Educación	-	-	-	-	-	-	34%	41%	44%	28%	17%

Fuente: Elaboración propia a partir de (Martínez Bordón et al., 2018; Muñoz A., 2008)

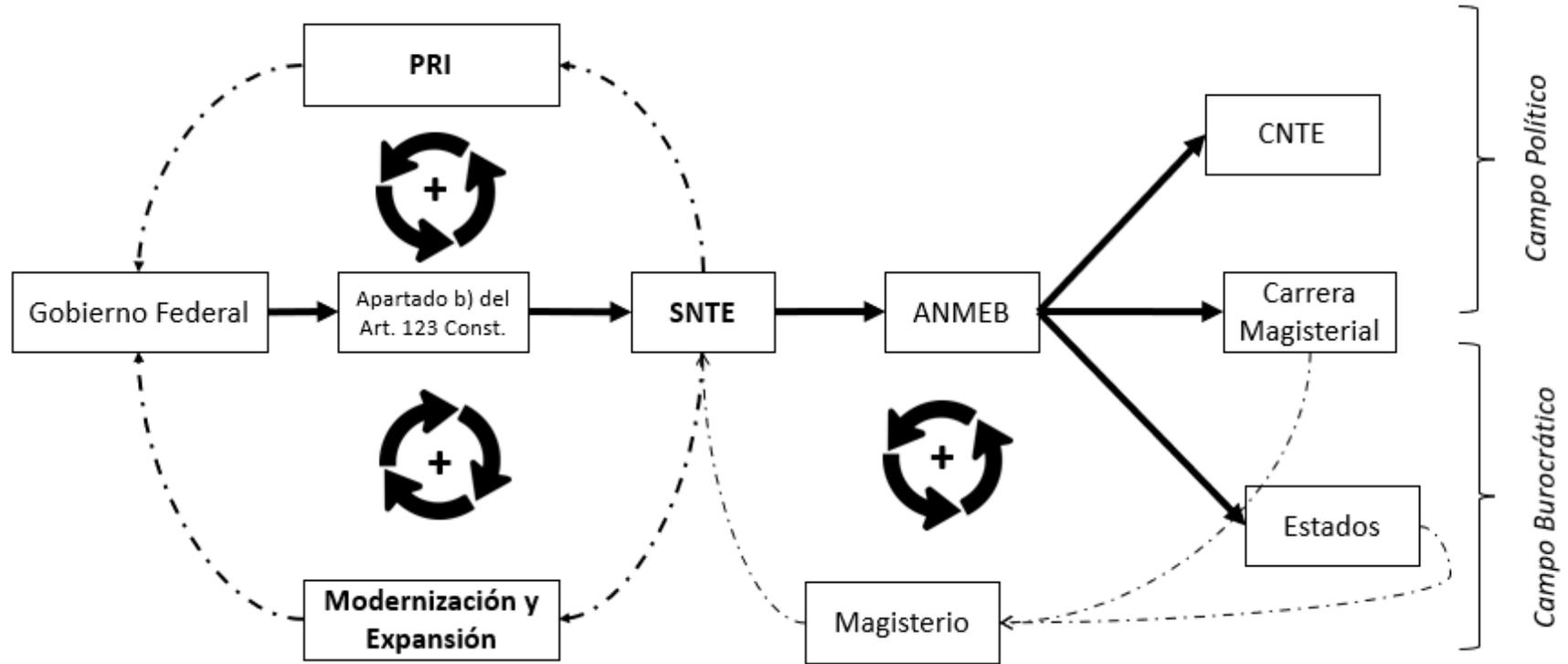
Este modelo de retroalimentación política se replicaba a nivel subnacional. Con el paso del tiempo esta relación se fue debilitando debido a la reedición de los acuerdos político-electorales que ligaban a los líderes charros (Street, 1992) con los perfiles políticos en turno de las entidades (Valdivia Hernández, 2020). Retomando la propuesta teórica de análisis:

Tabla 22: El ANMEB transformó la política

	Cambiar las posibilidades administrativas de las iniciativas oficiales en el futuro	Afectan a las perspectivas posteriores de aplicación de políticas
El ANMEB amplió las capacidades del Estado	Recuperación de la relación de simbiosis entre el Ejecutivo Federal y el SNTE	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización educativa. • Expansión de la educación pública • <i>Programa Carrera Magisterial</i> • Calidad educativa. • Evaluación docente.
El ANMEB redefinió la identidad del SNTE sus objetivos y capacidades que posteriormente sirvieron como aliado del Ejecutivo Nacional	Federalización de la educación	

Fuente: Elaboración propia

Diagrama 10: El Campo Educativo 1992-2000



4.2.3 El campo educativo de 1992-2000

De este análisis podemos identificar tres bucles que dieron forma a la conducción, creación y modificación de la política educativa dentro del CEM, de 1992 hasta el año 2012, así como encausar y resolver los conflictos y diferencias en materia educativa:

1. La relación de simbiosis entre el magisterio y el Gobierno Federal que partió de una decisión política con la sustitución del titular del SNTE a lo que siguió a la firma del ANMEB. Acuerdo que sirvió para reordenar el Campo Educativo e incluir a los gobiernos estatales en el SEN.
2. La relación entre los tres agentes del SEN relación consistía en un proceso de retroalimentación. Por un lado, el magisterio impulsó e implementó la política de *modernización* y la continuación de la *expansión* de la educación pública en México propuesta por el Ejecutivo Federal en cada escuela del país. Por otro lado, la creación de una nueva forma de asignación de incentivos hacia los maestros por parte del Ejecutivo Federal a través del programa *Carrera Magisterial* y el involucramiento de los gobiernos estatales en esta asignación.
3. En un sistema corporativo esta relación entre el Ejecutivo Federal, el SNTE y los gobiernos estatales se retroalimentaba en el campo político a través del partido oficial (PRI) con el objetivo de mantener espacios de representación y poder político, ofreciendo la posibilidad a los maestros de hacer carrera política.

4.3 La alternancia política y la permanencia del orden

Durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), presidente surgido de la oposición (PAN), se ratificó el diseño institucional del ANMEB de 1992. En materia educativa la

toma de decisiones mantenía los dos agentes predominantes del CEM: el Ejecutivo Federal y el SNTE. Esto se materializó con la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE), firmado el 8 de agosto de 2002, con lo que se refrendó la relación de simbiosis entre los firmantes.

El magisterio sería coadyuvante en la implementación de la política educativa de *expansión, modernización* y, ahora, *calidad educativa*. Mientras que el gobierno de alternancia mantendría los términos de interlocución entre el magisterio, su representación y la asignación de los incentivos a través del programa *Carrera Magisterial*. Con lo que se respaldaron los mecanismos de interlocución entre los agentes preponderantes del Campo Educativo.

4.3.1 La lógica corporativa a disposición del gobierno de alternancia.

El hecho de que el titular del nuevo gobierno no proviniera del PRI, impuso la necesidad al Sindicato de crear un nuevo acuerdo para garantizar los derechos adquiridos de los maestros no se vieran afectados por la alternancia política. La potestad del Sindicato para concentrar el acceso y la promoción del trabajo de sus agremiados es el elemento que permite tener autoridad sobre el magisterio. Así es como el SNTE se mantiene vigente como interlocutor mayoritario de la representación del magisterio en México. Además de ser un aliado para la implementación de la *calidad* como política educativa del sexenio de Vicente Fox. El Compromiso Social por la Calidad de la Educación (SNTE, 2002) fue la materialización del acuerdo entre el Sindicato y el Ejecutivo Federal en donde se refrendaban el andamiaje corporativo de 1992 y que se mantendría vigente un sexenio más.

La alternancia en el Ejecutivo Federal obligó a replantear, más no eliminar, el filtro de retroalimentación entre el campo burocrático y el campo político. En el sexenio 2000-2006 el PRI ya no era el interlocutor eficiente entre el Ejecutivo Federal y las demandas del magisterio, así el acuerdo en la alternancia establecía que la interlocución entre las demandas del magisterio y el Ejecutivo Federal sería directamente entre la secretaría general del SNTE y el presidente de la República (Ornelas, 2008), esta relación ya prescindía de cualquier partido político. Con la ratificación del diseño institucional el SNTE dio pruebas de ser capaz de ofrecer estabilidad a los maestros ante el cambio de partido en el gobierno con lo que reforzó la influencia sobre el magisterio.

El fortalecimiento de la posición del Sindicato ante el magisterio también impactó en las relaciones con los Estados. La relación magisterio-gobiernos subnacionales comenzó a tornarse en una relación instrumental de intercambio de favores presupuestales y políticos en donde gobernadores en colaboración con el representante sindical, con el objetivo de aumentar los recursos que les eran transferidos desde la Federación, “inflaban el padrón de maestros” (Granados Roldán, 2018; Guevara Niebla, 2016; Valdivia Hernández, 2020) en retribución se mantenía la posición privilegiada del magisterio dentro de las *Comisiones Paritarias Estatales* y lo que esto implica en la incorporación de maestros a *Carrera Magisterial* a cambio de demostraciones de respaldo por parte de los interesados.

Un elemento adicional que reforzaba la posición de preponderancia del SNTE dentro del Campo Educativo era la capacidad de negociar incrementos salariales, año con año, a nivel federal y en un segundo momento a nivel subnacional también negociar otro incremento salarial. A este fenómeno se le conoce como *doble negociación salarial*

Este fenómeno de la *doble negociación* fue resultado de la federalización de la educación y en particular de la yuxtaposición del campo político y educativo por el hecho de que el pago de la nómina magisterial era realizado por los gobiernos estatales a partir de los recursos que eran transferidos desde la federación. El SNTE, a nivel federal, acordaba aumentos de salario y prestaciones con la SEP y Hacienda, el resultado de esta primera negociación salarial se presentaba el 15 de mayo (día en que se conmemora la labor de los maestros) de cada año. Esta negociación se replicaban a nivel subnacional y se llevaba a cabo entre los gobernadores y los líderes de las secciones sindicales a través de los institutos de educación (Castillo Alemán & Valenti, 2017; Castillo, 2018; Fernández, 2015; México Evalúa, 2019; Rodríguez Gómez, 2015).

Esta *doble negociación* fue uno de los incentivos negativos que resultaron para que los gobiernos y las secciones sindicales estatales vieran en el gasto educativo, del que 93% correspondía al pago del personal, una fuente de reclutamiento indebido a nivel local, de financiamiento de gasto no educativo y de arreglos político electorales (Granados, 2019). Con el tiempo representó un problema de economía burocrática porque las partidas presupuestales asignadas a las entidades federativas eran insuficientes para mantener los acuerdos resultado de la negociación del año inmediato anterior. Esto devino en paros magisteriales y toma de plazas públicas en donde el magisterio exigía al gobierno estatal el cumplimiento de los acuerdos firmados. Estos acuerdos tienen la característica de convertirse en acuerdos transexenales y las demandas del magisterio aluden a derechos adquiridos.

La transformación del campo burocrático en este periodo de tiempo sirvió para reafirmar la centralidad del magisterio, a través de la dirigencia del SNTE, dentro del Campo Educativo. A través de la permanencia de las estructuras diseñadas en 1992 la

dirigencia del Sindicato refrendó su capacidad de liderazgo ante los maestros al mantener vigente el programa *Carrera Magisterial* y, al ser una directriz del nuevo gobierno el incrementar a 8% del PIB el presupuesto destinado a educación, el Sindicato llevaría mano en el aumento y la distribución del presupuesto en Educación.

Como resultado del refrendo del diseño institucional de la interlocución política dentro del Sistema Educativo Nacional comienza a hacerse visible la relación instrumental entre los gobiernos estatales y las representaciones sindicales en los estados (Valdivia Hernández, 2020), no se puede afirmar que así ocurría en todos los estados de la República pero comenzaban a verse este fenómeno en los estados donde se realizaban elecciones.

Finalmente, durante el gobierno de Vicente Fox emitió la directriz de implementar instituciones y mecanismos de transparencia para la rendición de cuentas, resultado de esto fue la creación, en agosto de 2002, del órgano descentralizado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (DOF, 2002) con el objeto de “ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos” (DOF, 2002). El INEE será en 2012 dotado de autonomía para evaluar al Sistema Educativo Nacional y con la Ley General del Servicio Profesional Docente hizo vinculantes los resultados de las evaluaciones en la labor y capacitación docente. Para el periodo 2000-2006 solo era un órgano encargado de medir la condición de la educación en México.

4.3.2 La ruptura con el PRI, el surgimiento del Sindicato-Partido

A la par del proceso de definición los términos de la relación entre el SNTE y el nuevo gobierno Federal de alternancia la maestra Elba Esther Gordillo, dirigente del

SNTE, tenía que definir si permanecer dentro del PRI y que el Sindicato mismo continuara perteneciendo como una estructura al servicio del partido u optar por adoptar postura institucional únicamente en materia sindical y renunciar a participar en la vida partidista. La decisión fue permanecer dentro del PRI e influir en la vida interna de éste.

El siguiente paso que acompañó esta decisión fue entablar una alianza con Roberto Madrazo, aspirante a la dirigencia del PRI, para contender por la dirigencia nacional del PRI, siendo este quien encabezaría la Presidencia y aquella ocuparía la Secretaría General. Esta candidatura se definió como la representación conservadora y se enfrentó a la candidatura de Beatriz Paredes Rangel, la representante del ala renovadora (El País, 2002). Esta contienda, realizada el 4 de marzo de 2002, la ganan Madrazo y Gordillo por una ventaja de 50 mil votos en la elección interna.

El resultado de esta alianza tuvo como prebenda para Elba Esther Gordillo en las elecciones de 2003 fuera propuesta como diputada federal del PRI por la vía plurinominal y una vez tomando posesión fue nombrada coordinadora de los diputados federales por un corto periodo de tiempo ya que en 2004 es destituida de la coordinación y pide licencia indefinida a sus funciones como diputada federal para iniciar un retiro por enfermedad y recibir tratamiento médico en Estados Unidos. Esto no impidió que la maestra Gordillo mantuviera su influencia en el Sindicato ni en el PRI.

Al margen de lo que ocurría dentro del Sistema Educativo Nacional, la dirigente del Sindicato apoyó e impulsó la creación del Partido Nueva Alianza (PANAL). La maestra, que nunca estuvo al frente del partido, sí lo auspició, incluso sostenía que al ser una iniciativa surgida de las inquietudes de los maestros, lo veía con orgullo (Shalala, 2013). En concreto fue la Agrupación Política Nacional “Conciencia Política”, creada por el

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), quien solicitó el registro del Partido Nueva Alianza (PANAL) al Instituto Federal Electoral (IFE). El 14 de julio de 2005 le fue otorgado el registro como partido político (IFE, 2006).

Una vez ratificada la centralidad del SNTE en el Campo Educativo Mexicano, la estrategia de la maestra Elba Esther era hacer valer el capital simbólico de la representación del magisterio para transformarlo en influencia en las estructuras de representación política, es decir, incidir en el Poder Legislativo:

“El poder es poder señores- Poder es poder. Necesitamos tener un gran número de representantes en las Cámaras. Por eso mi súplica es: fortalezcamos a Nueva Alianza. Que no haya rivalidades entre el partido, los diputados y la dirigencia del sindicato.

Las negociaciones de una coalición, argumentó, debían privilegiar las “metas claras” del proyecto magisterial... “para que nadie toque a este sindicato. Y si llegara alguien con esos afanes, se encontraría un grupo de diputados y senadores dispuesto a todo. Que no crean que van a atener voto incondicional” (Cano & Aguirre, 2008)

El 14 de noviembre de 2005 Elba Esther Gordillo intervino en una entrevista radiofónica que se realizaba al precandidato presidencial Roberto Madrazo para decirle “dices que piensas en México, pero hablas con puras descalificaciones. Eres como una cobra. Enamoras con los ojos” (Cano & Aguirre, 2008). Este hecho le valió la expulsión del partido por “proferir injurias y expresiones calumniosas y difamatorias en contra de candidatos y dirigentes del PRI, y atentar por éstos y otros medios en contra de la unidad y cohesión” (Mendez, 2006; D. A. Rodríguez, 2015), “si en el régimen de la Revolución Mexicana, el Presidente era el límite al poder de los caciques sindicales, en el "gobierno del cambio", esas amarras dejaron de existir” (Ornelas, 2008).

Como partido de reciente creación el PANAL no podía hacer alianzas políticas con otros partidos políticos debido a la legislación vigente que establecía en el artículo 56

inciso 4º: “no podrán realizar un frente, coalición o fusionarse los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional” (Cámara de Diputados, 2006) por lo que ideó la campaña “uno de tres por nueva alianza” para poder mantener el refrendo como partido político (DOF, 2005; Shalala, 2013). Esta campaña logró posicionar al entonces candidato presidencial, Roberto Campa, por el Partido Nueva Alianza. Esta campaña consistía en la siguiente petición al electorado:

Este 2 de julio vas a recibir tres boletas [electorales] una para presidente de la República, una para senadores y una para diputados. Dale una de tres a Nueva Alianza.

–Uno de tres por la educación, uno de tres por Nueva Alianza.

–Que uno de tus tres votos sea para Nueva Alianza.(Nueva Alianza, 2006)

Con esta campaña el Partido Nueva Alianza logró alcanzar 1,872,283 votos, el equivalente al 4.54% de preferencia electoral (INE, 2006b), con lo que logró superar la votación mínima del 3% de votos de preferencia electoral requerida para mantener el registro como partido y logró colocar nueve perfiles de representación proporcional (INE, 2006a) en el Poder Legislativo perfiles que representaran, defendieran y promovieran los intereses (*illusio*) del Sindicato. El Sindicato logró tener una representación del 44% dentro de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, la máxima representación que logró en su historia (INE, 2006b; Martínez Bordón et al., 2018).

Así pues, el SNTE en 2005 atendía dos frentes de contienda: 1) la representación de los intereses del magisterio frente al Estado y 2) la implementación de una *educación de calidad* a la que se había comprometido con la firma del CSCE. La creación del PANAL se conformó como un nuevo agente en el diseño de instituciones que influyen en el SEN, añadiendo al Sindicato un tercer frente: la contienda por el Estado. La dirigencia del

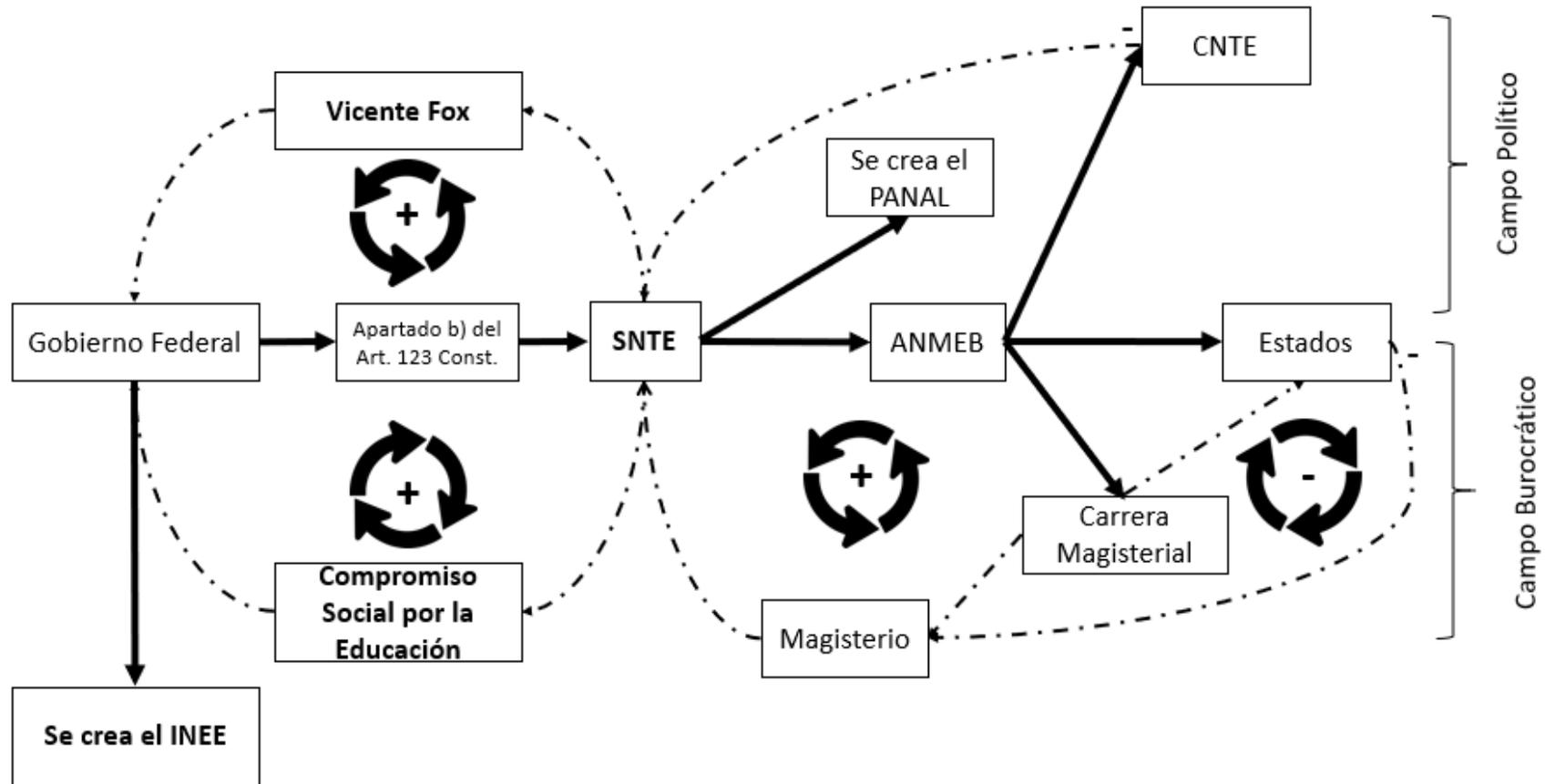
Sindicato ahora institucionalizó y canalizó sus intereses a través de un partido. Los rendimientos más altos de esta estrategia se verían reflejados en los nombramientos en las dependencias SEP, ISSSTE y Lotería Nacional entregados a perfiles cercanos a la maestra Elba Esther Gordillo.

Cuadro 4.3
El Compromiso Social por la Calidad de la Educación ratifica el diseño del ANMEB

	Cambiar las posibilidades administrativas de las iniciativas oficiales en el futuro	Afectan a las perspectivas posteriores de aplicación de políticas
El ANMEB amplió las capacidades del Estado	Se refrenda la relación de simbiosis entre el Ejecutivo Federal y el SNTE	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización educativa. • Creación del INEE. • <i>Programa Carrera Magisterial</i> • Calidad educativa. • Evaluación docente. • Creación del PANAL.
El ANMEB redefinió la identidad del SNTE sus objetivos y capacidades que posteriormente sirvieron como aliado del Ejecutivo Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Federalización de la educación. • Interlocución bilateral titular del Ejecutivo – Líder del SNTE 	

Fuente: Elaboración propia

Diagrama 11: El Campo Educativo 2000-2006



4.3.3 Recomposición del campo en el sexenio de Fox

En este análisis se puede identificar cómo evolucionan los tres bucles que dieron forma a la conducción, creación y modificación de la política educativa dentro del CEM hasta el año 2012 y permitían dirimir conflictos y diferencias en materia educativa:

1. La relación simbiótica entre el magisterio y el Gobierno Federal que se plasmó en el ANMEB se ratificó con la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación para el sexenio 2006-2012.
2. Esta relación refrendó su instrumentación en el proceso de retroalimentación por un lado del magisterio hacia la consecución de la política de *calidad educativa* aunado a la continuación de la *expansión* y *modernización* de la educación pública en México propuesta por el Ejecutivo Federal. Este refrendo estaba soportado por dos pilares, el primero: la vigencia y ampliación del programa *Carrera Magisterial* para la asignación de incentivos hacia los maestros.
3. El segundo pilar fue la reedición del pacto corporativo en el campo político. El Ejecutivo Federal y el SNTE se retroalimentaban en el campo político; a diferencia del sexenio anterior esta retroalimentación se dio directamente en la figura del presidente de la República y ya precisaba la interlocución o la anuencia de un partido político.
4. La alternancia a nivel subnacional y la búsqueda de refugio de los cuadros del PRI en los gobiernos estatales originaron una relación instrumental electoral entre los gobernadores y las representaciones sindicales. Casos como la doble *negociación salarial* o el reporte a la Federación de un mayor número de maestros a los existentes, por parte de los institutos estatales de

educación para con el objetivo de requerir mayores recursos económicos, abrió un bucle negativo en la forma de conducir el Sistema Educativo Nacional.

5. Surgieron dos nuevas instituciones que influyeron en Campo Educativo durante el siguiente sexenio: el INEE en el campo burocrático y el PANAL en el campo político.

4.4 El SNTE a disposición en periodos electorales

A diferencia de los sexenios anteriores (1988-1994, 1994-2000, 2000-2006), en donde la posición central del SNTE dentro del campo educativo era lo que condicionaba al titular del Ejecutivo Federal a evitar entablar negociaciones de tipo suma cero con el magisterio, en el sexenio de Felipe Calderón fue la capacidad de la dirigencia del Sindicato para influir en el campo electoral lo que desembocó en una alianza entre el Ejecutivo Federal y la dirigencia del Sindicato que resultó en el apuntalamiento de la posición del SNTE dentro del Campo Educativo con la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE).

4.4.1 Ganar la presidencia para ganar el Sistema Educativo: SNTE

Para las elecciones del año 2006, se sostiene que la maestra Elba Esther facilitó los votos indispensables al entonces candidato Felipe Calderón (PAN) para obtener la victoria frente a candidato del Andrés Manuel López Obrador (PRD) (Cano & Aguirre, 2008; Muñoz Armenta, 2011). Estas aseveraciones tienen origen en la filtración de llamadas telefónicas (PEJEGap, 2006; D. A. Rodríguez, 2015) que dan cuenta del tipo de operación política que sostuvo la maestra con el entonces gobernador de Tamaulipas, Eugenio Hernández Flores el 2 de julio de 2006 día de la elección presidencial (Shalala, 2013). En esta llamada la maestra “aconseja” a Hernández Flores que ante “la caída del PRI” hay que

“saber cómo actuar [para tomar] decisiones de fondo”, adelantarse y “hablar [con] Felipe [Calderón] para vender todo lo que tengan para no quedar mal [porque] va a ganar [...] todo para el PRI es institucional y no está mal, pero ante la caída [del PRI] lo interesante es hablar con Felipe y vendérselo [el apoyo]” a lo que el exgobernador replicaba que iba a “hablar con [los gobernadores de estados] vecinos para ver cómo andan” a lo que Gordillo sentencia “que [el panorama político] ya se va despejando, el voto duro ya salió” (PEJEGap, 2006).

Es difícil de comprobar que fueron exactamente los votos del SNTE los que le dieron la victoria al candidato Felipe Calderón (Raphael, 2007) pero, considerando el margen tan pequeño (INE, 2006a) de victoria entre Calderón y López Obrador 0.58% de la votación, equivalente a 233,831 votos- y ante la ausencia de la confirmación explícita de una alianza por ambas partes (Calderón, 2020; Shalala, 2013), los nombramientos en el gabinete de gobierno, de gente cercana a la maestra Elba Esther, dan cuenta de al menos un pago político (Micha & Gordillo, 2013):

- Fernando González Sánchez, yerno de la maestra Gordillo como subsecretario de educación básica (Aviles, 2006);
- Miguel Ángel Jiménez Godínez, como director de la Lotería Nacional (La Redacción, 2009) y,
- Miguel Ángel Yunes Linares, como director general del ISSSTE.

Recientemente, el presidente Felipe Calderón en la presentación de su libro *Decisiones difíciles* afirmó que, frente a un escenario político adverso, que podría costarle la toma de posesión como presidente de México, decidió respetar el acuerdo que tenía Elba Esther Gordillo con el entonces presidente Vicente Fox nombramientos en la SEP,

ISSSTE y Lotería Nacional (Cano & Aguirre, 2008) en aras de no abrirse un nuevo frente político que le representara un escenario de crisis de gobernabilidad (Calderón, 2020).

En este escenario, el SNTE tomó la preponderancia del SEN. La maestra Elba Esther se convirtió en una aliada política del presidente Calderón para la gobernabilidad del SEN. Esta alianza política se operó en el campo burocrático con la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación, celebrada el 15 de mayo de 2008, en donde participaron: el presidente Felipe Calderón, la Secretaria de Educación Josefina Vásquez Mota, y el secretario general del SNTE Rafael Ochoa Guzmán. Esta Alianza tomaba el lugar del “Compromiso Social por la Educación”, signado en 2002. Con esto se ratificaba el diseño institucional del sexenio anterior con el objetivo de lograr la gobernabilidad del SEN.

En 2006, a diferencia del periodo 1992-2000, el Sindicato resolvió participar de la contienda dentro del campo político con una propuesta propia, y ya no como miembro de una organización política. Con la alternancia en el Ejecutivo, y frente a la posibilidad de alternancias, además de la expulsión de la líder magisterial del PRI, el SNTE evitó entablar relaciones político-electorales con el partido en el poder (PAN), y prefirió mantener los acuerdos bilaterales con el titular del Ejecutivo, los que eran instrumentados a través de la SEP. En cuanto al campo político-electoral, la maestra Gordillo privilegió la diversificación (PEJEgap, 2006; D. A. Rodríguez, 2015) de su capital para con candidatos de diversas corrientes políticas (Cano & Aguirre, 2008).

4.4.2 El Campo Burocrático: punto de apalancamiento político del SNTE

Mientras tanto, en el campo burocrático la relación SNTE-SEP-política educativa fue decayendo en el tiempo en forma directamente proporcional a los acuerdos bilaterales entre el titular del Ejecutivo y el SNTE. En diciembre de 2006 el presidente Felipe

Calderón nombró a su ex coordinadora de campaña, Josefina Vázquez Mota, titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Junto con este nombramiento la secretaria de educación tuvo que aceptar el nombramiento de Fernando González Sánchez como Subsecretario de Educación la subsecretaría más importante después del titular de la dependencia. Posterior a este nombramiento el siguiente momento de interlocución fue durante la negociación salarial que se presentó el 15 de mayo de 2007 en conmemoración del día del maestro en México. En torno a estas negociaciones la maestra Gordillo señaló que Vázquez Mota no tenía sensibilidad ni interés para atender las necesidades del magisterio

A partir de abril de 2009 iniciamos los trabajos con un nuevo titular de la Secretaría de Educación con quien recuperamos el diálogo que se había envilecido por la cortedad de miras con que antes se realizaba la administración de la educación, la cual tiene que desarrollarse viendo siempre más allá del tiempo y circunstancias y jamás, jamás supeditada a una ambición personal, carente de autoridad moral (Áviles, 2007; Figueroa, 2013; Y. Rodríguez, 2012):

A mediados de julio de 2007, en entrevista a Raymundo Riva Palacio, la maestra Elba Esther declaró:

- ¿Por qué trae a cachuchazos a la secretaria de Educación?

-No, no la traigo, lo que diría es: ¿por qué no se entiende que en educación es vital que haya alguien que conozca del tema? Ella es una gente educada, preparada, decente; yo no tengo nada contra su persona. Al contrario, me encantaría que nos entendiéramos, pero no sabe del tema. Y entonces, cuando alguien ignora el tema, obviamente hay ciertas dificultades en la comprensión” (Cano & Aguirre, 2008)

Declaración que motivó que Vázquez Mota presentara su renuncia al presidente Felipe Calderón, manifestando que no estaba dispuesta a mantener la relación en esos términos con la líder magisterial a lo que el presidente prefirió aceptar la renuncia de Josefina el 4 de abril de 2009 para poder contender como candidata a diputada federal en las elecciones intermedias de 2009. El 6 de abril fue nombrado Alonso Lujambio Irazábal como el nuevo titular de la SEP y quien falleció a escasos dos meses del final del sexenio,

debido al cáncer de medula ósea que padecía. La relación burocrática entre el SNTE y la SEP fue en malos términos, quien dirimía los conflictos y formalizaba los acuerdos en última instancia volvía a ser el presidente de la República como en 1992.

En el campo burocrático poco cambió para que pueda decir que cambió el arreglo corporativo existente, esto por el cobro de favores políticos por parte de la dirigencia del SNTE al titular del Ejecutivo Federal. Hubo situaciones que no sólo continuaron, sino que se ahondaron:

El derecho al servicio del corporativismo... Pero parece que el gobierno pudiendo hacer muchas cosas sin violar la ley, no se atreve contra los sindicatos, menos contra los de los trabajadores del Estado... por ejemplo, retiene de los salarios las cuotas sindicales, permite las dobles, triples y más plazas en manos de los dirigentes, también tolera que se manipulen las condiciones generales de trabajo, no impone sanciones por faltas administrativas demostrables ni impide que se hereden o ven-dan las plazas de los maestros al momento de su jubilación (Ornelas, 2008, p. 466)

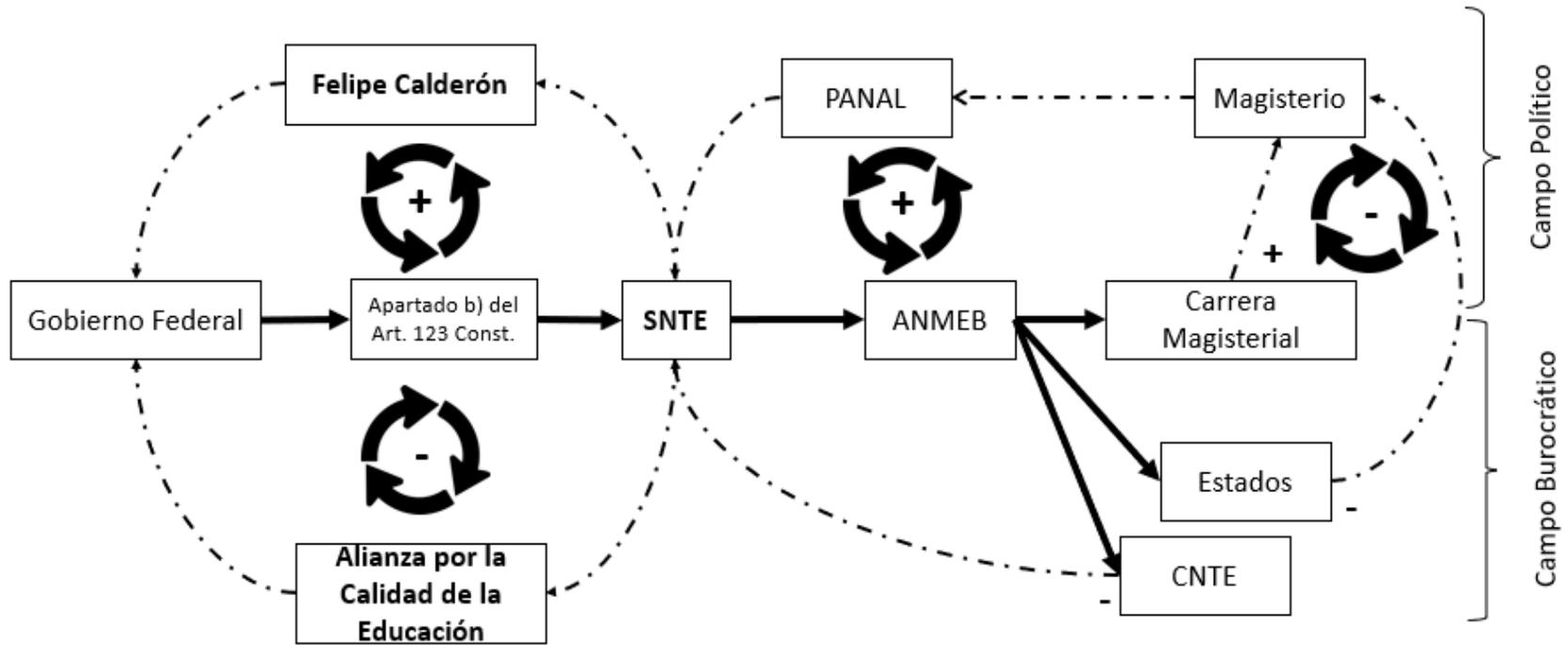
Este tipo de incentivos corporativos se toleraron y fueron situaciones corrientes en la vida dentro del magisterio, y al final del año 2012, ya no había estado de la República en que no se manifestaran este tipo de incentivos. Parte de estos incentivos se veían reforzados con la continuidad de los términos de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del artículo 123 Constitucional*, así como la continuación del programa *Carrera Magisterial*. Estos incentivos, aunados a la alternancia en el Ejecutivo Federal con la problemática propia de la pobre relación entre los gobernadores de oposición y la deficiente relación entre el Sindicato y el Magisterio dieron como un nuevo fenómeno el que la líder del Sindicato pudiera intervenir directamente con los gobernadores la *doble negociación* (Ornelas, 2012)

Este tipo de acuerdos a nivel subnacional comenzaron a causar estragos. Como el caso de la sección 19 del estado de Morelos que en 2008 desconoció la firma de la Alianza

por la Calidad Educativa por no haber incluido en el proceso de negociación entre el SNTE y el gobierno del Estado al Movimiento Magisterial de Base “mientras no se negocie con los representantes legales del movimiento no empezarán el ciclo escolar 2008-2009 y no retirarán el plantón que mantienen en el zócalo” (Morelos Cruz, 2008). Ya no sólo era la oposición proveniente de la CNTE lo que les hacía contrapeso a las decisiones de la dirigencia nacional del SNTE, ahora las mismas secciones estatales del Sindicato tenían una oposición al interior. Por lo que la relación entre los gobiernos subnacionales y el Sindicato ya era costosa en términos económicos y en términos políticos.

Aunque, así como existieron casos de oposición a la líder nacional del SNTE también existieron escenarios que le permitieron a la maestra Elba Esther apuntalar su influencia en el campo político y burocrático subnacional como es el caso de Rafael Moreno Valle en el estado de Puebla. La relación Moreno Valle-Gordillo Morales se remonta al 2003, cuando el entonces priista poblano fue compañero de bancada de la líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Dos años después, en 2010, y con ambos fuera del PRI, Moreno Valle como panista y Elba Esther Gordillo con el control absoluto de Nueva Alianza, concretaron la unión para que éste pudiera convertirse en el primer gobernador de Puebla emanado de oposición (Hernández Navarro, 2018; Nieves, 2010).

Diagrama 12: El Campo Educativo 2006-2012



4.5 Conclusiones

Hemos analizado sucintamente cómo se construyeron las relaciones de poder que han dado forma al Campo Educativo de 1992 a 2012. Es la lógica del corporativismo lo que dio origen a la relación de simbiosis entre el SNTE y el entonces partido oficial, el PRI. Esta relación consistía en la reciprocidad de favores a cambio del apoyo para el logro de los intereses de cada una de las partes. Así el Gobierno de la República se apoyaba en el Sindicato para implementar las políticas educativas a cambio de reformar el sistema de ingreso y reconocimiento de los maestros, pasando de un sistema de incentivos vertical a un horizontal llamado *Carrera Magisterial*. Esta relación tiene su epicentro en la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del artículo 123 Constitucional*, marco jurídico que dio autonomía de organización a los sindicatos a cargo del Estado.

Con la firma del ANMEB se formalizaron los acuerdos logrados entre el Sindicato y el Ejecutivo Federal. A esta relación se agregaron los gobiernos estatales como los responsables de la administración de la infraestructura educativa en sus estados. La inclusión de los gobiernos estatales dio una mayor relevancia a las secciones de representación sindical en los estados de la República, siendo ahora los intermediarios entre el magisterio local y la dirigencia nacional del SNTE, además de velar por los intereses de magisterio frente a los gobiernos estatales.

En un sistema corporativo como el existente en 1992, donde la mayoría de los gobernadores pertenecían al partido oficial, aunado a que las decisiones de política pública se resolvían a través del partido y en última instancia con el presidente de la República daban orden al Campo Educativo, las contiendas al interior se regían por la jerarquía

establecida en los marcos legales, instituciones e incluso actores políticos como presidente municipal, gobernador, SEP, PRI, presidente de la República.

Con la alternancia en el Ejecutivo Federal los miembros del Campo Educativo supieron adaptarse a las nuevas instituciones y alcanzaron nuevos acuerdos y alianzas que hicieron perdurar a las instituciones y a los actores en una lógica corporativa. Así con Vicente Fox no se modificaron los términos de la relación laboral entre el Estado y el Sindicato. Al ya no ser el PRI la institución por donde discurrían las diferencias y los conflictos, la dirigencia del SNTE supo adaptarse a las necesidades de política educativa del nuevo gobierno a cambio de una relación bilateral entre el Estado y el Sindicato sin la intermediación alguna un partido político. Esto tuvo como consecuencia la sustracción del magisterio, como capital político, del PRI y quedó a disposición de la dirigencia nacional del SNTE para poder invertirlo en el campo político, como ocurrió en las elecciones de 2006.

En el sexenio de Felipe Calderón la relación con el SNTE partió de lo político hacia lo educativo. Con la expulsión de Elba Esther del PRI, ahora podía con libertad disponer del capital político que se sustentaba en la base magisterial, para diversificar su influencia en el campo político. Así fue como el 2 de julio de 2006, el día de la elección del nuevo presidente de la República, la maestra Elba Esther hizo labores de operación política con gobernadores de los estados a favor del candidato del PAN. Gracias a este apoyo fue que la maestra Gordillo pudo colocar a gente cercana en puestos de la administración federal que no tenían relación con el ámbito educativo, instituciones como el ISSSTE o la Lotería Nacional.

Esta diversificación en lo político y con la predominancia en el campo educativo con la certeza de su valor indispensable incentivaron a que el Sindicato impulsara la creación de un nuevo partido político, Partido Nueva Alianza, para contender por espacios de representación del Estado y poder defender sin intermediarios los intereses del magisterio, o al menos los de la dirigencia del Sindicato.

En este contexto de las relaciones de poder Estado-Magisterio es como llega en 2012 a la presidencia de la República Enrique Peña Nieto, quien con el respaldo del *Pacto por México* lograron modificar los términos de la relación entre el Estado y el Sindicato. En el siguiente capítulo “*la contienda por el campo educativo*” se expone la visión de los actores que dieron forma a la reforma educativa, así como los intereses que promovían y aquellos que se veían afectados.

Capítulo 5

La contienda por el campo educativo. El proceso legislativo

En el capítulo 3 expuse cómo el *Pacto por México* fue el mecanismo mediante el cual se generaron los acuerdos necesarios para impulsar reformas estructurales durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. En el capítulo 4 describí la simbiosis entre el campo político y el campo educativo de 1992 a 2012 y cómo ambos forma al Sistema Educativo Nacional. En este capítulo analizaré el proceso legislativo que siguió la iniciativa de reforma educativa con el propósito de modificar las relaciones de poder entre los actores relevantes (*incumbents*) del campo educativo.

La reforma educativa fue presentada el 10 de diciembre de 2012 ante la Cámara de Diputados; y fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013. En un lapso de dos meses y dieciséis días se reformó la Constitución en sus artículos 3° y 73. Con dos objetivos centrales:

- 1) La recuperación de la rectoría del Estado; y,
- 2) el desmantelamiento de las relaciones de poder sustentadas en una estructura clientelar corporativa, donde en tanto poder fáctico (Adame Castillo, 2020; Romero Hicks, 2020; Zambrano Grijalba, 2020) o grupo de interés (Nuño Mayer, 2020) se identificó al Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE) como el principal responsable. A lo que el Sindicato apuntara que en caso de ser así son corresponsables más no responsables únicos (Valdivia

Hernández, 2020) de la estructura clientelar que incluye la participación y decisión de los titulares en turno del Ejecutivo Federal.

La legislación secundaria –con la cual se implementó– se presentó el 13 de agosto ante la Cámara de Diputados, y fue promulgada el 11 de septiembre de 2013. En total, el proceso legislativo tuvo una duración de nueve meses. En siete meses se crearon y modificaron las leyes que iban a dar operatividad a estos dos objetivos: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (LINEE); la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD); y, las reformas a la Ley General de Educación (LGE).

El objetivo de este capítulo es exponer el origen político de la reforma educativa del año 2013. Para indagar en la trama, hice uso de entrevistas a profundidad a actores relevantes en la construcción política de la reforma educativa:

- Aurelio Nuño Meyer (PRI), miembro de la mesa redactora del *Pacto por México*, jefe de la Oficina de Presidencia y Secretario de Educación (2015-2017);
- Marco Adame Castillo (PAN), miembro del Consejo Rector del *Pacto por México*;
- Juan Carlos Romero Hicks (PAN) presidente de la Comisión de Educación durante la LXII Legislatura del Senado y las LXII y LXIII Legislaturas de la Cámara de Diputados;
- El profesor Raymundo Valdivia Hernández (SNTE) – Secretario Técnico del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente, Secretario Técnico del Observatorio Público de Transparencia e Información, y

Representante del Comité Ejecutivo Nacional en diversas entidades de la República; y,

- David Calderón Martín del Campo, presidente de Mexicanos Primero A.C.

Además de las entrevistas en profundidad, para analizar las posturas que sostuvieron los diversos partidos políticos, utilicé la información del *diario de los debates* de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. Para hacer un análisis de los discursos que los diferentes diputados y senadores pronunciaron a lo largo del proceso legislativo de la reforma educativa recurrí a las sesiones públicas que se encuentran disponibles en el Canal del Congreso, en la plataforma de YouTube. Finalmente, para rastrear declaraciones hechas por actores relevantes, como maestros, dirigentes sindicales, miembros de la sociedad civil organizada y académicos que no tuvieron oportunidad de ocupar las tribunas legislativas, consulté fuentes hemerográficas.

Con el objetivo de filtrar la información a partir del esquema de análisis propuesto al inicio de esta investigación, la información fue procesada en hojas de cálculo de Excel y en una unidad hermenéutica de ATLAS.ti. El esquema de análisis consiste en apuntar:

- El establecimiento y la transformación de organizaciones estatales y partidistas a través de las cuales los políticos llevan a cabo iniciativas políticas.
- Los efectos de las instituciones y procedimientos políticos en las identidades, objetivos y capacidades de los grupos sociales que se involucran en la política de elaboración de políticas sociales.
- El "ajuste" -o la falta de este- entre las metas y capacidades de los diversos grupos políticamente activos, y los puntos históricamente cambiantes de acceso y apalancamiento permitidos por las instituciones políticas de una nación; y

- La forma en que las políticas sociales establecidas anteriormente afectan a las políticas posteriores (Skocpol, 1995, p. 41).

En este capítulo se aborda los intereses en contienda para lograr los consensos necesarios para llevar el acuerdo del *Pacto por México* a ser viable en el Poder Legislativo. El capítulo se divide en tres apartados. El primer apartado da cuenta de la contienda por el campo educativo. Parte del diagnóstico del que partió el Ejecutivo Federal y los miembros integrantes del *Pacto por México* que dieron forma a los intereses a promover en la reforma educativa creando un *loop reformador* al tiempo que se creó un *loop de contención* que tuvo la función de inhibir la influencia del SNTE en el proceso de reforma. En el segundo apartado expongo cómo lo central de la reforma educativa fue transformar las relaciones de poder de los miembros integrantes del campo educativo (*incumbents*). Finalmente analizo el proceso legislativo que siguió la reforma educativa en donde se hacen públicos los intereses en contienda.

5.1 La contienda por el Campo Educativo

El campo educativo en México se compone de la simbiosis entre lo político y lo burocrático, siendo el Estado y el SNTE los acreditantes de la educación pública. La reforma educativa, como resultado del *Pacto por México* fue la primera prueba que tuvo el presidente Peña Nieto para demostrar su compromiso con los acuerdos alcanzados en las mesas de trabajo del *Pacto*. La reforma encaraba al presidente de México a renunciar al uso del magisterio de forma clientelar, corporativa y electoral. Para los firmantes del *Pacto* si el presidente accedía a esta reforma era muestra de que se podría transitar hacia más reformas estructurales (Adame Castillo, 2020; Romero Hicks, 2020; Zambrano Grijalba, 2020). Esta es la razón por la que la reforma educativa fue la primer reforma estructural: no porque fuera sencilla de sacar adelante, tampoco porque existiera un acuerdo común sobre el diagnóstico del sistema educativo nacional (Chacón Ángel, Policarpo; Rodríguez Olivero, 2009; Cotidiano, 2013; Didriksson, 2015; H. (Coordinador) Zamitiz Gamboa, 2016).

El hecho del rompimiento de la maestra Elba Esther Gordillo con el PRI, así como la falta de acuerdos político-electorales entre ella y el presidente Peña Nieto facilitó al titular del Ejecutivo tomar la decisión de transitar con los acuerdos del *Pacto por México* (Nuño Mayer, 2020). Dado que las negociaciones bilaterales entre el Ejecutivo y el SNTE habían probado sus alcances y limitaciones (Calderón Martín del Campo, 2020; Nuño Mayer, 2020) fue necesario cambiar el entramado de las relaciones de poder desde el marco jurídico. Es así como entra en el campo educativo el Poder Legislativo.

El análisis de los intereses en contienda planteados dentro del proyecto de iniciativa, así como las reservas que fueron presentadas a lo largo del proceso legislativo y el debate en el pleno de la Cámara de Diputados del 19 de diciembre de 2012 es relevante

en esta investigación porque son el punto de encuentro de dos ejes de esta investigación: *el acceso entre instituciones políticas y las capacidades de grupo y las políticas públicas como transformadoras de la política.*

El estudio del *acceso entre instituciones políticas y las capacidades de grupo* parte del supuesto que el desarrollo histórico de las instituciones gubernamentales influye no solamente en la conciencia política y las orientaciones de diversos grupos sociales, sino que al mismo tiempo en el conjunto estructural de las instituciones políticas proveyendo acceso y “apalancamiento” a algunos grupos y alianzas, y negando el acceso y el apalancamiento a otros grupos y alianzas que operan en la misma política (*polity*) nacional.

El análisis sobre cómo *las políticas públicas transforman la política* parte del supuesto que una vez instituidas las políticas tienen un efecto de retroalimentación en dos sentidos: 1) expanden las capacidades del Estado, por lo que transforman las posibilidades administrativas para las iniciativas oficiales en el futuro y a su vez afectan prospectos futuros para la implementación de políticas públicas. 2) las nuevas políticas influyen las identidades sociales, metas y capacidades de los grupos y las subsecuentes luchas o aliados políticos. Desde esta perspectiva de análisis el proceso político de una política (*policy*) es “exitosa” si aumenta las capacidades del Estado y puede promover su futuro desarrollo, especialmente si alienta a grupos y alianzas políticas para defender la continuación de la política y su expansión.

Dentro de estos dos ejes de análisis es preciso recordar que los intereses (*illusio*) en contienda son *intereses específicos* con el objetivo de convertirlos en *intereses genéricos*. Primeramente, conviene recordar qué se entiende en esta investigación por interés “los agentes sociales obedecen una regla sólo en la medida en que su interés por seguirla

supera su interés por ignorarla [hay] que preguntarnos qué es lo que hace operar a esas reglas en primer lugar” (Bourdieu, 1989). Cualquier interés es entonces el resultado de condiciones sociales de construcción histórica (Bourdieu, 2000).

Los intereses generales están referenciados a la existencia misma del campo y son reconocidos por aquellos agentes que aceptan participar en el juego, “uno ve que, entre gentes que ocupan posiciones opuestas en un campo y que parecen opuestas en todo, radicalmente, hay un acuerdo oculto y tácito sobre el hecho de que vale la pena luchar a propósito de las cosas que están en juego en el campo” (Bourdieu, 1997). Mientras que los intereses específicos están referidos a la lucha dentro del campo, pero focalizadas en la posición relativa que se posee en el campo, posición que está definida por el volumen de capital y la estructura el capital. Con este marco de analizaré el proceso legislativo de la reforma educativa.

Conociendo las posturas de los actores (*incumbents*), y la iniciativa del presidente Enrique Peña Nieto, retomo el primer eje de análisis, establecer el campo de acción: *La formación del Estado y las iniciativas de los políticos* para conocer los intereses en contienda.

Tabla 23: Los intereses dan forma al campo de contienda

	Políticos	Administradores Públicos	<i>Incumbents</i> Titulares/Propietarios
Intereses Promovidos	<i>Campo de contienda reforma educativa 2013</i>		
Intereses en Defensa	<p><i>Distribución del poder de veto y decisión en materia educativa en México</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Ejecutivo Federal</i> <i>2. Pacto por México</i> <i>3. SNTE</i> <i>4. Mexicanos Primero</i> 		

Fuente: Elaboración propia a partir de *Protecting Soldiers an Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Skocpol (1995)

5.1.1 Iniciativa presidencial

La iniciativa presentada por el presidente Enrique Peña Nieto planteaba, desde su óptica, los términos y los intereses genéricos en contienda de materia educativa. Esta iniciativa de decreto consistía en reformar los artículos 3° en sus fracciones III, VII, VIII y IX. Así como el artículo 73 en su fracción XXV.

La propuesta de reforma a la fracción III del artículo 3° es relativa a los criterios que orientan la educación:

1. El Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de toda la educación que ofrece el Estado considerando la opinión de los involucrados en el proceso educativo.
2. Establece los concursos de oposición para el ingreso al servicio docente y se reserva para el Estado los ingresos y promociones siendo inválidos aquellos que sean otorgados por la ley secundaria.
3. Se crea el Servicio Profesional Docente (SPD) y su reglamentación establecerá los términos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio.
4. Se incluye en el texto constitucional la participación dentro del proceso de consulta para determinar planes y programas de estudio.

La reforma de la fracción VII del artículo 3° cambiaba el marco legal que regía la relación laboral con el magisterio del apartado B) al apartado A) del artículo 123 constitucional. Es decir, ahora se proponía catalogar a los maestros dentro del rubro de “obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo” cuando hasta el momento se les estaba considerando como

trabajadores de un Poder de la Unión con lo que suprimía la dinámica del acceso, promoción y reconocimiento de los maestros a través de la *Comisión Nacional SEP-SNTE* y sus equivalentes a nivel subnacional, es decir, suprimía el esquema de escalafón.

La reforma a la fracción VIII del artículo 3º facultaba al Congreso de la Unión para unificar y coordinar la educación en toda la República, así como fijar las aportaciones económicas para el servicio público educativo y las sanciones de quienes las infrinjan. Finalmente, la fracción IX del artículo tercero constitucional otorgó autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), además de facultarlo para realizar mediciones, expedir lineamientos de evaluación, emitir directrices para mejorar la calidad de la educación y establecer que una Junta de Gobierno regiría al Instituto, y su conformación.

En cuanto a la reforma del artículo 73, se facultaba a la Cámara de Diputados para legislar, establecer, organizar y sostener en toda la República para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

Adicional a estas reformas en los artículos transitorios se presentaban los siguientes pasos para implementar la reforma educativa : a) establecimiento del procedimiento para los nombramientos de los miembros de la Junta de Gobierno del INEE, b) creación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), así como las reformas correspondientes a la Ley General de Educación (LGE), c) creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE) y de la evaluación docente como mecanismo de mejora de la práctica profesional, d) fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas para resolver problemas de operación básicos, e)

incremento del número de escuelas de tiempo completo y de suministro de alimentos nutritivos a través de microempresas locales y f) prohibición de alimentos que no favorezcan a la salud de los educandos.

Sabiendo que en el sistema educativo influyen múltiples variables (Bronfenbrenner, 1981; Gil Antón, 2013) esta Reforma partió de la visión que indicaba que al modificar las relaciones de poder, a nivel macro, se podría impactar en la calidad (nuevo eje rector) de la educación pública en México. Es preciso acotar que este proyecto de decreto estableció los dos elementos que constituyeron el campo de contienda de la reforma educativa:

- 1) Recuperar facultades y espacios cedidos al SNTE por parte del Estado; y,
- 2) Reducir el control del SNTE en el desarrollo profesional de los profesores, a través del Servicio Profesional Docente, y la evaluación docente, teniendo a la calidad de la educación como eje rector y siendo el INEE el facultado con autonomía de la SEP, el SNTE y el Gobierno Federal para colaborar en el proceso de evaluación a los maestros, en coordinación con el Servicio Profesional Docente quien era la institución responsable de entablar comunicación con el CENEVAL para la elaboración de los instrumentos de evaluación. Es decir, fue una reforma política (*politics*) en materia educativa.

El exsecretario de educación Aurelio Nuño (2020), apuntó que el objetivo final de la reforma “era la calidad de la educación y sí teníamos muy claro que para lograr eso por supuesto que había que debilitar al Sindicato, pero sin lugar a duda”. Para él “debilitar al Sindicato significaba que no siguieran controlando las Escuelas Normales, significaba que no controlaran el ingreso de los maestros al servicio, significaba que no controlaran las promociones, significaba que sí pudieras sacar del salón de clases a un maestro que no

tiene las competencias básicas para estar en frente de un grupo. E implicaba recuperar, y eso nunca lo ocultamos, la rectoría del Estado”(Nuño Mayer, 2020). Estas decisiones partían de identificar la fuerza política del SNTE para movilizarse para hacer “paros, huelgas, etc. o para movilizarse electoralmente y había sido una vieja tradición desde el PRI” concluye que esta fuerza política deviene del control sobre la vida profesional del maestro:

Entonces si le pedían al maestro que participara en las organizaciones electorales, el maestro lo hacía porque no hacerle caso al Sindicato podía tener costos altísimos, como este: se llegó al extremo de Oaxaca, de ese corporativismo en donde oficialmente quien no tuviera un 80% de participación en los actos políticos del Sindicato no tenía derecho a ser considerado para las promociones de director, entonces, pues sí claro que la consecuencia de la Reforma [Educativa 2013] es un debilitamiento del Sindicato y eso lo teníamos muy consciente y yo entiendo que a ellos no les guste y entiendo que estuvieran en contra de eso pero justamente por eso se hizo” (Nuño Mayer, 2020)

En contraste, el profesor Raymundo Valdivia Hernández del SNTE sostiene que la representación laboral del magisterio impone a la dirigencia sindical a tener interlocución con el gobierno independientemente del partido de origen del titular del Ejecutivo en turno con el objetivo de tomar acuerdos. Puntualiza que desde el año 2008 el Sindicato tomó la decisión de hacer el otorgamiento de plazas magisteriales no se dio en forma directa sino que eran “producto de un proceso de evaluación y a manera de concurso donde se consideraban una serie de elementos de los maestros para que obtengan la plaza” (Valdivia Hernández, 2020). Hecho que reconoce que no impidió que se presentaran “ejercicios por parte de gobiernos estatales y a veces en contubernio con dirigente sindicales donde las plazas se vendían a altos costos, y eso era en gran parte la corrupción”.

En entrevista, el profesor Valdivia enfatiza que a pesar de los avances en transparentar el otorgamiento de plazas, reconocimientos y promociones en el año 2012

“en vez de tener una relación de cordialidad, en donde nos sentáramos a la mesa a discutir qué era lo mejor para el Sistema Educativo Nacional el magisterio no participó... En esa recuperación, entre comillas, de la rectoría del Estado fue hacer a un lado al SNTE, si hubieran ellos querido y podido en todo, por eso es respetable, es facultad y atribución de la autoridad, ahí está, promoción, que son los asensos para los maestros en una cuestión, las promociones ellos violaron las leyes porque para el sistema promocional nosotros nos regulábamos por un sistema escalafonario y el escalafón lo abrogaron y automáticamente se crearon nuevas reglas” (Valdivia Hernández, 2020).

Agrega que “la parte que fue muy severa fue la permanencia, nosotros discutimos, vía nuestros diputados, que la permanencia no podía estar sujeta a un proceso de examen porque lo que ellos planteaban y nosotros pudimos modificar en la segunda parte, las iniciativas de ley decían que a un maestro se le iba a aplicar un examen y si el maestro reprobaba, como si estuviésemos en los inicios del siglo XX, si reprobaba un examen el maestro se le iba a quitar su plaza, entonces esta era una agresión laboral severa” (Valdivia Hernández, 2020).

Las declaraciones hechas por Nuño Mayer y Valdivia Hernández dan cuenta de las fronteras sobre la percepción de la *plaza magisterial* y por qué es tan importante contenderlas y no cederlas. Mientras que Nuño Mayer ve en la plaza magisterial un activo del Sindicato sobre el cual está sustentado su poder para poder materializar la base magisterial en movilizaciones con fines políticos, el Sindicato ve la plaza como una posesión de cada maestro, es decir, el resultado de los derechos adquiridos a través de la lucha histórica por los derechos laborales del magisterio y que esta lucha no podía reducirse a aprobar un examen estandarizado.

El hecho de que el derecho superior de la niñez a recibir una educación sólo es mencionado cuatro veces en el debate de la sesión del 19 de diciembre de 2012 da cuenta del sentido político de la Reforma. Se dejó explícito en la ponencia de la diputada Dora María Guadalupe Talamante Lemas y el diputado José Angelino Caamal Mena, ambos del Partido Nueva Alianza (Diario de los Debates, 2012b).

La reforma educativa no planteó la pérdida de derechos adquiridos para quienes ya se encontraban dentro del servicio magisterial; de hecho, esos derechos estaban salvaguardados desde la iniciativa emitida por el presidente Enrique Peña Nieto (Peña Nieto, 2012, p. 7). Los nuevos ingresos al Servicio Docente serían quienes estarían en un nuevo esquema laboral. Existen estimaciones que hablan de alrededor nueve mil maestros despedidos a causa de la reforma educativa. Al respecto es preciso señalar que los despidos que se dieron fueron por la negación de los maestros a ser evaluados de acuerdo a lo establecido en el nuevo marco legal (Lilian Hernández & Páramo, 2016; Romero Hicks, 2020) pero ningún maestro fue despedido por obtener la *no idoneidad* como resultado de hasta una tercera evaluación

5.1.2 Loop reformador

Este *loop reformador* consiste en la confluencia de cuatro actores centrales y su contexto, que permitió alinear los intereses en torno a la promulgación de la reforma educativa. El primer actor central fue el presidente electo Enrique Peña Nieto al encomendar a Aurelio Nuño Meyer el tema educativo (Calderón Martín del Campo, 2020; Nuño Mayer, 2020). Como resultado de esta encomienda fueron convocadas diversas organizaciones de la sociedad civil, en el mes de septiembre de 2012, a entablar un diálogo con el objetivo de implementar una reforma en materia educativa. Mexicanos Primero A.C. fue una de las

organizaciones invitadas a formar parte de estas mesas de diálogo (Calderón Martín del Campo, 2020). En estas mesas se impulsaban dos enfoques como propuesta de solución:

- 1) Aquellos que abogaban por un proceso de acreditaciones para avanzar en un escalafón; y,
- 2) aquellos que preferían un esquema de evaluación nacional de criterios académicos base, con los que debía contar todo maestro.

En este sentido, Calderón Martín del Campo, presidente de Mexicanos Primero A.C. señala que: “Buena parte de las organizaciones de esa alianza estaban a favor de una evaluación que tuviera los rasgos de un proceso de acreditación”. Esta acreditación se alcanzaría, integrando: “cursos, observación en clase, portafolios”. Una de las fuentes del nuevo modelo provenía de la experiencia chilena: “muy en la línea de lo que se estaba haciendo en Chile”. Una de las grandes interrogantes apuntaba a que “la garantía de que se cumpla el derecho a la educación de los niños es que sus educadores tengan al menos los elementos suficientes en estos rasgos. Entonces, discutamos cual es la mejor herramienta.” La apuesta era superar esa visión que consistía en que la carrera magisterial únicamente funcionó para: “mejorar el estilo de vida de los maestros, lo cual es muy bueno. Un indudable triunfo de la carrera magisterial es que sacó a los profes de la pobreza y los puso en una incipiente clase media.”

Pese a los beneficios resultantes de las prestaciones alcanzadas por el SNTE quienes abogaban por actualizar el escalafón existente con un nuevo mecanismo de acreditaciones también conocen los límites de éste a partir de la experiencia de *Carrera Magisterial*, “se sobreentendía que te metías a un proceso constante de formación profesional, era por *macheterismo*, digamos más que por avance demostrable, pero sí estaba

muy claro que había una progresión de esfuerzo de [los niveles] A, del B, del C, pero ya los niveles D y E se los quedó como patrimonio el Comité Ejecutivo Nacional” lo cual impedía acortar la brecha de desigualdad en los ingresos de los maestros “en 2012 tu tenías maestros que ganaban \$3,000.00 y maestros que ganaban \$111,000.00, hoy tienes maestros que ganan \$12,000.00/\$13,000.00 promedio al grueso de país y sí tienes profes de \$80,000.00/\$90,000.00” (Calderón Martín del Campo, 2020).

Frente a este escenario el Gobierno entrante optó por la opción de evaluaciones y en parte porque el Gobierno vio inviable el esquema de negociaciones bilaterales entre Gobierno-Sindicato donde el centro de las negociaciones se centraban en “las contrataciones y promociones de los maestros y en esas mesas el Sindicato siempre bloqueaba cualquiera de estas fórmulas y entonces te podías pasar toda la vida sentado en esas mesas sin llegar a ningún tipo de acuerdo” (Nuño Mayer, 2020). En este contexto y contando con los acuerdos asentados en el *Pacto por México* se apostó por la reforma a través de las representaciones en el Poder Legislativo de los partidos firmantes.

Originalmente el plan para la reforma educativa era un proceso de implementación distribuido a lo largo del sexenio (Nuño Mayer, 2020). Y así se puede observar en el documento “Ahora es Cuándo” (2012) de Mexicanos Primero a quienes se les ha señalado como el autor intelectual de la reforma educativa. Pero fue la coyuntura del contexto lo que dio origen al *loop reformador* que permitió que la reforma a la constitución se realizara en un periodo de tiempo de dos meses.

El *loop reformador* es el resultado de la conjunción de:

1. ***Los términos del Pacto por México y los intereses de los firmantes:*** La reforma central para el PRI dentro del *Pacto* era la Reforma Energética (Adame

Castillo, 2020; Calderón Martín del Campo, 2020; Zambrano Grijalba, 2020), por lo que las reformas previas sirvieron a las partes para poner a prueba la seriedad del *Pacto*. Sin existir un orden de jerarquización de las reformas estructurales, la reforma educativa fue la primera prueba.

2. ***Los perfiles políticos de los dirigentes de los partidos firmantes del Pacto por México:*** fueron perfiles que reconocieron la necesidad de negociar, ante el cambio de gobierno, ya sea por iniciativa propia (Zambrano Grijalba, 2020), o como un camino de sobrevivencia política (Adame Castillo, 2020).
3. ***La capacidad operativa de los firmantes del Pacto por México para generar sinergias*** (*Pacto por México*-Partido Político-Grupo Parlamentario Diputados- Grupo Parlamentario Senado): esta capacidad está directamente relacionada con la vida interna de los partidos políticos.
4. ***La vida interna de los partidos políticos:*** partiendo por la disciplina interna del PRI que aunque tenían opiniones encontradas sobre la reforma educativa se alinearon con la iniciativa presidencial (Nuño Mayer, 2020). Continuando con el cisma en el PRD en donde el ala moderada poseía la titularidad Comité Ejecutivo Nacional mientras el ala dura se decantó por la creación de un nuevo partido político (Zambrano Grijalba, 2020). Finalmente, el PAN, que necesitaba una oportunidad para desmarcarse políticamente del sexenio del presidente Felipe Calderón.
5. ***La incursión del SNTE en el campo político-electoral:*** la incursión del SNTE en procesos político-electorales post-alternancia de la mano de la maestra Gordillo, la diversificación del apoyo del SNTE a diversas candidaturas, así como la nominación de un candidato propio a la Presidencia

de la República por parte del PANAL (Cano & Aguirre, 2008; Pérez Ruiz & Sánchez Díaz, 2013; D. A. Rodríguez, 2015), tuvieron como resultado que los términos de interlocución entre el Sindicato y los principales partidos políticos (D. A. Rodríguez, 2015) fueran de corte político, en detrimento de la representación sindical. El mismo efecto ocurrió posteriormente con el equipo de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto, y la decisión de no tener un “acuerdo en firme” con el SNTE hasta no resolver la toma de posesión con el PAN y el PRD.

De manera que, al inicio del nuevo sexenio, el SNTE se encontraba sin compromisos que reclamar al nuevo gobierno (Nuño Mayer, 2020; D. A. Rodríguez, 2015). Dado que los acuerdos, en los sexenios anteriores, se dirimían con el titular del Ejecutivo, dejando de lado al partido, no encontró apoyo en el PAN y menos aun cuando el mismo partido necesitaba desmarcarse del sexenio del presidente Calderón.

En cuanto al PRD, las relaciones que estableció el Sindicato existían, pero de forma precaria. Lograron impulsar a través de su bancada su inconformidad, pero el cisma al interior del PRD no abonó a un esfuerzo colectivo por parte de la izquierda mexicana.

6. ***Los resultados electorales del PANAL en 2012:*** esto es, los resultados electorales, en términos de representación en el Poder Legislativo, no fueron tan copiosos en comparación con el año 2006. El PANAL, y el SNTE, pasó de tener una representación del 44% en la LX Legislatura a 17% en la LXII Legislatura en la Comisión de Educación en la Cámara de Diputados (Martínez Bordón et al., 2018). Ello significó una menor capacidad de apalancamiento del

Sindicato en el Poder Legislativo. Esta disminución de representación en la Comisión de educación fue resultado de la asignación de los representantes de los diferentes grupos parlamentarios en las diversas comisiones del Poder Legislativo al inicio de la legislatura. Así fue como en 2012 el PANAL no logró colocar ni un representante en la Comisión de Educación del Senado de la República y solamente a una diputada en la Cámara de Diputados Dora Ma. Guadalupe Talamante Lemas.

7. ***La iniciativa de Mexicanos Primero supo aprovechar los tiempos político-electorales para poner a discusión el tipo de educación que México necesita:*** No menos importante fue el impacto que tuvo el documental “¡De Panzazo!” (Rulfo & Loret de Mola, 2012) para crear una conciencia social de lo que ocurría dentro de las escuelas públicas de educación básica en México. Y su posterior participación a la convocatoria hecha por Aurelio Nuño, encargado del tema educativo en el equipo de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto (Calderón Martín del Campo, 2020). Aunque se ha señalado que el resultado de la reforma educativa es producto de Mexicanos Primero, quienes planteaban cuatro caminos para la transformación propuestos por Mexicanos Primero son: 1) Recuperar la rectoría del Estado Mexicano en educación, 2) Profesionalización docente, 3) gasto transparente y eficiente, 4) autonomía y participación de las escuelas (Mexicanos Primero 2012). Se puede observar que la Reforma abarcó de forma completa uno de cuatro: recuperar la rectoría del Estado Mexicano mientras que para los otros tres caminos se dio el primer paso, pero no con la profundidad que Mexicanos Primero planteaba.

La efectividad de estos siete factores cobra relevancia al ubicarlos de forma cronológica y en su contexto. El primer factor fue la incursión del SNTE en el campo político electoral con el nacimiento del Partido Nueva Alianza en 2005. La capacidad que tuvo para alcanzar la votación que le permitió mantener el registro como partido político en 2006, lo cual representaba que para el año 2012 estaba en condiciones de formar coaliciones con otras fuerzas políticas, aunque al final la decisión fue prescindir de las coaliciones.

El segundo factor fue el estreno del documental *¡De panzazo!* El 24 de febrero de 2012. Mexicanos Primero aprovechó la coyuntura electoral para poner el tema de la educación como uno de los temas centrales de las campañas (Silva-Herzog Márquez, 2012) en donde los candidatos expusieran qué ofrecían en caso de llegar a la presidencia de la República (Calderón Martín del Campo, 2020). Este documental tuvo un impacto en el campo educativo y en el campo electoral, tanto por la problemática multivariante de la educación en México que presenta el documental, así como la capacidad de “apalancamiento en el poder político y en el poder económico” (Calderón Martín del Campo, 2020) de la asociación a través de sus miembros fundadores, uno de ellos es Alejandro Ramírez dueño de la cadena *Cinépolis*, segunda cadena de cines más grande del mundo, gracias a quien este documental logró ser proyectado en todos los estados de la República Mexicana a lo que hay que añadir los llamados por parte del SNTE para prohibir la proyección del documental en las escuelas (González, 2012), que, contrariamente, fueron el aliciente para hacer crecer el interés por conocer su contenido. Así el SNTE y el PANAL llegaron al periodo electoral con un estigma a los ojos del electorado.

Así se llegó el día de la elección de 2012 y los resultados tuvieron dos efectos, por un lado, el PANAL vio disminuida su representación en las Cámaras de Diputados y Senadores. Por otro lado, está la decisión por parte del Ejecutivo Federal de firmar el *Pacto por México*. La firma del *Pacto* es la consecuencia de dos de los factores presentados: la vida interna de los partidos políticos de oposición que firmaron *Pacto* y los perfiles políticos de sus dirigentes. Para el PAN era estratégicamente recomendable desmarcase de la administración de Felipe Calderón, por lo que el *Pacto* representaba una estrategia con miras hacia el futuro del partido. En cuanto al PRD, el *Pacto* representaba la oportunidad de no repetir una dinámica de confrontación con el Ejecutivo Federal como había sucedido de 2006 a 2012. La capacidad de los dirigentes para tomar estas decisiones fueron uno de los catalizadores para que el *Pacto* se firmara.

Los dos últimos factores fueron la prioridad de la reforma energética para el Ejecutivo Federal y la capacidad de las bancadas de oposición para leer la prioridad del Ejecutivo y sacar ventaja para promulgar la reforma educativa (PAN), la reforma en telecomunicaciones (PAN), la reforma hacendaria (PRD), la reforma en materia de competencia económica (PRD), la reforma financiera (PRD), diversas reformas en transparencia (PAN), la reforma político-electoral (PAN-PRD) antes que la reforma energética (PRI) como muestra de parte del Ejecutivo para respetar los términos del *Pacto por México*.

En esto consistió el *loop reformador*, fue una conjunción de acuerdos surgidos del contexto y de las posiciones que ocuparon cada uno de los interesados (*incumbents*) dentro del campo educativo. La ausencia de alguno de estos siete factores pudo haber repercutido directamente en la promulgación de la reforma educativa.

5.1.3 Loop de contención

Este *loop* hace referencia a la convergencia de relaciones e intereses que contuvieron la influencia del SNTE en tres ámbitos, 1) en el campo político al tener el PANAL la mejor representación en el 2012 en el Poder Legislativo no tuvo la posibilidad de influir en las decisiones tomadas dentro de la Comisión de Educación, en donde se dictaminó la iniciativa presidencial; 2) también en el campo político la líder del Sindicato no logró llegar a acuerdos con los partidos políticos para formar coaliciones electorales y tampoco con el presidente electo (Cano & Aguirre, 2008; Raphael, 2007; D. A. Rodríguez, 2015); 3) en el campo burocrático el nombramiento de Emilio Chuayffet como titular de la SEP se negó un canal franco que permitiera la interlocución interinstitucional. A raíz de estos tres hechos es que los reformadores decidieron transitar con el *Pacto por México* y las respectivas representaciones políticas dentro del Poder Legislativo.

La representación del Sindicato dentro de la Comisión de Educación en la LXII Legislatura fue la más reducida con la que había contado desde el año 2000, lo cual le redujo capacidad de apalancamiento para promover sus intereses al interior de la Cámara. El número total de diputados del PANAL fue de uno, situación que obligó a la maestra Gordillo a buscar aliados dentro de los demás partidos; encontró apoyo en la bancada del PRD, PT, y Movimiento Ciudadano (Cámara de Diputados, 2012b) -esta afirmación se hace patente en el Diario de los Debates de la sesión donde se aprobó la reforma educativa (Diario de los Debates, 2012b).

En votación relativa a los términos generales y sobre los artículos no reservados de la reforma no hubo votos en contra por parte de los 213 participantes. La búsqueda de aliados fue relativa a tres artículos que alteraban las relaciones de poder: Art. 3° fracción III la creación del Servicio Profesional Docente y los concursos de oposición para el

ingreso, promoción, reconocimiento y destitución del servicio. Art. 73 fracción XXV relativa al ingreso del Poder Legislativo al campo educativo. Y el artículo quinto transitorio el cual tenía 3 objetivos. El primero implementaba el Sistema de Información y Gestión Educativa que tenía como objetivo censar escuelas, maestros y alumnos. El segundo el uso de la evaluación docente como herramienta de medición de la preparación de los docentes. Este argumento encuentra su sustento en el sentido de las votaciones manifestada por el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza (cuadro 5.2) y la resonancia en el apoyo obtenido desde otras fuerzas políticas (cuadro 5.3)

Para que una reforma a estas fracciones no fuera aprobada eran necesarios 167 votos; del recuento de las votaciones se puede observar que lo más cerca que estuvo el PANAL de detener una reforma fue en los artículos que como bancada votaron en contra: la fracción III del artículo 3° con 100 diputados que no votaron a favor de la reserva. La fracción XXV del artículo 73 con 113 diputados que no votaron a favor de la fracción reservada y el artículo quinto transitorio con 149 diputados que no se sumaron a favor.

Tabla 24: Votación del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Intervención	Diputado	En lo general	Frac III Art. 3°	Frac IX Art. 3°	Art. 73° Frac XXV	5° Transitorio
1	Talamante Lemas, Dora María Guadalupe	Favor	Contra	Ausente	Contra	Contra
2	González Roldán, Luis Antonio	Favor	Contra	Quorum	Contra	Contra
3	Cerda Franco, María Sanjuana	Favor	Contra	Favor	Contra	Contra
4	Garfias Gutiérrez, Lucila (Coord GPPANAL)	Favor	Contra	Contra	Contra	Contra
5	Rincón Chanona, Sonia	Favor	Contra	Favor	Contra	Contra
6	Caamal Mena, José Angelino	Favor	Contra	Favor	Contra	Contra
Sin intervención en tribuna	Bribiesca Sahagún, Fernando	Favor	Contra	Favor	Contra	Contra
Sin intervención en tribuna	Félix Hays, Rubén Benjamín	Favor	Contra	Favor	Contra	Contra
Sin intervención en tribuna	Fujiwara Montelongo, René Ricardo	Favor	Contra	Favor	Contra	Contra
Sin intervención en tribuna	Olvera Barrios, Cristina	Favor	Contra	Favor	Contra	Contra

*Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó

Fuente: Elaboración propia a partir del Diario de los debates del 19 de diciembre 2012 (Diario de los Debates, 2012b)

Pero las decisiones en el campo político necesitaban operarse en el campo burocrático. La iniciativa de dotar de autonomía al INEE y la creación de un Servicio Profesional Docente, constituyó un *loop de control* para alejar la influencia del Sindicato del campo político y dirigirla al campo burocrático en donde, con las nuevas instituciones, su influencia era menos acentuado. Sería en la legislación secundaria en donde se expondrían los términos del funcionamiento de éste.

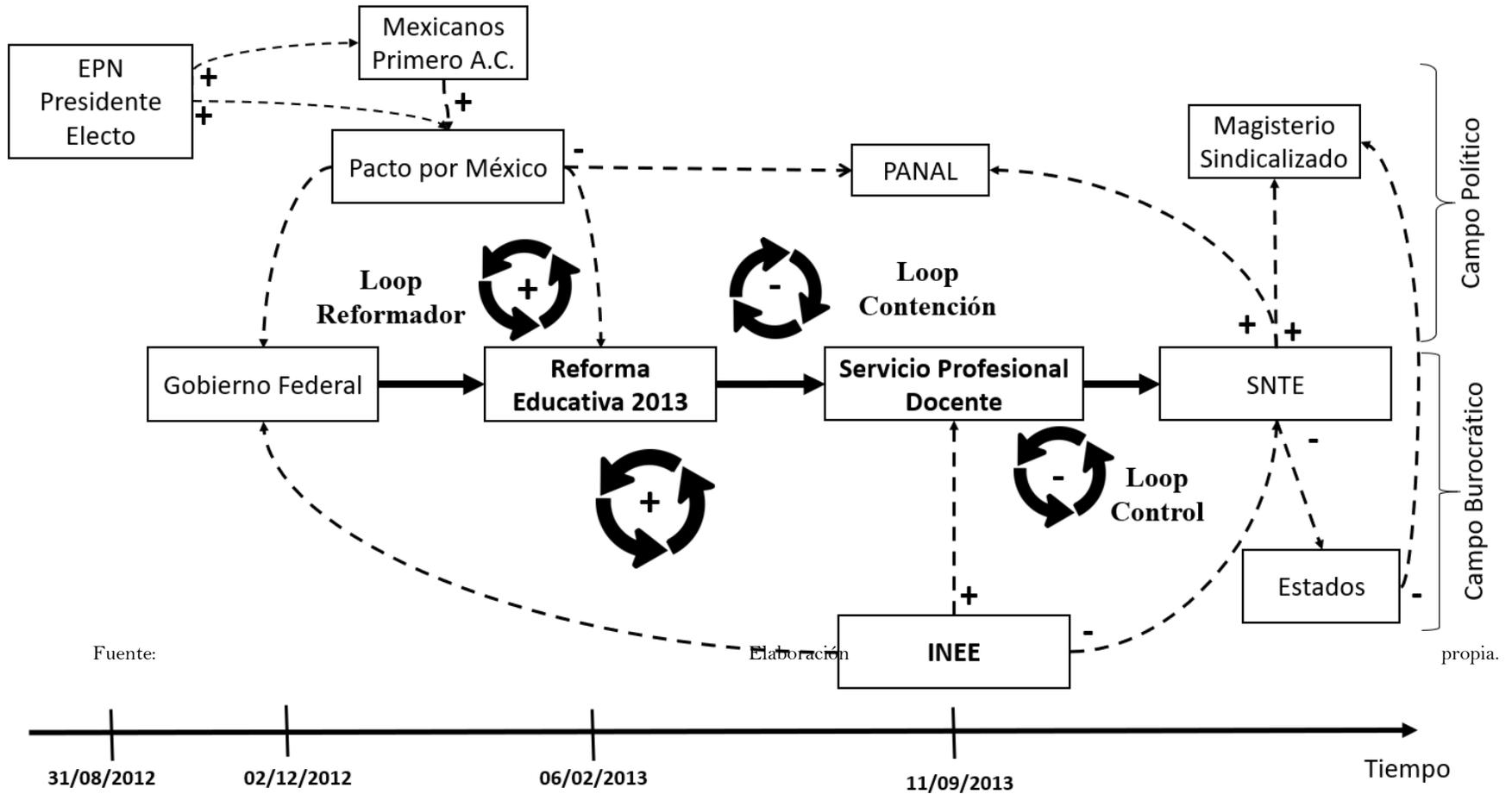
Tabla 25: Operación contra los artículos reservados de la reforma educativa

Partido	En lo general	Frac III Art. 3º	Frac IX Art. 3º	73º Frac XXV	5º Transitorio
PRI	8 ausencias	10 ausencias	1 quorum 15 ausencias	10 ausencias	1 abstención 9 ausencias
PAN	3 ausencias	4 ausencias	1 contra 3 ausencias	7 ausencias	8 ausencias
PRD	23 contras 12 ausencias	24 contras 6 abstención 11 ausencias	5 contras 10 abstención 14 ausencias	22 contras 10 abstención 16 ausencias	50 contras 10 abstención 22 ausentes
PVEM	2 ausencias	3 ausencias	2 ausencias	6 ausencias	6 ausencias
MC	13 contras 1 abstención 2 ausencias	0 a favor 17 contras 1 ausente	9 contras 5 abstención 2 ausencias	15 contras 3 ausencias	15 contras 3 ausencias
PT	3 contras 1 ausente	6 contras 8 ausencias	1 contra 4 ausencias	10 contras 4 ausencias	10 contras 5 ausencias
PANAL	0	10 contras	1 quorum 2 ausencias	10 contras	10 contras
Total de votos No a favor	62	100	75	113	149

Fuente: Elaboración propia a partir del Diario de los debates del 19 de diciembre 2012 (Diario de los Debates, 2012b)

La reforma educativa y la recuperación de la Rectoría del Estado en materia educativa consistió en una reestructuración de las relaciones de poder en el campo educativo; desde el punto de vista de los reformadores, el control del desarrollo profesional de los maestros es de donde viene el poder del SNTE para convertir ese capital laboral en capital político que para 2012 se canalizaba a través del PANAL. Esta visión tiene su límite cuando se reconoce que el control del SNTE sobre la carrera de los maestros es el resultado histórico de contiendas en donde el Sindicato conquistó esos derechos debido a un traspaso que hacían los gobiernos en turno para hacerse del apoyo del magisterio en procesos electorales.

Diagrama 13: El Campo Educativo con la reforma educativa 2013



5.2 La modificación de las relaciones de poder

Son múltiples e interdependientes las variables que influyen en el proceso educativo de transmisión y adquisición de conocimiento (Bronfenbrenner, 1981; Guevara Niebla, 2016). En un punto de vista macro se encuentran los valores sociales, el sistema religioso, las decisiones de política pública del gobierno, no únicamente en política educativa, sino también política económica, social, infraestructura, salud, etc. El Sistema Educativo Nacional se ubica en este punto e incluye: a los educandos y educadores, las autoridades educativas, los planes, programas, métodos, materiales educativos, las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados, las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios, las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía (Poder Ejecutivo, 1993). La dirigencia nacional del SNTE se puede ubicar en este punto.

En un enfoque de meso se encuentran los gobiernos subnacionales, la televisión, el vecindario e incluso la familia extendida. Finalmente, en un enfoque micro se encuentran la familia nuclear, el centro escolar, la posibilidad material de cumplir con traslado de casa al centro escolar e incluso la alimentación del alumno que le permita tener un buen aprovechamiento escolar. Uno de los argumentos que se esgrimieron para señalar las limitaciones del proyecto de reforma educativa (Gil Antón, 2013) consistió en denunciar que la reforma educativa atribuía la falta de la calidad educativa a la capacidad de los docentes para transmitir conocimientos, por lo que había que evaluarlos para ratificar su posición dentro del magisterio.

Es probable que los señalamientos y críticas centradas en una de las múltiples variables del proceso educativo, así como del Sistema Educativo no carezcan de verdad, aunque por verdadero que sea equivocan el objetivo de la reforma educativa, el cual fue en

primer lugar modificar las relaciones de poder entre los actores involucrados (*incumbents*), para posteriormente implementar el sistema de incentivos que permitiera operar el nuevo arreglo legal e institucional. Es decir, la reforma educativa, como política pública, proponía ser la plataforma que permitía hacer un cambio en la forma de hacer política (*polity*), modificar y ampliar las capacidades del Estado en materia educativa (Skocpol, 1995).

El centro de la reforma educativa fueron las relaciones de poder (Adame Castillo, 2020; Calderón Martín del Campo, 2020; Nuño Mayer, 2016, 2020; Valdivia Hernández, 2020; Zambrano Grijalba, 2020) que impactan en diferentes ámbitos de la educación en México, entre ellos:

- a) en el alcance y el cumplimiento de objetivos de cualquier política educativa;
- b) en la pertinencia de esta;
- c) en los intereses políticos, clientelares y corporativos de los involucrados en el proceso político de creación de política pública y la defensa de los intereses del magisterio; y,
- d) en el resultado de evaluaciones como PISA o ENLACE.

En concreto, la reforma educativa se centró en modificar las relaciones de poder existentes entre el Gobierno Federal, como responsable de garantizar la educación pública, y el SNTE, no únicamente como el titular de la relación laboral de los trabajadores, sino como grupo de interés (Nuño Mayer, 2020). Dicho grupo de interés se hizo de espacios dentro de la administración pública federal (Ornelas, 2008, 2012). La reforma educativa se centró en reclamar para el Estado aquellos mecanismos que hicieron del Sindicato un agente preponderante en el Sistema Educativo Nacional, a saber, la licencia de regir el desarrollo profesional de los maestros y maestras (Adame Castillo,

2020; Calderón Martín del Campo, 2020; Guevara Niebla, 2016; Nuño Mayer, 2020; Romero Hicks, 2020). A esta directriz se le llamó recuperar la *rectoría del Estado en materia educativa*.

5.2.1 La visión de los protagonistas de la reforma educativa

5.2.1.1 Aurelio Nulo Meyer (SEP)

Aurelio Nuño Meyer (2020), miembro del Consejo Rector del *Pacto por México* y Secretario de Educación (2015-2017), señalaba como diagnóstico del sistema educativo el hecho de que estaba dominado por el SNTE y por la CNTE en dos espacios centrales: el laboral y las posiciones ocupadas dentro de la burocracia educativa. En cuanto al espacio laboral del magisterio “el gobierno estaba desplazado. Quien realmente tomaba las decisiones y mandaba era el Sindicato [SNTE] era una colonización por mucho tiempo”. Esta posición dominante se manifestaba de diversas formas, las más evidentes eran la influencia en la formación de los maestros “ejercían una gran influencia en las escuelas normales y había un monopolio de las normales para acceder a la carrera magisterial”. Respecto al ingreso de nuevos docentes, “controlaban el ingreso, en muchas ocasiones con prácticas increíbles y de corrupción como la venta y herencia de plazas, que si no eran 100% generalizadas sí estaban presentes en muchos lugares y eso derivaba de ese control sobre las plazas que tenían los sindicatos, tenían el control de la asignación de los maestros en las escuelas, el control de las promociones”. El control del ingreso y la promoción por parte del SNTE estaba acompañado con la imposibilidad de despedir a maestros “imposible (en México todos los maestros tienen *tenior*³⁷) que un mal maestro no diera clases, entonces los niños y los jóvenes tenían que seguir padeciendo un maestro que no cumpliera con un mínimo en sus capacidades y en su formación” (Nuño Mayer, 2020).

³⁷ *Tenior*, del inglés: tenencia, permanencia o posesión.

En el espacio burocrático de la educación comparte el diagnóstico expuesto por Carlos Órnelas (2012) sobre la colonización de la autoridad educativa: “había una colonización de la autoridad educativa, tanto local como nacional, de gente que era oficiales del sindicato pero que ocupaban un puesto” por lo que urgía “romper políticamente con esta captura del Estado y restablecer o establecer por primera vez criterios meritocráticos en la formación, en la contratación, en la promoción en el despido de los maestros, y para eso se necesitaba evaluarlos”.

Para lograr esta ruptura se planteó la necesidad de un nuevo ente u organismo que tuviera independencia del Ejecutivo Federal para que de forma autónoma realizara la evaluación de los maestros y asignara a partir de los resultados reconocimientos, capacitaciones o sanciones: “necesitas un parámetro confiable para poder determinar, siempre esto es más o menos discutido, quién hace bien o quién hace mal su trabajo y por eso la idea de hacer el INEE [Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación] para que fuera un instituto técnico, autónomo (autónomo del gobierno) que al final del día iba a estar evaluando lo que hace el gobierno, siempre pensamos que alguien más lo tenía que hacer y autónomo del sindicato” esa era el diagnóstico y la visión del Ejecutivo Federal.

5.2.1.2 Juan Carlos Romero Hicks (Senado)

El diagnóstico de la ocupación de la burocracia por parte de agremiados del SNTE era compartido por Juan Carlos Romero Hicks (2020), senador y presidente de la Comisión de Educación durante el proceso de la reforma educativa, para quien había dos objetivos por atender “1) recuperar la rectoría del Estado, y 2) el desmantelamiento de una estructura clientelar corporativa corrupta y corruptora del Sindicato (SNTE). Ese era el tiro de precisión porque, y regreso a la pregunta, había dejado de tener la rectoría, habían abdicado de sus potestades. El gobierno dejó de ser patrón, el Sindicato [SNTE] era el

patrón era el que decidía las plazas y por eso los términos de ingreso, permanencia, promoción y reconocimiento se pusieron en el artículo 3° de la constitución”. Desde la visión del PAN, el senador Romero Hicks compartía el criterio que la reforma en materia de educación corría en dos ejes “la meritocracia como manera de prosperar y el otro es el que tiene que ver con la evaluación y que van ligadas” (Romero Hicks, 2020).

5.2.1.3 David Calderón (Mexicanos Primero)

Organizaciones de la sociedad civil también compartían la valoración de la situación del sistema educativo. David Calderón Martín del Campo (2020), presidente de Mexicanos Primero, señaló que la necesidad de pedir un cambio en el sistema educativo comenzando con el centro de poder del Sindicato “y el poder del Sindicato es el control sobre la carrera de los maestros” y atribuyen este control a que los maestros “tienen poco tiempo, poca oportunidad, pocos recursos y poca cultura política para retomar la representación, entonces hace mucho que la representación de los maestros corre al margen de la vida cotidiana de los maestros... Muy pocos [maestros] se sienten orgullosos de un liderazgo como el de la profesora Gordillo” la falta de tiempo y la poca cultura política ya que “si los profesores fueran tan organizados y politizados como creen que son jamás hubieran tenido un líder como la profesora Gordillo o la hubieran derrocado rápidamente”. Esta posesión de la carrera de los maestros le otorgaba al Sindicato un gran poder de veto “Veíamos esta enorme anomalía que significaba que alguien tenía un gran poder de veto totalmente alejado a su poder de propuesta. Podrían arruinar cualquier proyecto, pero básicamente no tenían proyecto que presentar como alternativa” (Calderón Martín del Campo, 2020).

Aunado a esto hay que reconocer la habilidad política de la profesora Elba Esther Gordillo para ocupar el capital político y económico para influir en el sentido de la investigación en materia educativa en México: “La profesora Gordillo siempre fue muy

astuta y muchos de los investigadores educativos, que después criticaban al Sindicato, estaban también en la lógica de antes: los había financiado el Sindicato. La profesora Gordillo llegó a pagar libros que escribieron miembros del COMIE, digamos que tenías esta situación tan distorsionada en la que el Sindicato le pasaba dinero a una organización de empresarios para que hicieran propuestas educativas, entonces un Sindicato de trabajadores le da dinero a una organización de empresarios que se llama “Empresarios” entonces dices ¿en qué país pasa eso? En donde el Sindicato es rico y los empresarios pobres” (Calderón Martín del Campo, 2020).

Desde la óptica de David Calderón, y en este sentido, de Mexicanos Primero, el SNTE, más allá de ser responsable de la representación de los intereses gremiales del magisterio, poseía capacidad de veto sobre las decisiones del gobierno en materia educativa, así como llegar a influir en la investigación en torno al tema educativo en México.

5.2.1.4 Raymundo Valdivia Hernández (SNTE)

En contraste con la visión compartida por Nuño Meyer, Romero Hicks y Calderón del Campo está la visión del SNTE, en específico de Raymundo Valdivia Hernández (2020), secretario técnico del sistema nacional de desarrollo profesional docente del Sindicato en 2012, quien expone que el señalamiento sobre el Sindicato que administra el sistema educativo nacional fue un argumento tendencioso: “no podría haber sido más falso, porque si lo hubiéramos administrado, hubiéramos llegado en condiciones diferentes a lo que se legisló”. Valdivia pondera que de haber existido un hecho como tal se habría tomado en consideración la voz de los maestros a través del Sindicato para proponer alternativas viables a la reforma educativa.

Valdivia sostiene que “desde 1921 la obligación del Estado Mexicano es garantizar el servicio, la toma de decisiones, sus planes y programas, los libros de texto, relaciones laborales, etc. vacíos en las políticas públicas y en las responsabilidades que mandatan las leyes esa es responsabilidad de los funcionarios del Gobierno Federal o de los gobernadores de las entidades. Es su responsabilidad y ellos tienen la obligación por ley de otorgar un servicio educativo como lo mandata el artículo 3° Constitucional y como lo mandatan las leyes estatales de educación” (Valdivia Hernández, 2020). Para Valdivia, quien afirma que la rectoría del Estado en materia educativa estuvo alguna vez en manos del Sindicato falta a la verdad porque el SNTE ha sido una institución que respeta el Estado de Derecho y en ese sentido siempre ha reconocido que el Estado es quien ha tenido y debe tener la rectoría de la educación.

Afirma que la percepción de una supuesta colonización del sistema educativo tiene su origen en el desconocimiento del sistema educativo por parte de los titulares de la Secretaría de Educación Pública, que en general son perfiles políticos que se encargan de administrar la educación por seis años. Situación que sería diferente si quien dirigiera el sistema educativo fueran maestros de carrera: “tenemos secretarios de educación a nivel federal o a nivel estatal, ingenieros, agrónomos, médicos, abogados, etc. Y muy pocos han sido maestros de carrera incluso a nivel federal como el maestro Jaime Torres Bodet que fue un ejemplo de educación a nivel nacional”(Valdivia Hernández, 2020).

Otra explicación que ofrece a la supuesta colonización del sistema educativo es que “hay maestros que han sido destacados en su trayectoria y se les invita a que participen o se acuerda, o se acuerda [enfatisa], que participen en el Sistema Educativo en dirección del mismo es porque los maestros saben y conocen su trabajo y cuando ha habido la posibilidad de que haya personas, maestros, al interior de las instancias administrativas es

para que la toma de decisión sea en el sentido de la mejora de la educación” (Valdivia Hernández, 2020). Entonces es la pericia (*expertise*) de la vida diaria en el sistema educativo nacional lo que ha hecho que maestros que integran el SNTE ocupen espacios dentro de la administración pública.

Finalmente, Valdivia (2020) plantea que la contienda de la reforma educativa “fue por la vigencia y sobrevivencia del Sindicato, del SNTE... [se buscaba] dismantelar, acorrallar y [la consigna] era eliminar... muchas cosas tenemos que mejorar como sindicato, eso es indiscutible, pero el oleaje que se vino en 2013 fue la desaparición del SNTE y hoy seguimos vigentes”. Esta afirmación resulta de la falta de oportunidad para que los maestros pudieran aportar propuestas para decidir qué era lo mejor para el sistema educativo, ni en el momento de la creación del *Pacto por México*, así como tampoco en el proceso legislativo fueron tres partidos políticos los que definieron la reforma educativa y el futuro del sistema educativo “privilegiaron el acuerdo político de cúpula que haber generado un consenso que permitiera garantizar que el gremio estuviese en condiciones estabilidad”.

De los planteamientos expuestos por los cuatro informantes se hizo claro que la reforma educativa buscó modificar lo que unos veían como privilegios y en contraposición defendían lo que consideraba derechos laborales. Plantear una conclusión a partir de estas posiciones sería apresurado, se hizo necesario ahondar en los privilegios o derechos laborales para discernir qué papel desempeñan éstos dentro del campo educativo y cómo trastoca las relaciones de poder existentes. El siguiente apartado rastrea los intereses en contienda por parte de quienes impulsaron la reforma, así como y los intereses en defensa de quienes eran los afectados de esta reforma, a saber, el SNTE.

5.3 El proceso legislativo de la reforma educativa

En la reforma educativa de 2013 el presidente Peña Nieto tuvo dos opciones para presentar la iniciativa de reforma:

- 1) hacer uso de su facultad de iniciativa preferente³⁸; o,
- 2) el procedimiento ordinario, de elegir entre la Cámara de Diputados, o la Cámara de Senadores, una *Cámara de origen*, para dar inicio al proceso legislativo, y, una *Cámara revisora* por ser reformas a la Constitución.

Dados los acuerdos logrados con la firma del *Pacto por México*, el presidente eligió la segunda opción. La iniciativa de la reforma educativa tuvo como *Cámara de origen* a la Cámara de Diputados y la *Cámara revisora* fue el Senado de la República.

La propuesta fue presentada (Peña Nieto, 2012) el 10 de diciembre de 2012 a la Cámara de Diputados (Cámara de Origen). El día 11 de diciembre de 2012 inició el proceso legislativo con el envío de la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, así como a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, y, por solicitud, a la Comisión de Equidad de Género, para que emitieran su opinión y se dictaminara (Gaceta Parlamentaria, 2012). Al mismo tiempo la Comisión de Puntos Constitucionales declaró la publicidad del dictamen, con lo que cualquier diputado tuvo oportunidad de manifestar reservas y/o modificaciones al proyecto de dictamen.

³⁸ Art. 71, Fracc IV “El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas” (Cámara de Diputados, 2020b).

En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados convocada para el 19 de diciembre de 2012, se sometió a discusión el total de reservas que se hicieron llegar a la mesa directiva sobre el dictamen de decreto de reforma hechas al dictamen. A este dictamen se le hicieron 48 reservas o modificaciones, de las cuales 7 fueron aceptadas (Cámara de Diputados, 2012a), e incorporadas al proyecto de dictamen. Las reservas que fueron aceptadas fueron presentadas ante el pleno y fueron sometidas a aprobación por mayoría simple de los diputados presentes. Hechas estas modificaciones se aprobó el dictamen (Ver cuadro 4.2) del proyecto de decreto y fue enviado a la Cámara de Senadores.

Tabla 26: Votación de la reforma educativa en la Cámara de Diputados

	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	Total
Favor	205	111	58	26	11	10	2	0	423
Contra	0	0	23	0	3	0	13	0	39
Abstención	0	0	9	0	0	0	1	0	10
Quórum*	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	8	3	12	2	1	0	2	0	28
Total	213	114	102	28	15	10	18	0	500

*Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó

Fuente: Elaboración propia a partir de la votación asentada en la Gaceta Parlamentaria del 19 de diciembre de 2012 (Cámara de Diputados, 2012b).

El 13 de diciembre de 2012, el senador Mario Delgado Carrillo (PRD) (Gaceta Parlamentaria, 2012), presentó la iniciativa presidencial ante el pleno de la Cámara de Senadores (Cámara revisora), para iniciar el proceso de revisión y modificación, del proyecto de decreto recibido de la Cámara de Diputados para ser turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Educación; y de Estudios Legislativos

En el Senado de la República, el 20 de diciembre de 2012, la Mesa Directiva recibió el proyecto de decreto promovido por diversos senadores integrantes del Grupo Parlamentario del PAN para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos (Gaceta Parlamentaria, 2012; Romero Hicks, 2012). Ese mismo día la Mesa Directiva recibió la minuta del proyecto de decreto.

Tabla 27: Votación de la reforma educativa en la Cámara de Senadores

	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Sin Grupo	Total
Favor	55	36	14	7	1	0	113
Contra	0	0	7	0	4	0	11
Abstención	0	0	0	0	0	0	0
Quórum*	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	0	0	0	0	0	0	0
Total	55	36	21	7	5	0	124
Presentes: 124 senadores de un total de 128.							

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de la votación realizada el 20 de diciembre de 2012 (Senado de la República, 2012c)

Aprobado el dictamen en el senado se turnó a la Cámara de Diputados para que el tema fuera conocido el 21 de diciembre de 2012. Este dictamen se le consideró de urgente y, obvia resolución, con lo que se le dispensaron todos los trámites, y se sometió a discusión y votación de inmediato, donde se emitieron 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones (ver cuadro 4.4) con lo que se envió el proyecto de decreto a las Legislaturas de los Estados (ver cuadro 4.1)

La Constitución Política de México establece, en su artículo 135 que cualquier iniciativa que pretenda hacer modificaciones al texto constitucional requiere el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en el Congreso de la Unión y en el Senado de la República, además de que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Esto quiere decir que es indispensable que estas modificaciones reciban el visto bueno de al menos la mitad de las legislaturas locales para integrar las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 6 de febrero de 2013, en la Cámara de Diputados, se hizo la declaratoria (Diario de los Debates, 2012a) de Reforma Constitucional en materia de educación con la

aprobación del proyecto con 23 votos aprobatorios de los Congresos de los Estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (Constituyente Permanente, 2013). El 7 de febrero de 2013 el Senado emite también la declaratoria (Gaceta Senado, 2013), con lo que concluye el proceso bicameral, y se turna al Ejecutivo Federal para su publicación, el 26 de febrero de 2013, en el Diario Oficial de la Federación (Poder Ejecutivo, 2013).

Hacer un análisis comparado de las votaciones emitidas en el primer dictamen emanado de la Cámara de Diputados (cuadro 5.2) y la votación emitida en la propuesta de dictamen que regresó del Senado (cuadro 5.4) nos da un indicio de una variación en los intereses que estaban en disputa.

La reforma del artículo 3º añadió la “calidad” como el nuevo principio rector de la educación pública que imparte el Estado, es decir, se instrumentó a la “calidad” como interés genérico dentro del campo educativo. Para lograr la calidad educativa era necesario recuperar la rectoría del Estado en materia educativa con el objetivo de garantizar el máximo logro de aprendizaje de los educandos. La rectoría del Estado consistía en redefinir los intereses específicos de acuerdo con:

- 1) Recuperar la asignación, promoción, reconocimiento y permanencia de las plazas docentes. Con estas propuestas de reforma el Estado reclamaba la asignación de plazas al establecer “serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley” (Art. 3 Frac III), con lo que cualquier nombramiento surgido de una designación directa,

compra/herencia de plaza o prebenda electoral, tanto de parte del Sindicato como del Estado no tendría validez así.

- 2) Recuperar, por parte del Ejecutivo Federal, la determinación de los planes de estudios.
- 3) Creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, dotando al INEE de autonomía para facultarlo para evaluar a los profesores que desearan ingresar al magisterio, así como emitir criterios de evaluación, de carácter público, para el reconocimiento, la promoción y la remoción de maestras y maestros. Con el Servicio Profesional Docente se pretendía sustituir el sistema existente de acreditación a través de formación y actualización constante, por un sistema de promoción a partir de evaluaciones estandarizadas.

5.3.1 Los intereses en lo general

Durante la sesión de la discusión de la Reforma en el pleno de la Cámara de Diputados se registraron un total de cincuenta y cuatro intervenciones (Diario de los Debates, 2012b) por parte de los diputados de los diferentes partidos políticos representados en la LXII Legislatura en donde los actores principales fijaron postura a partir de sus intereses. El sentido de las participaciones se distribuyó un 53% a favor de la reforma educativa y un 47% en contra de la reforma educativa de la siguiente manera. La forma como está ordenado el proceso legislativo puede explicar este hecho: por cada orador en pro de la propuesta de dictamen también debe existir un orador en contra. Este hecho no impide identificar cuáles fueron los argumentos que vertieron los diputados en contra de la reforma educativa.

Los principales argumentos en contra de la reforma fueron los siguientes:

- 1) Moción suspensiva debido a los vicios en el procedimiento legislativo, que resultaban en el desconocimiento del dictamen propuesto y su contenido por tener poco tiempo de análisis entre la emisión de su publicidad y la sesión para su discusión y aprobación;
- 2) Defensa de los derechos laborales de los trabajadores sindicalizados contra la modificación de las condiciones laborales entre el magisterio y el Estado, apelando a que el artículo 123 apartado B de la Constitución Política siguiera rigiendo la relación laboral entre el gobierno federal y el magisterio. Con esta postura se buscaba aplazar la discusión del dictamen hasta realizar alguna consulta al magisterio.
- 3) Señalaban actitudes autoritarias para aprobar el dictamen; principalmente, se señalaba el “mayoriteo” que se hacía en la Cámara de Diputados entre las bancadas de los partidos que integraban el *Pacto por México*, así como también la centralización de la educación.

Es interesante mencionar que en este momento de la reforma educativa no existieron posicionamientos en contra que dieran adjetivos a la reforma educativa como: “reforma laboral”, “privatización”, “política integral” ni “evaluación punitiva”; estos calificativos fueron desarrollados en un momento posterior a la aprobación de la Reforma a los artículos 3º y 73 Constitucional como elementos que forman parte de una estrategia en contra de la reforma aprobada.

Ricardo Mejía Berdeja (MC) y Rafael Huerta Ladrón de Guevara presentaron mociones suspensivas para no discutir el dictamen de la Comisión de Educación argumentando vicios en el proceso aludiendo a un retorno al “presidencialismo más extremo” en donde la Cámara de Diputados estaba a disposición de las decisiones del

presidente replicando un modelo autoritario “vía *fast track*, que se había ido imponiendo en esta Cámara, lo cual tenía como finalidad hacer del Parlamento un espacio ajeno a la deliberación pública” y puntualizando el rechazo de Movimiento Ciudadano “un pactismo claudicante... de darle un cheque en blanco al gobierno impuesto” (Mejía Berdeja, 2012). En ambas solicitudes de moción suspensiva entregadas al presidente de la Mesa Directiva puntualizó cuatro puntos relativos a la violación del proceso:

1. En cuanto a la convocatoria debe ser entregada a los diputados cuando menos 24 horas de anticipación en cambio se les hizo llegar vía electrónica, punto que resultó improcedente por tratarse de una reunión extraordinaria en donde se presentó y difundió la propuesta de dictamen.
2. Sobre el trabajo en la Comisión de Educación el reglamento se establece un periodo de tiempo un máximo de 30 días para que puede pronunciarse sobre cualquier iniciativa. El diputado Mejía alegó que el tiempo de respuesta haya sido de ocho días lo que, desde su óptica, resultó en el envío de opiniones precipitadas en sentido afirmativo así como “carentes de sustancia por la injustificada urgencia y celeridad” (Mejía Berdeja, 2012).
3. Sobre las reuniones extraordinarias señaló que toda vez que se convoque una reunión de este tipo se debe especificar la “urgencia por parte de la mayoría de la Junta Directiva” la cual no estuvo asentada en la convocatoria recibida.
4. Finalmente acusó que se hiciera la declaratoria de publicidad del dictamen el día 13 de diciembre aun cuando no concluía la discusión de la iniciativa en la Comisión de Educación “cuando lo factible era esperar a publicarlo en la Gaceta”.

Ambas mociones fueron desechadas y a continuación se dio paso a que un representante de cada grupo parlamentario fijara la postura de su bancada. La diputada Dora María Guadalupe Talamante Lemas del PANAL, señaló que la educación es un proceso multivariante y que estaban a favor de la evaluación docente pero no como fin de la reforma educativa, sino como un mecanismo diagnóstico que permitiera elevar la calidad de la educación pública siendo la educación el bien mayor que se proponen velar. Concluyó afirmando que, en lo general, el sentido de Nueva Alianza sería a favor.

A continuación el diputado Héctor Hugo Roblero Gordillo, del grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT) reconoció que era necesario “superar la etapa en la que el ingreso y la promoción de los docentes se daban por favoritismo y apoyo político y no en reconocimiento a la capacidad que los maestros acrediten en el servicio” por lo que él y su bancada apoyaban la autonomía que se otorgaba al INEE con lo que se espera que su actuar fuera transparente y sus resultados evaluados de manera continua por la sociedad. También se pronunció a favor de las facultades que se otorgaron al Poder Legislativo para legislar en materia educativa. Con estas consideraciones el grupo parlamentario del PT votó, en lo general, a favor de la reforma educativa.

Posteriormente tocó el turno al representante de Movimiento Ciudadano, el diputado Ricardo Monreal, quien inició su intervención acusando la ausencia de los maestros en el proceso de creación del dictamen por lo que el dictamen propuesto “es un acuerdo, es un acuerdo que intenta darle un coscorrón a la cúpula sindical, pero que le dice: te voy a dejar transitar, te dejo con vida” por lo que la educación no es una prioridad para el Ejecutivo Federal, sino es una táctica política, al tiempo que señaló excesos a los que ha llegado el SNTE:

“En ninguna parte del mundo un sindicato maneja obras; en ninguna parte del mundo un sindicato es quien pone a los directores y a los secretarios de educación; en ninguna parte del mundo tiene negocios; en ninguna parte del mundo tiene y pone secretarios, directores y parte de la administración pública; en ninguna parte del mundo tienen los millones que tienen estos imperios sindicales, y eso no se toca... tenemos que lidiar con una cúpula sindical, no hablo de los maestros que están frente a grupo, que absorbe una enorme cantidad de recursos del erario sin mostrar actitudes de transparencia, democracia ni mucho menos compromiso con la educación” (Diario de los Debates, 2012b)

Puntualizó que como bancada están a favor de la evaluación al personal docente para depurar al magisterio, pero se reservaban el concepto de *permanencia* en donde “no todos los diputados estamos metidos en el significado y la connotación del término *permanencia*”. Al finalizar su intervención no adelantó el sentido de la votación de la bancada del PT, pero sí señaló que era una reforma insuficiente, incompleta y tenue en materia educativa.

La diputada Ruth Zavaleta Salgado del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) fue la siguiente en participar. El sentido de su intervención fue para señalar las virtudes de la reforma educativa al considerarla revolucionaria por su alcance transformador al mejorar la cuestión educativa. Puntualizó que no fue una reforma impuesta por el *Pacto por México*, sino que es un producto que estaban esperando los ciudadanos de este país. La reforma a la Constitución era el primer paso en el camino para mejorar la educación el siguiente paso sería “votar por un presupuesto para que los estados de la República verdaderamente se integren a este acuerdo federal” por lo que anunció en sentido positivo el voto del PVEM hacia el dictamen en discusión.

Después tocó el turno al diputado Jorge Federico de la Vega Membrillo para hablar en nombre del grupo parlamentario del PRD. En su discurso comenzó hablando de la relevancia de elevar a rango constitucional el concurso de oposición para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio docente. De la misma relevancia, dijo, es la autonomía que se otorgó al INEE, la creación de un sistema de información que permita

evaluar y garantizar la calidad de la educación en México. Por lo que pidió a la asamblea dar un voto de confianza al dictamen, el cual dijo era “una reforma al artículo 3o. constitucional” más no una “reforma educativa”. De la Vega Membrillo apuntó que para que se pudiera llamar reforma educativa faltaban tomar acciones en problemas de fondo: “los problemas educativos de nuestro país no son problemas de coyuntura, son problemas estructurales, son problemas de fondo, correlacionados con problemas serios, socioeconómicos y políticos” (Diario de los Debates, 2012b).

Por parte del PAN tomó la palabra el diputado Fernando Rodríguez Doval quien se congratulaba de la reforma porque ésta había sido imposible de implementar en los sexenios que el PAN estuvo como titular del Ejecutivo Federal. Hizo una breve relatoría de los avances en materia educativa, comenzando en 2002 con la creación del INEE y en 2008 con la creación del programa Escuelas de Tiempo Completo y el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional. Manifestó que la implementación de la evaluación docente para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio docente, así como los concursos de oposición como mecanismo de ingreso “la evaluación, que indiscutiblemente iba vinculada a la mejora constante y a la rendición de cuentas”. Con todo esto reconoció que no era una reforma perfecta “toda reforma por definición es tan solo un paso hacia el ideal que todos aspiramos... pero sí es un gran paso para transformar nuestro sistema educativo” (Diario de los Debates, 2012b). Concluyó sin anunciar el sentido del voto de la bancada del PAN.

Finalmente tomó la palabra la diputada Paulina Alejandra del Moral Vela en nombre del grupo parlamentario del PRI, quien comenzó haciendo un recuento de los objetivos que se alcanzan con la reforma:

Las virtudes de la reforma y adiciones constitucionales son sustanciales y de profundo alcance; primero, porque privilegia el mérito y la capacidad de los docentes, al obligar a que todos los ingresos y promociones sean por concurso de oposición; segundo, porque el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo autónomo, con atribuciones para evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional; tercero, porque establece el sistema de información y gestión educativa, que incluye censos de maestros, de escuelas y alumnos a través del INEGI; cuarto, porque dota de autonomía de gestión a las escuelas; quinto, porque impulsa escuelas de tiempo completo, con jornadas de seis y ocho horas; sexto, porque prohíbe los alimentos que perjudican la salud de los niños (Diario de los Debates, 2012b).

Hizo un reconocimiento a la pluralidad de los grupos parlamentarios que manifestaron su apoyo sin renunciar a contrastar sus diferencias políticas. Señaló que la propuesta contó con el respaldo de “organizaciones civiles, de empresarios, de instituciones educativas y universidades, incluyendo la UNAM, y fundamentalmente, de los grandes protagonistas de la educación: nuestras queridas maestras y maestros de México”, además de las muestras de adhesión a la iniciativa del Ejecutivo federal, en el marco de la sesión del Consejo Nacional de Autoridades Educativas. Refirió además la adhesión por parte de grupos simpatizantes con el excandidato Andrés Manuel López Obrador, como fue el caso del gobierno de Oaxaca, así como el respaldo mostrado por el SNTE el día 11 de diciembre por parte del profesor Juan Díaz de la Torre.

Con este listado de personas, instituciones y partidos políticos que favorecían la como aval de la reforma educativa exhortó al pleno a dar su voto a favor del dictamen y sus términos para reafirmar la rectoría del Estado en materia educativa “la rectoría del Estado en la política educativa no es un alarde retórico, es poner en orden la casa y encuentra su contraparte en la plena obligación que tendría el gobierno de la República de rendir cuentas a las mexicanas y a los mexicanos sobre la calidad de la educación” (Diario de los Debates, 2012b). Con la intervención de la diputada del Moral Vela concluyó el momento de fijar postura e iniciaba la discusión del dictamen en lo general.

La discusión en lo general tuvo la participación de seis oradores, con un tiempo de hasta diez minutos por intervención, tres para hablar a favor y tres para hablar en contra. Hablaron a favor los diputados Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro (PRD), Ernesto Alfonso Robledo Leal (PAN) y Luis Antonio González Roldán (PANAL). En contra se pronunciaron los diputados Gerardo Villanueva Albarrán (MC), Gloria Bautista Cuevas (PRD) y Francisco Alfonso Durazo Montaña (MC). Los argumentos centrales en sentido positivo se referían a los beneficios de la evaluación docente que a través de instrumentos validados por el INEE y que resultan en un mecanismo para el ingreso al servicio docente, así como para el reconocimiento, la promoción el reconocimiento del mérito y el esfuerzo de los docentes, además como medio para identificar las áreas en donde cada profesor pueda encontrar capacitación adecuada para implementar una educación de calidad sin afectar los derechos laborales ya adquiridos para aquellos que ya forman parte del magisterio y a los maestros de nuevo ingreso ofreciendo un Servicio Profesional Docente.

En sentido negativo los argumentos expuestos guardan relación con tres temas centrales 1) La falta de un diálogo entre maestros y las autoridades para presentar propuestas de mejoras a la educación pública en México 2) La premura para legislar la iniciativa presidencial y evitar cumplir con la opción de un plazo de 90 días para estudiar el caso de la reforma educativa.3) La pérdida de los derechos laborales y la participación en la toma de decisiones educativas. Con el esquema de análisis de esta investigación se pone en evidencia que el *Pacto por México* no fue un acuerdo totalmente aceptado por todos los diputados de la bancada del PRD

Esta afirmación tiene su sustento si contrastamos las dos participaciones que hubo por oradores del PRD en esta ronda de discusión. La participación de la diputada Gloria Bautista Cuevas, quien señaló que “ésta [iniciativa] es una parte del contenido del llamado

Pacto por México, el cual desde aquí —permítanme decirles— que no lo avalamos y no estamos de acuerdo con estos puntos, que atropellan y vulneran el estado de derecho y violentan el principio fundamental de la división de poderes” (Diario de los Debates, 2012b). Posición que, por cierto, contrasta con el pronunciamiento que hizo su compañero de bancada el diputado Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro diez minutos antes “El PRD se ha pronunciado siempre por un cambio profundo, no de sistema político, sino de cultura política... Quiero detenerme ahora a comentar respecto de aquellos que dicen que lo hemos hecho al vapor. Recuperar inmediatamente la rectoría del Estado en el tema educativo ya no puede esperar más tiempo” (Diario de los Debates, 2012b). Quien tuviera la tentación de hacer un señalamiento sobre la historia personal de ambos diputados que pueda explicar estos posicionamientos en cuanto a su pertenencia al magisterio por parte de la diputada Bautista o por la participación del diputado Espinoza dentro del *Pacto por México* se encontraría con que sus sospechas son infundadas por el contexto político.

La diputada Bautista Cuevas (SIL, 2012) llega a la Cámara de Diputados por el principio de mayoría relativa por el distrito 3 federal de Oaxaca. En su biografía no se encuentran alguna conexión con el SNTE pero sí puede existir una posibilidad de conexión con la CNTE al ella pertenecer a la corriente Izquierda Democrática Nacional (IDN) encabezada por Rene Bejarano y a quien se le señala de ser el promotor de las protestas en la Ciudad de México (NOTIMEX, 2015; J. J. Reyes, 2013). Con independencia de este dato la biografía política de la diputada no señala relación alguna con el magisterio ya sea SNTE o CNTE. Por el contrario, su trayectoria política se remonta a la fundación del PRD y participación dentro de diversas comisiones en su trayectoria.

Por su parte el diputado Espinoza Cházaro llega a la Cámara de Diputados por el principio de mayoría relativa por el distrito 11 del entonces Distrito Federal. En su biografía política existe un guiño a estar cercano al *Pacto por México* cuando fue jefe de asesores del presidente nacional del PRD en 2011 Jesús Zambrano. Tal vez esta cercanía haya influido en el posicionamiento expresado en la sesión del 19 de diciembre 2012.

Lo relevante de estudiar los perfiles de los legisladores guarda relación con el eje de análisis *la formación del Estado y las iniciativas de los políticos*. El contraste de los dos perfiles cobra relevancia cuando se pone en evidencia que ambos diputados forman parte de corrientes políticas que se contraponen al interior del PRD: Izquierda Democrática Nacional encabezada por Rene Bejarano y “los Chuchos” encabezado por el Jesús Zambrano, presidente nacional del PRD en 2012, y Jesús Ortega. Este contraste de posturas pone en evidencia que la vida interna de los partidos políticos es una variable que influyó en la creación y aprobación de la reforma educativa.

Continuando con el análisis de las intervenciones en contra de la reforma educativa está la postura de los diputados de Movimiento Ciudadano Villanueva Albarrán y Francisco Alfonso Durazo Montaña, quienes se pronunciaron en contra de la reforma educativa aludiendo tres razones centrales: a) la falta de un diagnóstico actualizado y en detalle sobre las múltiples variables que influyen en el proceso educativo que orienten la redacción de la reforma educativa como la consulta a la base magisterial, el desconocimiento de la asignación de 750 millones de pesos anuales; b) la política y sus acuerdo que no permitirán la autonomía del INEE, el desvanecimiento de la autoridad educativa a manos del SNTE a través de su líder, la maestra Elba Esther Gordillo y sus posición dominante en el servicio docente a nivel subnacional y c) “un pacto finalmente cuyas iniciativas de ley pasan por esta Cámara, como si se tratara de una mera oficialía de

partes sometida a los designios del Ejecutivo” (Diario de los Debates, 2012b) que dan cuenta de un retroceso en la autonomía entre Poderes del Estado.

Con el esquema de análisis de esta investigación y a partir de las posturas del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano podemos confirmar que las *instituciones políticas e identidades sociales en la política* tienen un papel central en la formación de los intereses que moldean la contienda dentro del campo educativo. La postura de MC con respecto a la reforma educativa es una muestra clara de que sus intereses no se pueden rastrear a un acuerdo con el Sindicato o con la líder sindical, la maestra Elba Esther Gordillo. Por el contrario, los intereses de MC se encuentran en el plano político y en la multiplicidad de variables que influyen en el proceso educativo.

Finalmente, después de las seis intervenciones se consideró el dictamen como suficientemente discutido y se sometió a votación y el dictamen fue aprobado (ver cuadro 5.2) por 423 votos a favor provenientes de todas las bancadas representadas en la Cámara de Diputados, 39 votos en contra provenientes del PRD (23), PT (3), MC (13) y 10 abstenciones 9 de las cuales provinieron del PRD. Posterior a la aprobación en lo general se dio paso a la discusión de las reservas presentada ante la Presidencia de la Mesa Directiva.

5.3.2 Los intereses en lo particular

Se hicieron llegar un total de 48 reservas o modificaciones (Cámara de Diputados, 2012a). Del total de reservas entregadas a la Mesa Directiva se aceptaron siete de ellas (ver cuadro 4.6). De éstas, tres tratan sobre la integración de la Junta de Gobierno del INEE; dos sobre las funciones del INEE; una sobre las escuelas de tiempo completo; y, una más

sobre la inclusión del Poder Legislativo en el proceso educativo. las cuales se pueden agrupar de la siguiente manera.

Se registraron un total de diez reservas (Cámara de Diputados, 2012a) a la fracción III del artículo 3° constitucional con respecto a tres puntos centrales 1) la oposición al Servicio Profesional Docente por entrar en conflicto con los derechos adquiridos del magisterio contemplados en el apartado B del artículo 123 constitucional que se afectaba en la fracción VII, 2) la ausencia de un proceso de consulta al magisterio, y 3) la necesidad de un reglamento que establezca los criterios de los concursos de oposición implementados por el INEE. Para esta fracción sólo fue aceptada e incorporada una reserva para puntualizar que *“La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores”* (Cámara de Diputados, 2012a) propuesta realizada por el diputado Julio Cesar Moreno Rivera del PRD.

En cuanto a las reservas hechas a la fracción IX del artículo 3° constitucional estaban centradas en la oposición a la autonomía del INEE, los alcances en las facultades que se le otorgaban, así como la forma en que se integraba la Junta de Gobierno. La iniciativa presidencial planteaba que los nombramientos de los integrantes de la Junta de Gobierno eran prerrogativa del presidente de la República; al momento de ser discutida en el pleno se definió que los nombramientos serían a través de ternas de las cuales el Poder Legislativo tendría que ratificar una propuesta. El número de integrantes de la Junta de Gobierno, sus perfiles y la forma de selección fue materia de discusión (Durazo Montaña, 2012), quedando ratificado el número de integrantes y estableciendo el proceso de designación de los integrantes.

Para la fracción IX del artículo 3º constitucional fueron aceptadas e incorporadas dos reservas hechas por el PAN, la primera adición, hecha por la diputada Beatriz Zavala Peniche, fue asignar al INEE la responsabilidad de evaluar la “calidad el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior” (Cámara de Diputados, 2012a). La segunda adición corrió a cargo del diputado Marcos Aguilar Vega con la cual se puntualizó el mecanismo de designación de los miembros de la Junta de Gobierno del INEE

Estas fueron las reservas hechas y las reservas aprobadas al artículo 3º constitucional. En cuanto a las reservas hechas al artículo 73 constitucional, que corresponde a las facultades del Poder Legislativo en materia educativa se registraron tres reservas, de éstas solo la realizada por el diputado Fernando Zárate Salgado estuvo encaminada a para establecer a la “inclusión” y la “diversidad” como criterios para la asignación presupuestales a las escuelas.

También se hicieron un total de 16 reservas a los artículos transitorios los cuales estaban orientados a cuatro objetivos 1) aumentar de cinco a ocho el número de integrantes de la Junta de Gobierno del INEE; 2) la implementación de la reforma educativa posterior a la realización de una consulta nacional al magisterio sobre las facultades del INEE; 3) suprimir el concepto “autonomía de gestión de las escuelas” porque, desde la óptica de los diputados, se presta la interpretación del cobro de cuotas escolares como condicionante para el acceso de los niños a la educación pública; 4) que dentro de las nuevas facultades del INEE se incluya la facultad de proponer a la SEP las modificaciones a los planes de estudio y libros de texto y programas implementados, en cuanto al Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE) que incluya el costo de operación de cada escuela.

La reforma del artículo 3º añadió la “calidad” como el nuevo principio rector de la educación pública que imparte el Estado, es decir, se instrumentó a la “calidad” como interés genérico dentro del campo educativo. Para lograr la calidad educativa era necesario recuperar la rectoría del Estado en materia educativa con el objetivo de garantizar el máximo logro de aprendizaje de los educandos. La rectoría del Estado consistía en redefinir los intereses específicos de acuerdo con:

- Recuperar la asignación, promoción, reconocimiento y permanencia de las plazas docentes. Con estas propuestas de reforma el Estado reclamaba la asignación de plazas al establecer “serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley” (Art. 3 Frac III), con lo que cualquier nombramiento surgido de una designación directa, compra/herencia de plaza o prebenda electoral, tanto de parte del Sindicato como del Estado no tendría validez así.
- Recuperar, por parte del Ejecutivo Federal, la determinación de los planes de estudios.
- Creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa quien en coordinación con el INEE evalúan a los profesores que desearan ingresar al magisterio, así como emitir criterios de evaluación, de carácter público, para el reconocimiento, la promoción y la remoción de maestras y maestros. Con el Servicio Profesional Docente se pretendía sustituir el sistema existente de acreditación a través de formación y actualización constante, por un sistema de promoción a partir de evaluaciones estandarizadas.

En el campo educativo existían dos intereses específicos que ofrecían solución al proceso de ingreso, reconocimiento y promoción del magisterio. La primera opción era

implementar la evaluación obligatoria, pero sin ser vinculante al mantenimiento o pérdida de la plaza docente y mantener el sistema de escalafón horizontal con ajustes en materia de transparencia. Con lo que el interés genérico se mantenía sin alteraciones ya que el escalafón mantenía su existencia en los mismos términos y la evaluación docente, que ya existía desde el sexenio de Felipe Calderón, sólo se hacía de aplicación general para el magisterio, es decir, un proceso de acreditación de formación y actualización constante, similar a *carrera magisterial*, mecanismo implementado en 1992 con el ANMEB, y que ha demostrado sus alcances y limitaciones (Calderón Martín del Campo, 2020; Didriksson, 2015; Guevara Niebla, 2016; Loyo Brambila, 2010b; Nuño Mayer, 2020).

La segunda opción fue implementar procesos públicos de evaluación que garanticen un mínimo de conocimientos para ser maestro como el que se implementó con la reforma educativa de 2013 (Calderón Martín del Campo, 2020). Además de hacer de la evaluación docente un mecanismo que permitiera establecer un diagnóstico del desempeño docente y que los resultados pudieran convertirse en programas de capacitación y actualización docente que en última instancia podían costarle la posesión de la plaza docente a quien haya resultado no idóneo después de tres intentos posibles. Esta segunda opción fue la elección del Ejecutivo Federal para crear el Servicio Profesional Docente.

Como se puede observar, el principal sentido de las modificaciones a la iniciativa, tienen que ver con la autonomía del INEE. La Junta de gobierno de este organismo está integrada por cinco integrantes; su proceso de selección se da a partir de un sistema de ternas enviadas por el Ejecutivo Federal, ratificadas por el pleno del Senado de la República. Este mecanismo de selección es el mismo utilizado para la selección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ser la primera Junta de

Gobierno del INEE se harían dos nombramientos por cinco años, dos nombramientos por seis años y un nombramiento por siete años.

Tabla 28: Argumentos en contra de la reforma educativa 2013

Sentido de la participación contra la reforma educativa 2013	Número de Participaciones
Desechar el dictamen de la Comisión de Educación	11
Defensa de los derechos laborales sindicales	9
Vicios en el procedimiento legislativo	8
Autoritarismo	5
Art. 123 Apartado B	3
Contra Maestros	3
Contra Derechos Laborales Sindicales	3
Relación laboral y condiciones de trabajo	2
Evaluación Docente	2
Favoritismo	2
Cuotas Escolares	1
Servicio Profesional Docente	1
Rectoría del Estado en materia educativa	1
Ingreso promoción y permanencia	1
Educación Laica	1
Consulta al magisterio	1
<i>Pacto por México</i>	1

Fuente: Elaboración propia a partir de Diario de los Debates de la sesión del 19 de diciembre de 2012 (Diario de los Debates, 2012b)

5.4 Conclusiones

De este capítulo se concluye que la reforma educativa de 2013 fue una contienda por la constitución de las relaciones de poder dentro del *campo educativo* que dan forma al Sistema Educativo Mexicano. Esta lucha por la reconfiguración del *campo educativo* tuvo como nombre *recuperar la rectoría del Estado en materia educativa* y fue el resultado de la convergencia de elementos coyunturales en el plano social, político y electoral que abrieron una ventana de oportunidad en lo que denominó *loop reformador*.

Este *loop reformador* consistió en la confluencia de tres factores que generaron el clima social y político propicio. El clima social que dispuso el documental ¡De panzazo! De Mexicanos Primero le restó influencia social al SNTE para influir en el proceso político de la creación de la reforma educativa. Esta disminución de influencia social, aunada a las poco acertadas definiciones del Sindicato en el plano electoral se vio reflejada en los resultados electorales obtenidos en la elección de diputados federales por el Partido Nueva Alianza lo dejaron sin representación en la LXII Legislatura para defender los intereses del Sindicato desde el interior del Poder Legislativo.

Los resultados electorales del 1 de julio de 2012 fueron el segundo factor que permitió al presidente electo identificar la necesidad de formar alianzas con los partidos de oposición. Mientras que los partidos de oposición reconocieron las ventajas potenciales de tener al Ejecutivo Federal como aliado con miras al futuro cercano de cada fuerza política: el PAN necesitaba desvincularse de la figura del expresidente Felipe Calderón, mientras que el PRD necesitaba demostrar a la sociedad que podían ser una oposición responsable después de seis años de confrontamiento directo con el presidente Calderón y ser dique opositor en el Poder Legislativo. Así el *Pacto por México* fue una estrategia que estaba dentro del interés de los tres partidos políticos, así entonces no se puede hablar de una imposición del Ejecutivo a los partidos de oposición.

El tercer factor que influyó en el proceso de reforma educativa fue el apalancamiento de las fuerzas políticas firmantes del *Pacto por México*. El interés del Ejecutivo Federal estaba puesto en la Reforma Energética y ésta sería “rehén” de la implementación de otras reformas que sirvieran como muestra del interés genuino por sacar adelante los acuerdos del *Pacto* del Ejecutivo hacia los partidos de oposición. Así fue como la reforma educativa fue la primera prueba del Ejecutivo, de la oposición y del *Pacto*.

El objetivo de la reforma educativa se centró en modificar las relaciones de poder existentes entre el Gobierno Federal, como responsable de garantizar la educación pública, y el SNTE, no únicamente como el titular de la relación laboral de los trabajadores, sino también como grupo de interés incrustado en el campo educativo. Dicho grupo de interés se hizo de espacios dentro de la administración pública federal y la reforma reclamaba esos espacios para el Estado además de recuperar la licencia de regir el desarrollo profesional de los maestros y maestras, para que el Estado.

La reforma educativa se materializó en lo que denomino un *loop de control* el cual rompía el control del SNTE sobre el desarrollo de la carrera profesional de los maestros de nuevo ingreso al Servicio Profesional Docente, así como en la promoción y reconocimiento de los maestros que ya formaban parte del magisterio. Con esto se restaba peso específico a la relación bilateral entre el Ejecutivo Federal y el Sindicato desde 1992. Este efecto se buscó que replicar a nivel subnacional en el momento que se decidió centralizar en la Federación el pago de la nómina magisterial eliminando a los institutos estatales de educación como intermediarios.

Finalmente, los intereses en contienda legislativa están vinculados: a) la forma en que se presentó e impulsó la iniciativa de reforma por parte del Ejecutivo y los firmantes del *Pacto por México* b) los derechos y las condiciones laborales sindicales de los maestros y c) la evaluación como elemento que define la permanencia del docente en el servicio docente. Las estrategias de que se sirvieron quienes defendían estos intereses tenían su cimio en las diversas variables que influyen en el proceso educativo como las condiciones de infraestructura educativa, desarrollo económico nacional y local, alimentación de los alumnos, la falta de material didáctico, etc. Es preciso señalar que del análisis de los diversos posicionamientos por parte de los diputados solamente una vez se

aludió al derecho superior de la niñez como punto de orientación de la reforma o los intereses en contienda.

Esta investigación expone la configuración de las posiciones de poder, actual y potencial, entre elementos agenciales e institucionales, tanto en la arena política, como en el sistema educativo mexicano, que permiten la coexistencia entre agentes reformadores y conservadores en una contienda permanente por la implementación de políticas públicas en materia educativa a partir del análisis de la reforma educativa de 2013 en México.

Con el uso de los conceptos de *campo* e *interés* (Bourdieu, 1997, 2000):

1. Se definió el *campo educativo* como un espacio de contienda e identificar el *interés general* y los *intereses particulares* que estuvieron en contienda.
2. Así mismo se identifican los elementos institucionales y agenciales que determinan las posiciones de poder, actual y potencial, en el desarrollo e implementación de la reforma educativa de 2013 en México.

El uso del esquema *política estructurada (structured polity)* (Skocpol, 1995) permitió dar cuenta de:

1. Las instituciones estatales, partidistas y de procedimiento, a través de las cuales transitan las iniciativas que realizan los políticos en materia educativa dentro del poder establecido (*establishment*).
2. Como influyen las instituciones políticas y los procedimientos en las identidades, metas y capacidades de los involucrados en la creación y aprobación de políticas públicas en materia educativa.
3. Los puntos de acceso e influencia de los involucrados en la construcción, implementación y resistencia de la reforma educativa de 2013 en México
4. Como las políticas públicas previas en materia educativa dan forma a los objetivos y alcances de la reforma educativa de 2013 en México

Estos ejes de análisis ofrecen una explicación que nos permite ponderar los elementos históricos, políticos, institucionales y las capacidades de acceso e influencia en los procesos de implementación de una política pública por parte de los agentes involucrados (*incumbents*). Esta perspectiva es más completa a la definición descriptiva existente sobre las políticas públicas (*policy*) como la “decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecido, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos, etc.” (Aguilar Villaneva, 1992). La propuesta de esta investigación es tener a la política pública (*policy*) como una categoría analítica y su análisis aquí realizado identifica y pondera su contenido y no los dichos de los decisores de la política ni las piezas de la legislación o de la administración.

El esquema de análisis es transversal a tres niveles de análisis macro, meso y micro de los elementos que involucran la construcción de la política educativa. A nivel macro se presenta el campo educativo y las contiendas que en él dan forma al sistema educativo nacional. A nivel meso las contiendas en el proceso legislativo a partir de la influencia y el acceso de los involucrados en materia educativa (*incumbents*) le dan una dimensión dinámica al campo educativo. A nivel micro se analizan los discursos y estrategias, a través de entrevistas a profundidad, sobre el actuar de los agentes del *campo educativo* que estuvieron a cargo de la construcción del *Pacto por México* (Adame Castillo, 2020; Nuño Mayer, 2020; Zambrano Grijalba, 2020), integrantes del Poder Ejecutivo y Legislativo que estuvieron en la construcción y promulgación de la reforma educativa (Adame Alemán, 2020; Nuño Mayer, 2016; Romero Hicks, 2020; Zambrano Grijalba, 2020) también se incorporan la postura de miembros del SNTE y de la sociedad civil (Calderón Martín del Campo, 2020; Valdivia Hernández, 2020).

Del esquema de análisis se obtienen cuatro grandes hallazgos sobre la reforma educativa:

1. Existe un *campo educativo mexicano* lo que implica la existencia de un *interés general* acordado entre fuerzas antagónicas que es la educación pública en México. Mientras que los *intereses particulares* de los agentes dentro de este campo son los que mantienen en constante contienda y evolución.
2. El campo educativo vivió un parteaguas con la reforma educativa en términos de los agentes involucrados y sus capacidades de influencia en las definiciones de materia educativa.
3. El contexto político por el resultado de las elecciones presidenciales de 2012 permitió la formación de un *loop reformador* que es la convergencia de siete

elementos relacionados con los efectos de las instituciones y los procedimientos políticos en las identidades objetivos y capacidades de los agentes involucrados en el campo educativo.

4. El contexto político, social y la vida interna del SNTE permitió la formación de un *loop de contención* y se refiere a la convergencia de relaciones e intereses que contuvieron su influencia en tres ámbitos, 1) en el campo político, 2) la neutralización de la capacidad de generar acuerdos con los partidos políticos para formar coaliciones electorales y tampoco con el presidente y 3) en el campo burocrático con la falta de un canal franco que permitiera la interlocución interinstitucional.
5. La reforma educativa fue una reforma política (*political reform*) en materia educativa que:
 - a. Modificó el diseño del establecimiento (*establishment*) e incorporó nuevos agentes dentro del *campo educativo*.
 - b. Cambió los objetivos y las capacidades de los involucrados en el campo educativo

Funcionamiento del esquema de análisis

Los conceptos de *campo sociales e interés (illusio)* (Bourdieu, 1997; Bourdieu & Wacquant, 2005) son dos elementos que propongo incorporar al *análisis de la política estructurada*. La propuesta de Pierre Bourdieu tiene como finalidad unir los cuatro ejes analíticos propuestos por Theda Skocpol dentro de la noción de *campo social*. Mientras que la noción de *interés (illusio)* evidencia las motivaciones, las metas, la identidad y las capacidades con las que se desenvuelven los políticos dentro de un campo.

Estos dos elementos poseen una capacidad dialéctica con la propuesta de Theda Skocpol en cuanto a la dimensión histórica de la construcción y la transformación de las organizaciones estatales e institucionales, así como con los elementos que habilitan y constriñen el actuar de los actores relevantes dentro de un campo. Esta investigación comienza con la presentación de lo que he denominado *campo educativo*.

Campo educativo

Bourdieu define al *campo social* como un espacio de juego históricamente constituido (Bourdieu, 2000) es una red o configuración de relación entre posiciones que se encuentran jerarquizadas y constriñen la acción de los agentes que forman parte de él:

Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen en a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (*situs*) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital)- cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo- y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.) (Bourdieu & Wacquant, 2005).

El concepto de *campo* (Bourdieu, 1997) representa la existencia de agentes e instituciones que moldean las relaciones de fuerzas, en un momento dado del tiempo, en torno a intereses generales, es decir aquellos intereses en que los antagonistas, a manera de acuerdo oculto y tácito, han convenido sobre lo que vale la pena luchar “a propósito de las cosas que están en juego en el campo”, hay que acotar que este acuerdo no impide que la contienda por la redefinición de este acuerdo sea permanente. Teniendo como base esta complicidad es sobre la cual se contienden los intereses particulares a partir de la posición relativa que se posee en el campo, posición definida por el volumen de capital y la estructura del capital. La lucha permanente entre intereses le otorga al *campo* un aspecto

dinámico, nunca terminado, y que es resultado de un proceso histórico de definición y redefinición.

En consonancia con la definición de *campo* el primer hallazgo de esta investigación es la existencia del *campo educativo mexicano*, en el capítulo 2 de esta investigación se expuso las condiciones que le dieron origen. En primer lugar, la definición del presidente Álvaro Obregón en 1921 hecha sobre la necesidad implementar un sistema escolar que abarcara la población rural para minimizar la posibilidad de una guerra civil, así como atender el crecimiento demográfico y ofrecer educación a los egresados de preparatoria. Como consecuencia de esta definición surgió la necesidad de contar con una base magisterial que ejecutara la política educativa. A causa de estas definiciones surgen el *interés general* del campo educativo mexicano y sus primeros *intereses específicos*.

Un *interés (illusio)*, en esta investigación, es resultado de una categoría determinada de condiciones sociales en donde los agentes poseen una disposición a procurarlos mayor a ignorarlo (Bourdieu, 1997). Así entonces existen por un lado intereses generales que son aquellos sobre los que “hay un acuerdo oculto y tácito sobre el hecho de que vale la pena luchar a propósito de las cosas que están en juego en el campo” (Bourdieu, 1997). Por otro lado, existen intereses específicos que “están referidos a la lucha dentro del campo, pero focalizadas en la posición relativa que se posee en el campo, posición que está definida por el volumen de capital y la estructura el capital” (Bourdieu, 1997). Ambos tipos de intereses se encuentran en constante contienda por los agentes involucrados (*incumbents*) en el campo.

Continuando con esta línea de reflexión *el interés general del campo educativo mexicano* es ofrecer la educación pública a toda la población del país, éste es el acuerdo

sobre el cual están de acuerdo todos los agentes involucrados (*incumbents*). Los intereses específicos en 1921 eran aquellos del Estado y los del magisterio. El interés específico del Estado era poseer una base magisterial que coadyuvara a la implementación de la educación pública en México, mientras que el interés del magisterio era poseer una garantía de estabilidad laboral. Dado que el interés general no estaba a discusión hubo que encontrar una salida al confrontamiento de los intereses.

La solución a esta contienda fue la *Ley de escalafón de las escuelas primarias y de los jardines de niños, dependientes de la Secretaría de Educación Pública* (Poder Ejecutivo, 1930a) y la *Ley de inamovilidad del profesorado dependiente de la Secretaría de Educación Pública* (Poder Ejecutivo, 1930b) ambas leyes se materializan en la *plaza* docente de base. En 1938 con la publicación del Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado (SEGOB, 1938) el magisterio adquirió su representación ante el Estado a través del SNTE como interlocutor único. De modo que el campo educativo constaba de dos agentes preponderantes en materia educativa: el Ejecutivo Federal, quien posee el capital de la gestación, diseño implementación de políticas públicas en materia educativa, y la dirigencia nacional del SNTE quien posee el capital de la representación de los derechos laborales del magisterio.

A partir de entonces el campo educativo ha ido evolucionando a nivel macro, meso y micro en cuanto a instituciones y agentes se refiere en la etapa de *expansión de la educación* desde 1921. A nivel macro la educación pública estuvo centralizada en el Ejecutivo Federal y los objetivos en materia educativa cambiaban con cada nuevo presidente que entraba en funciones es así como la posición del Sindicato dentro del campo educativo se afianzara. A nivel meso la vida interna del SNTE se fue especializando conforme la representación del Sindicato se fue difundiendo a lo largo del territorio mexicano. A nivel micro la ampliación de la infraestructura educativa requería la

incorporación de nuevos maestros que ocupen las plazas que se creaban, en consecuencia, la base magisterial creció de manera directamente proporcional.

Campo e interés son los conceptos que dan cuenta de la construcción del campo educativo en México como el resultado de las contiendas en materia educativa. Dentro del campo educativo coexisten agentes, que a partir de la definición de un interés general persiguen sus intereses específicos ya sea en forma de reforma o defensa del *status quo* campo, lo implica una condición de contienda permanente nunca terminada. Así el *análisis centrado en la política (polity-centered análisis)* (Skocpol, 1995) será al campo educativo lo que la brújula a los navegantes para adentrarnos en el estudio de los intereses en contienda de la reforma educativa de 2013 dentro del campo educativo.

La política estructurada (structured polity)

Reconocer la existencia de un interés general en el campo educativo nos permite asimilar la coexistencia de fuerzas reformadoras y conservadoras que persiguen intereses particulares. Éstos tienen su origen en la construcción histórica del espacio de contienda al tiempo conforman una estructura (*establishment*) que se materializa en instituciones y procedimientos que evolucionan a partir de las identidades y las capacidades los grupos involucrados (*incumbents*) en la toma de decisiones en materia educativa. La conquista de los intereses, o el fracaso en el intento, se encuentra constreñidos por la capacidad de acceso y/o apalancamiento en las instituciones políticas, las organizaciones estatales, las organizaciones partidistas, los procedimientos políticos y las políticas públicas (*policies*) promulgadas previamente.

El esquema de análisis construido a partir de la perspectiva de una *política estructurada (structured polity)* (Skocpol, 1995) ofrece la posibilidad de estudiar los orígenes

políticos y las transformaciones de los sistemas nacionales de provisión social. Considera a la política (*polity*) como el centro de actuación y concibe las actividades políticas (*political activities*), implementadas por políticos (*politicians*) o por grupo sociales, como condicionadas por la configuración institucional de los gobiernos y el sistema de partidos políticos.

Los cuatro elementos que operacionalizan el *análisis centrado en la política* son:

5. El establecimiento (*establishment*) y la transformación de organizaciones estatales y partidistas a través de las cuales los políticos llevan a cabo iniciativas políticas.
6. Los efectos de las instituciones y procedimientos políticos en las identidades, objetivos y capacidades de los grupos sociales que se involucran en la política de elaboración de políticas sociales.
7. El "ajuste" -o la falta de este- entre las metas y capacidades de los diversos grupos políticamente activos, y los puntos históricamente cambiantes de acceso y apalancamiento permitidos por las instituciones políticas de una nación; y
8. La forma en que las políticas sociales establecidas anteriormente afectan a las políticas posteriores (Skocpol, 1995, p. 41).

Partiendo de esta óptica los capítulos 3 y 4 de esta investigación exponen la disposición de las estructuras que definían los límites y los alcances para implementar una reforma en materia educativa. El capítulo 3 dio cuenta de la política estructurada (*structured polity*) desde las posiciones de los actores políticos que estuvieron involucrados en el proceso de creación y promulgación de la reforma educativa de 2013. A su vez el capítulo 4 aborda la política estructurada desde la relación Estado-magisterio. Para comprender cómo se transforma o modifica una política social en México conlleva conocer

cómo están construidas las instituciones y los procesos que establecen el rumbo que deben seguir los políticos sus iniciativas. Para el caso de esta investigación el proceso legislativo y la construcción de acuerdos dentro del mismo es indispensable para estudiar a los agentes y los intereses en contienda en el campo educativo.

La formación del Estado y las iniciativas de los políticos

Para rastrear el camino que siguen las iniciativas de los políticos retomo la definición de Estado de Max Weber como el conjunto de organizaciones diferenciadas que reclaman la soberanía y el control coercitivo sobre un territorio y su población (Weber, 1964), estas organizaciones son dinámicas en el tiempo y están en constante proceso de transformación. En México y en materia educativa es el Poder Legislativo, a través de los legisladores, quien se encuentra facultado para realizar modificaciones (Cámara de Diputados, 2020a) en las organizaciones que reclaman la soberanía. Es por lo que esta investigación dedica el primer apartado del capítulo 3 al análisis al proceso de contienda en el Legislativo.

Los actores involucrados en el proceso de la reforma educativa aluden al fenómeno de *gobierno dividido* como un obstáculo que impedía la formación de acuerdos desde el año 2000 en el Poder Legislativo en México. Se habla de un *gobierno dividido* (Casar, 2008; Lujambio, 2004) cuando el titular del Ejecutivo Federal no cuenta en el Poder Legislativo con una representación mayoritaria que le permita implementar reformas constitucionales como consecuencia de un incremento en la pluralidad al interior del Legislativo, lo cual presenta la necesidad de generar acuerdos con los partidos de oposición.

Este fenómeno es propio de los sistemas presidenciales y la primera vez que ocurrió en México fue en 1997 y representó un incremento el nivel de contienda al interior

del Poder Legislativo, así en la LVI Legislatura (1994-1997) de cada 10 iniciativas que se presentaban 5.7 eran desechadas (142 de un total de 250). Para el periodo 2009-2012 (LXI Legislatura) se rechazaba 9.5 de cada 10 iniciativas que se presentaban (3,550 de un total de 3,735). Con estos antecedentes históricos aunado a los resultados electorales para la conformación de la LXII Legislatura (2012-2015) la administración entrante vio la necesidad de acordar con las fuerzas de oposición para sobreponerse al nivel de contienda. El *Pacto por México* fue la iniciativa de las tres fuerzas políticas con mayor representación en el Poder Legislativo.

A partir de este eje de estudio y del análisis del contexto político del Poder Legislativo como institución facultada para realizar modificaciones a las organizaciones del Estado, se aprecia que la conformación del Legislativo a partir de los resultados de un proceso electoral desempeña un papel decisivo en cuanto a la creación de acuerdos, o no, para la implementación de reforma en materia educativa.

Un análisis análogo se realiza en el capítulo 4 en donde se aborda la relación Estado-magisterio en donde se explora la forma en que se conformó la simbiosis en esta relación y los acuerdos que la mantienen vigente aún después de la alternancia política del año 2000 en México.

Las iniciativas en materia educativa en 1992 seguían un arreglo corporativo (Schmitter, 1989) entre el SNTE, el titular del Ejecutivo Federal y el partido oficial (PRI). Este tipo de relación partió de una decisión política con la sustitución del titular del SNTE (Carlos Jonguitud Barrios) y el nombramiento de la maestra Elba Esther Gordillo en sustitución. A lo que siguió a la firma del ANMEB con el cual el Sindicato se comprometió a seguir colaborando con el Gobierno Federal mientras éste otorgó una nueva forma de

incentivar al magisterio a través del programa *Carrera Magisterial*. El tercer elemento que compone este arreglo era el partido oficial al cual apoyaba el Sindicato en los procesos electorales en la defensa del voto.

De manera el *campo educativo* se interseca con el campo político, siendo en la burocracia educativa el lugar donde el Ejecutivo paga los favores electorales recibidos por el magisterio, mientras que en el campo político se cobraban y establecían los términos de las viejas y nuevas negociaciones de esta relación. Como resultado, las iniciativas de los políticos en temas de materia educativa buscaban la aprobación de los integrantes de este arreglo corporativo.

Con la alternancia en el Ejecutivo Federal en el año 2000 los miembros del *campo educativo* supieron adaptarse a las nuevas instituciones y alcanzaron nuevos acuerdos y alianzas que hicieron perdurar a las instituciones y a los actores en una lógica corporativa, es decir se realizó una reedición del pacto corporativo en el campo político. El Ejecutivo Federal y el SNTE se retroalimentaba en el campo político, a diferencia de los sexenios priistas la retroalimentación se dio directamente en la figura del presidente de la República y ya precisaba la interlocución o la anuencia de un partido político.

Así con Vicente Fox no se modificaron los términos de la relación laboral entre el Estado y el Sindicato. Al ya no ser el PRI la institución por donde discurrían las diferencias y los conflictos, la dirigencia del SNTE supo adaptarse a las necesidades de política educativa del nuevo gobierno a cambio de una relación bilateral entre el Estado y el Sindicato sin la intermediación alguna de partido político. Esto tuvo como consecuencia la sustracción del magisterio, como capital político, del PRI y quedó a disposición de la

dirigencia nacional del SNTE para poder invertirlo en el campo político, como ocurrió en las elecciones de 2006.

En el sexenio de Felipe Calderón la relación con el SNTE partió de lo político hacia lo educativo. La expulsión de Elba Esther del PRI le permitía disponer del capital político que se sustentaba en la base magisterial, para diversificar su influencia en el campo político. Así fue como el 2 de julio el día de la elección del nuevo presidente de la República, la maestra Elba Esther hizo labores de operación política con gobernadores de los estados a favor del candidato del PAN. La maestra Gordillo pudo colocar a gente cercana en puestos de la administración federal que no tenían relación con el ámbito educativo, instituciones como el ISSSTE o la Lotería Nacional.

Esta diversificación de la influencia del SNTE en lo político, la predominancia en el campo educativo y la certeza de su valor indispensable le hizo posible impulsar la creación de un nuevo partido político, Partido Nueva Alianza, para contender por espacios de representación del Estado y poder defender sin intermediarios los intereses del magisterio, o al menos los de la dirigencia del Sindicato.

Con este establecimiento (*establishment*) de las relaciones de poder Estado-Magisterio es como llega en 2012 a la presidencia de la República Enrique Peña Nieto, quien con el respaldo del *Pacto por México* modificó los términos de la relación entre el Estado y el Sindicato.

Las instituciones políticas y las identidades sociales en la política

El segundo eje de la *estructura de la política (structured polity)* permite develar los efectos de las instituciones y procedimientos políticos en las identidades, objetivos y capacidades de los grupos sociales que se involucran en la política de elaboración de

políticas sociales. El diseño de las instituciones, los procedimientos políticos y las identidades los involucrados en el campo educativo constituidos en 1992 es con el que dialoga la reforma educativa de 2013. En esta investigación este eje se aborda en los capítulos 3, 4 y 5.

En el capítulo 3 se analizan los elementos que constriñen la construcción de acuerdos en el Poder Legislativo para el tema educativo que dieron pie a su inclusión en el surgimiento del *Pacto por México* como solución a las imposiciones estructurales y procedimentales. En el capítulo 4 se abordan los elementos estructurales del campo educativo que permitieron cooperación entre el magisterio y el Ejecutivo Federal a través del ANMEB como elemento que dio forma a las instituciones educativas y a los procedimientos que los políticos deben procurar para realizar una reforma educativa. Finalmente, el capítulo 5 da cuenta de cómo los elementos estructurales y procedimentales al tiempo que constriñeron el actuar de los agentes involucrados (*incumbents*) también fueron los elementos sobre los cuales se construyó un *loop reformador* que permitió la promulgación de la reforma educativa.

El análisis histórico de la problemática sobre los gobiernos divididos lleva a la conclusión de que es un error atribuir la parálisis legislativa a la pluralidad con la que se integran las legislaturas. Por el contrario, tiene la virtud de impedir el avasallamiento del Poder Legislativo por una fuerza política y/o su visión de gobierno, aunque es cierto que este diseño carece de los incentivos para la construcción de acuerdos entre la oposición y el Ejecutivo Federal. Frente a esta realidad los partidos políticos con mayor representación en las elecciones de 2012 propusieron al titular del Ejecutivo el *Pacto por México* como un mecanismo de cooperación y corresponsabilidad que permitiera superar la carencia de incentivos para generar acuerdos. Este mismo hecho hizo que la identidad de

los partidos frente a la sociedad les representó una disminución en sus preferencias electorales, principalmente por la centralización de la comunicación pública, como un logro del presidente Peña Nieto.

En cuanto a los objetivos y las capacidades de los involucrados en la toma de decisiones en materia educativa, previo a la reforma educativa, en el capítulo 4 se expuso que el campo educativo mexicano su identidad, además de estar orientada por el interés general de una educación pública, estaba también definida por un proceso de retroalimentación entre los tres agentes preponderantes: el titular del Ejecutivo Federal, el partido político oficial (PRI) y la dirigencia nacional del SNTE. Por un lado, el magisterio impulsó e implementó la política de *modernización*, y la continuación de la *expansión* de la educación pública en México propuesta por el Ejecutivo Federal. Por otro lado, la creación de una nueva forma de asignación de incentivos hacia los maestros por parte del Ejecutivo Federal a través del programa *Carrera Magisterial* y el involucramiento de los gobiernos estatales en esta asignación.

La firma del ANMEB formalizó los acuerdos logrados entre el Sindicato y el Ejecutivo Federal. A esta relación se agregaron los gobiernos estatales como los responsables de la administración de la infraestructura educativa en sus estados. La inclusión de los gobiernos estatales dio una mayor relevancia a las secciones de representación sindical en los estados de la República, siendo ahora los intermediarios entre el magisterio local y la dirigencia nacional del SNTE, además de velar por los intereses de magisterio frente a los gobiernos estatales.

A este contexto hay que agregar tres elementos coyunturales que impactaron en la aceptación social de los agentes involucrados en el campo educativo. La identidad de los

partidos políticos y el titular del Ejecutivo Federal ya poseía un desgaste propio de la contienda electoral. El segundo factor fue el clima social que dispuso el documental *¡De panzazo!* de Mexicanos Primero A.C. le restó influencia social al SNTE para influir en el proceso político de la creación de la reforma educativa. El tercer elemento está relacionado con los magros resultados electorales del Partido Nueva Alianza y que le impidieron tener la suficiente representación en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, lo que impactó en la defensa de los intereses del Sindicato desde el interior del Poder Legislativo.

Este diseño del campo educativo en México aunado al contexto político condujo a dos grandes hallazgos, la creación de un *loop reformador* y otro de *contención*, éste último se aborda a detalle en el siguiente eje de análisis. Sobre el primero las identidades de los actores preponderantes en materia educativa, inmersos en este contexto político coyuntural, abrió la ventana de oportunidad a que se pudiera realizar la reforma educativa.

El *loop reformador* es el resultado de la convergencia de siete elementos relacionados con los efectos de las instituciones y los procedimientos políticos en las identidades objetivos y capacidades de los agentes involucrados en el campo educativo:

8. ***Los términos del Pacto por México y los intereses de los firmantes:*** La reforma central para el PRI dentro del *Pacto* era la Reforma Energética (Adame Castillo, 2020; Calderón Martín del Campo, 2020; Zambrano Grijalba, 2020), por lo que las reformas previas sirvieron a las partes para poner a prueba la seriedad del *Pacto*. Sin existir un orden de jerarquización de las reformas estructurales, la reforma educativa fue la primera prueba.
9. ***Los perfiles políticos de los dirigentes de los partidos firmantes del Pacto por México:*** fueron perfiles que reconocieron la necesidad de negociar, ante el

cambio de gobierno, ya sea por iniciativa propia (Zambrano Grijalba, 2020), o como un camino de sobrevivencia política (Adame Castillo, 2020).

10. ***La capacidad operativa de los firmantes del Pacto por México para generar sinergias*** (*Pacto por México*-Partido Político-Grupo Parlamentario Diputados- Grupo Parlamentario Senado): esta capacidad está directamente relacionada con la vida interna de los partidos políticos.
11. ***La vida interna de los partidos políticos***: partiendo por la disciplina interna del PRI que aunque tenían opiniones encontradas sobre la reforma educativa se alinearon con la iniciativa presidencial (Nuño Mayer, 2020). Continuando con el cisma en el PRD en donde el ala moderada poseía la titularidad Comité Ejecutivo Nacional mientras el ala dura se decantó por la creación de un nuevo partido político (Zambrano Grijalba, 2020). Finalmente, el PAN, que necesitaba una oportunidad para desmarcarse políticamente del sexenio del presidente Felipe Calderón.
12. ***La incursión del SNTE en el campo político-electoral***: la incursión del SNTE en procesos político-electorales postalternancia de la mano de la maestra Gordillo, la diversificación del apoyo del SNTE a diversas candidaturas, así como la nominación de un candidato propio a la Presidencia de la República por parte del PANAL (Cano & Aguirre, 2008; Pérez Ruiz & Sánchez Díaz, 2013; D. A. Rodríguez, 2015), tuvieron como resultado que los términos de interlocución entre el Sindicato y los principales partidos políticos (D. A. Rodríguez, 2015) fueran de corte político, en detrimento de la representación sindical. El mismo efecto ocurrió posteriormente con el equipo de transición del presidente electo

Enrique Peña Nieto, y la decisión de no tener un “acuerdo en firme” con el SNTE hasta no resolver la toma de posesión con el PAN y el PRD.

De manera que, al inicio del nuevo sexenio, el SNTE se encontraba sin compromisos que reclamar al nuevo gobierno (Nuño Mayer, 2020; D. A. Rodríguez, 2015). Dado que los acuerdos, en los sexenios anteriores, se dirimían con el titular del Ejecutivo, dejando de lado al partido, no encontró apoyo en el PAN y menos aun cuando el mismo partido necesitaba desmarcarse del sexenio del presidente Calderón.

En cuanto al PRD, las relaciones que estableció el Sindicato existían, pero de forma precaria. Lograron impulsar a través de su bancada su inconformidad, pero el cisma al interior del PRD no abonó a un esfuerzo colectivo por parte de la izquierda mexicana.

13. ***Los resultados electorales del PANAL en 2012:*** esto es, los resultados electorales, en términos de representación en el Poder Legislativo, no fueron tan copiosos en comparación con el año 2006. El PANAL, y el SNTE, pasó de tener una representación del 44% en la LX Legislatura a 17% en la LXII Legislatura en la Comisión de Educación en la Cámara de Diputados (Martínez Bordón et al., 2018). Ello significó una menor capacidad de apalancamiento del Sindicato en el Poder Legislativo. Esta disminución de representación en la Comisión de educación fue resultado de la asignación de los representantes de los diferentes grupos parlamentarios en las diversas comisiones del Poder Legislativo al inicio de la legislatura. Así fue como en 2012 el PANAL no logró colocar ni un representante en la Comisión de Educación del Senado de la

República y solamente a una diputada en la Cámara de Diputados Dora Ma. Guadalupe Talamante Lemas.

14. *La iniciativa de Mexicanos Primero supo aprovechar los tiempos político-electorales para poner a discusión el tipo de educación que México necesita:* No menos importante fue el impacto que tuvo el documental “¡De Panzazo!” (Rulfo & Loret de Mola, 2012) para crear una conciencia social de lo que ocurría dentro de las escuelas públicas de educación básica en México. Y su posterior participación a la convocatoria hecha por Aurelio Nuño, encargado del tema educativo en el equipo de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto (Calderón Martín del Campo, 2020). Aunque se ha señalado que el resultado de la reforma educativa es producto de Mexicanos Primero, quienes planteaban cuatro caminos para la transformación propuestos por Mexicanos Primero son: 1) Recuperar la rectoría del Estado Mexicano en educación, 2) Profesionalización docente, 3) gasto transparente y eficiente, 4) autonomía y participación de las escuelas (Mexicanos Primero 2012). Se puede observar que la Reforma abarcó de forma completa uno de cuatro: recuperar la rectoría del Estado Mexicano mientras que para los otros tres caminos se dio el primer paso, pero no con la profundidad que Mexicanos Primero planteaba.

Estos siete elementos muestran la complejidad de la construcción de la reforma educativa y de la imposibilidad de su explicación a partir de prenociones deterministas sobre el actuar de: los partidos políticos, su vida interna, los legisladores y sus respectivos coordinadores, el SNTE, su incursión en el campo político y los resultados electorales, así como la iniciativa de actores de la sociedad civil.

Acceso y apalancamiento en el campo educativo

El tercer hallazgo de esta investigación fue la existencia del *loop de contención* que permitió dejar de lado la influencia del SNTE en el proceso de construcción y aprobación de la reforma educativa como la reconstrucción de la relación Estado-magisterio.

La reforma educativa consistió en una reestructuración de las relaciones de poder en el campo educativo. Desde el punto de vista de los reformadores, el control del desarrollo profesional de los maestros es de donde viene el poder del SNTE para convertir ese capital laboral en capital político que en el año 2012 se canalizaba a través del PANAL porque ahora que ya no formaba parte de la estructura orgánica del PRI. Esta visión tiene su límite cuando se reconoce que el control del Sindicato sobre la carrera de los maestros es el resultado histórico de conquistas por los derechos laborales frente a los gobiernos en turno para hacerse del apoyo del magisterio en procesos electorales. La recuperación de la Rectoría del Estado consistió en reclamar para el Estado aquellos mecanismos que hicieron del Sindicato un agente preponderante en el Sistema Educativo Nacional, a saber, la licencia de regir el desarrollo profesional de los maestros y maestras (Adame Castillo, 2020; Calderón Martín del Campo, 2020; Granados Roldán, 2018; Guevara Niebla, 2016; Nuño Mayer, 2020; Romero Hicks, 2020; Valdivia Hernández, 2020; Zambrano Grijalba, 2020).

De manera que los agentes reformadores aprovecharon la falta de acceso y apalancamiento del SNTE en la LXII Legislatura para sacar adelante la reforma educativa. Este *loop de contención* hace referencia a la convergencia de relaciones e intereses que contuvieron la influencia del SNTE en tres ámbitos, 1) en el campo político al tener el PANAL la mejor representación en el 2012 en el Poder Legislativo no tuvo la posibilidad de influir en las decisiones tomadas dentro de la Comisión de Educación, en donde se

dictaminó la iniciativa presidencial; 2) también en el campo político la líder del Sindicato no logró llegar a acuerdos con los partidos políticos para formar coaliciones electorales y tampoco con el presidente electo (Cano & Aguirre, 2008; Raphael, 2007; D. A. Rodríguez, 2015); 3) en el campo burocrático el nombramiento de Emilio Chuayffet como titular de la SEP se negó un canal franco que permitiera la interlocución interinstitucional. A raíz de estos tres hechos es que los reformadores decidieron transitar con el *Pacto por México* y las respectivas representaciones políticas dentro del Poder Legislativo.

La representación del Sindicato dentro de la Comisión de Educación en la LXII Legislatura fue la más reducida con la que había contado desde el año 2000, lo cual le redujo capacidad de apalancamiento para promover sus intereses al interior de la Cámara. El número total de diputados del PANAL fue de uno, situación que obligó a la maestra Gordillo a buscar aliados dentro de los demás partidos; encontró apoyo en la bancada del PRD, PT, y Movimiento Ciudadano -esta afirmación se hace patente en el Diario de los Debates de la sesión donde se aprobó la reforma educativa (Cámara de Diputados, 2012a).

Hay que recalcar que este *loop* tuvo la posibilidad *de contención*, no sólo por la disminuida representación del SNTE en el Poder Legislativo y la falta de acuerdos, sino que también es resultado del acceso y el apalancamiento que alcanzaron los partidos políticos y el Ejecutivo Federal gracias a la construcción del *Pacto por México*. El interés del Ejecutivo Federal estaba puesto en la Reforma Energética y ésta sería “rehén” de la implementación de otras reformas que sirvieran como muestra del interés genuino por sacar adelante los acuerdos del *Pacto* del Ejecutivo hacia los partidos de oposición. Así fue como la reforma educativa fue la primera prueba del Ejecutivo, de la oposición y del *Pacto*.

El *Pacto por México* como mecanismo para ajustar las metas y las capacidades de los involucrados en la reforma educativa también tuvo sus retos específicos. Aludir a que los presidentes de los partidos políticos representados poseían el consenso absoluto dentro de sus partidos para imponer su voluntad sobre sus partidos y sus representaciones en el Poder Legislativo es desconocer el contexto en que se desenvolvía la dinámica del sistema político en México durante el 2012. La coyuntura, la búsqueda de intereses, los perfiles de los dirigentes, de los coordinadores parlamentarios son lo que abrieron la ventana de oportunidad para que el *Pacto por México* se concretara. La relación Consejo Rector – Grupos Parlamentarios – Poder Legislativo – Reformas Estructurales fue una relación de constante tensión que impuso la necesidad de buscar mecanismos de comunicación para buscar la transparencia del origen y modificaciones de los dictámenes en discusión.

La política social (policy) afecta la política (politics)

El análisis sobre cómo *las políticas públicas transforman la política* parte del supuesto que una vez instituidas las políticas tienen un efecto de retroalimentación en dos sentidos: 1) expanden las capacidades del Estado, por lo que transforman las posibilidades administrativas para las iniciativas oficiales en el futuro y a su vez afectan prospectos futuros para la implementación de políticas públicas. 2) las nuevas políticas influyen las identidades sociales, metas y capacidades de los grupos y las subsecuentes luchas o aliados políticos. Desde esta perspectiva de análisis el proceso político de una política (*policy*) es “exitosa” si aumenta las capacidades del Estado y puede promover su futuro desarrollo, especialmente si alienta a grupos y alianzas políticas para defender la continuación de la política y su expansión (Skocpol, 1995).

La reforma educativa de 2013 fue una contienda por la constitución de las relaciones de poder dentro del *campo educativo* que dan forma al Sistema Educativo

Mexicano. Esta lucha por la reconfiguración del *campo educativo* tuvo como nombre *recuperar la rectoría del Estado en materia educativa* y fue el resultado de la convergencia de elementos coyunturales en el plano social, político y electoral que abrieron una ventana de oportunidad en lo que denominó *loop reformador*.

El objetivo de la reforma educativa se centró en modificar las relaciones de poder existentes entre el Gobierno Federal, como responsable de garantizar la educación pública, y el SNTE, no únicamente como el titular de la relación laboral de los trabajadores, sino también como grupo de interés incrustado en el campo educativo. Dicho grupo de interés se hizo de espacios dentro de la administración pública federal y la reforma reclamaba esos espacios para el Estado además de recuperar la licencia de regir el desarrollo profesional de los maestros y maestras, para que el Estado.

La reforma educativa se materializó en lo que denominó un *loop de control* el cual rompía la constitución del campo educativo delineado en 1992. Rompía el control del SNTE sobre el desarrollo de la carrera profesional de los maestros de nuevo ingreso al Servicio Profesional Docente, así como en la promoción y reconocimiento de los maestros que ya formaban parte del magisterio. Con esto se restaba peso específico a la relación bilateral entre el Ejecutivo Federal y el Sindicato. Este efecto se buscó que replicar a nivel subnacional en el momento que se decidió centralizar en la Federación el pago de la nómina magisterial eliminando a los institutos estatales de educación como intermediarios. La reforma educativa se centró en modificar las relaciones de poder existentes entre el Gobierno Federal, como responsable de garantizar la educación pública, y el SNTE, no únicamente como el titular de la relación laboral de los trabajadores, sino como grupo de interés (Nuño Mayer, 2020). Dicho grupo de interés se hizo de espacios dentro de la administración pública federal (Ornelas, 2008, 2012).

Finalmente, los intereses en contienda legislativa están vinculados: a) la forma en que se presentó e impulsó la iniciativa de reforma por parte del Ejecutivo y los firmantes del *Pacto por México* b) los derechos y las condiciones laborales sindicales de los maestros y c) la evaluación como elemento que define la permanencia del docente en el servicio docente. Las estrategias de que se sirvieron quienes defendían estos intereses tenían su cimiento en las diversas variables que influyen en el proceso educativo como las condiciones de infraestructura educativa, desarrollo económico nacional y local, alimentación de los alumnos, la falta de material didáctico, etc. Es preciso señalar que del análisis de los diversos posicionamientos por parte de los diputados solamente una vez se aludió al derecho superior de la niñez como punto de orientación de la reforma o los intereses en contienda.

Los intereses en contienda nos arrojan luz sobre el cambio en la dinámica del campo educativo. Los principales argumentos en contra de la reforma fueron:

- 4) Moción suspensiva debido a los vicios en el procedimiento legislativo, que resultaban en el desconocimiento del dictamen propuesto y su contenido por tener poco tiempo de análisis entre la emisión de su publicidad y la sesión para su discusión y aprobación;
- 5) Defensa de los derechos laborales de los trabajadores sindicalizados contra la modificación de las condiciones laborales entre el magisterio y el Estado, apelando a que el artículo 123 apartado B de la Constitución Política siguiera rigiendo la relación laboral entre el gobierno federal y el magisterio. Con esta postura se buscaba aplazar la discusión del dictamen hasta realizar alguna consulta al magisterio.

- 6) Señalaban actitudes autoritarias para aprobar el dictamen; principalmente, se señalaba el “mayoriteo” que se hacía en la Cámara de Diputados entre las bancadas de los partidos que integraban el *Pacto por México*, así como también la centralización de la educación:

Alcances del esquema de análisis para la reforma educativa

Centrar la atención exclusivamente al análisis de los argumentos esgrimidos en las sesiones del Poder Legislativo donde se aprobó la reforma educativa puede llevar a la trampa de concluir que fue una reforma centrada en el plano laboral, a través de un pacto velado entre los partidos de mayor representación que se valieron de su representación para ocultar vicios en el procedimiento legislativo para reformar la constitución política de México.

Es importante en este punto retomar una visión más amplia como la que incorpora la noción de *campo educativo*, así como el esquema de análisis de la *política estructurada* y exponer cómo la reforma afectó cada uno de los elementos de éste. En primer lugar, modificó el diseño del establecimiento (*establishment*) e incorporó nuevos agentes dentro del *campo educativo*:

1. El Servicio Profesional Docente sustituía al programa Carrera Magisterial. Ahora se incorporaba el proceso de evaluación, a cargo de la coordinación nacional del servicio profesional docente, como elemento a considerar **para la permanencia y el desarrollo de la carrera del magisterio**. Se abrió la posibilidad de romper con la inamovilidad de los maestros instaurada en 1937.
2. A través del Servicio Profesional Docente también se establecía como el mecanismo preferencial para el ingreso a la profesión docente. Esto modificaba la

centralidad de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón en donde el SNTE poseía una posición de veto en los procesos de dictaminación de incorporación y promoción de docentes. **Se rompía con la preponderancia de las relaciones bilaterales Gobierno-SNTE.**

3. Se dotó de autonomía al INEE como ente que valida instrumentos de evaluación y supervisando ésta. Además de fungir como observador en materia educativa y facultado para emitir las recomendaciones que considere pertinentes. **Se incorporaba un tercer actor preponderante en el campo educativo.**
4. La centralización de la nómina magisterial también impactaba en las relaciones políticas a nivel subnacional. **Se acotaba el margen de las negociaciones a nivel subnacional teniendo el presupuesto público como medio de retribución.**

En segundo lugar, afectaba los objetivos y las capacidades de los involucrados en el campo educativo:

1. El SNTE poseía la representación del magisterio, pero ahora las negociaciones de los derechos laborales debían seguir lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente, con lo que se abría a los maestros un segundo canal de desarrollo profesional que no involucraba favores Sindicales.
2. El Sindicato no supo recomponer su imagen como “responsable de los resultados educativos”, con lo que continuó una tendencia a la baja en la preferencia electoral perdiendo la posibilidad de canalizar sus intereses a través del Partido Nueva Alianza cuando su preferencia electoral decayó hasta el punto de perder el registro como partido político a nivel nacional en 2018 (INE, 2018).

3. El Poder Legislativo adquirió centralidad en el campo educativo con la disminución del poder de influencia del Sindicato y con la reforma al artículo 73 constitucional.

En tercer lugar, atribuir la reforma educativa a un acuerdo cupular o una reforma laboral es minimizar y descontextualizar las capacidades adquiridas por un lado y disminuidas por otros actores del campo educativo:

1. Se deja fuera de contexto el desarrollo histórico del Poder Legislativo a partir del proceso democratizador iniciado en 1977 que permitió la inclusión de diversas fuerzas políticas en la conformación de las Legislaturas en el Poder Legislativo.
2. Se minimiza la vida interna de los partidos políticos, sus dirigentes y la forma en que el contexto político moldea la persecución de los intereses particulares.
3. Se minimiza también la relación corporativa sobre la que se construyó la relación Estado-magisterio y se aboga por la permanencia de ésta a partir de falacias lógicas representadas en argumentos deterministas.

En síntesis, la reforma educativa fue una reforma política (*political reform*) en materia educativa. Esta afirmación es posible a partir de poner en el centro del análisis la política educativa buscando cómo la política (*polity*) se estructura dentro de un campo definido como una construcción histórica y que se construye a partir de los intereses generales que constriñen el actuar de los políticos y dan forma a los intereses particulares en contienda entre agentes reformadores y agentes conservadores.

La noción de campo, interés y la política estructurada (*structured polity*) permite comprender, a nivel macro, las políticas públicas en su dimensión histórica como resultado de la contienda de intereses particulares enmarcados en un interés general construido y

acordado por las fuerzas antagónicas. A nivel meso nos permite visualizar y entender a las instituciones y los procedimientos involucrados en la reforma del campo como el resultado de una contienda previa y que constriñen el actuar de agentes reformadores y conservadores al mismo tiempo que moldea sus intereses. A nivel micro, al estudiar a los involucrados en el proceso de la construcción de la política pública hace posible visualizar ventanas de oportunidad para implementar una política pública a partir de los intereses particulares que se encuentren en contienda en un momento determinado al arrojar luz sobre la capacidad de acceso y/o apalancamiento de los agentes (*incumbents*) involucrados en el campo educativo en este caso.

Bibliografía

- Abel, J., & Saldaña, R. (2016). La Reforma Educativa de Peña Nieto y Televisa. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 0(14), 1–27.
- Acosta Sila, A. (2018). La educación como espectáculo. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 23(77), 627–641.
- Adame Alemán, J. P. (2020, May 20). Pacto por México. *Entrevista*.
- Adame Castillo, M. A. (2020, May 12). Pacto por México. *Entrevista*.
- Aguilar Nery, J. (2015). Programas educativos compensatorios en México Problemas de equidad y de conocimiento. *Perfiles Educativos*, XXXVI, 183–200.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v37n147/v37n147a11.pdf>
- Aguilar Villaneva, L. F. (1992). Estudio introductorio. In *La hechura de las políticas* (pp. 15–84). Miguel Ángel Porrúa.
- Arnaut, A., Giorguli, S., & coordinadores. (2010). Educación. In *Los grandes problemas de México* (Primera, p. 684). COLMEX.
- Arnaut Salgado, A. (1998). *La federalización educativa en México: Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)* (Primera). El Colegio de México.
- Arnaut Salgado, A. (2013). *Los maestros de educación básica en México: Trabajadores y profesionales de la educación*. Comisión de Educación.
https://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/foros/docs/130613_presentacion1.pdf
- Audelio Cruz, J. M. (2005). Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual. In *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política* (pp. 1–24). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
www.juridicas.unam.mx
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjvLibrocompletoen:https://goo.gl/YqAqbp>

- Aviles, K. (2006, December 13). Completa equipo la SEP. *La Jornada*.
<https://www.jornada.com.mx/2006/12/13/index.php?section=politica&article=010n2pol>
- Aviles, K. (2007, August 21). *Se ahondan diferencias entre Elba Esther Gordillo y Vázquez Mota - La Jornada*. *La Jornada*.
<https://www.jornada.com.mx/2007/08/21/index.php?section=sociedad&article=040n1soc>
- Báez Carlos, A. (2016). El Pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano. In *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014* (Primera, pp. 23–56). Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.
- Balboa, J. (2005, May 5). El desafuero, doce meses que marcaron la cronología del caos. *La Jornada*.
<https://www.jornada.com.mx/2005/05/05/index.php?section=politica&article=006n1pol>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en America Latina*.
<http://library1.nida.ac.th/termpaper6/sd/2554/19755.pdf>
- Beauregard, L. P. (2013, November 29). El Pacto por México , historia de un acuerdo tocado de muerte. *El País*.
https://elpais.com/internacional/2013/11/29/actualidad/1385758922_206909.html
- Beltrán, M. R., Ordorika, I., Gil, M., & Rodríguez, R. (2016). Reforma educativa y evaluación docente: El debate. *Perfiles Educativos*, 38(151), 190–206.
<https://doi.org/10.22201/issue.24486167e.2016.151.54924>
- Benavides-Lara, M. A. (2020). Coaliciones promotoras de apoyo y corrientes de políticas en la reforma educativa 2013 de México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, L(2), 137–164. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27062010010>
- Bensusán, G., & Middlebrook, K. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y*

- contradicciones* (1st ed.). FLACSO México.
- Bensusán, G., & Tapia, A. (2013). El snte y la calidad educativa. Una agenda de investigación. *Revista Mexicana de Sociología*, 75(4), 557–587.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32128953002%0ACómo>
- Bolivar Meza, R. (2009). El Frente Amplio Progresista. *Estudios Políticos*, 9(18), 129–159.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439977004>
- Bourdieu, P. (1989). Social Space and Symbolic Power. *Sociological Theory*, 7(1), 14–25.
<http://links.jstor.org/sici?sici=0735-2751%28198921%297%3A1%3C14%3ASSASP%3E2.0.CO%3B2-T>
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas sobre la teoría de la acción*. Editorial Anagrama.
- Bourdieu, P. (2000). *Cosas dichas*. Editorial Gedisa.
- Bourdieu, P. (2002). Estrategias de reproducción y modos de dominación. *Colección Pedagógica Universitaria*, 37–38.
- Bourdieu, P. (2009). *El sentido práctico* (Primera). Siglo XXI.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva* (Primera). Siglo XXI.
- Bronfenbrenner, U. (1981). *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*. Harvard University Press.
- Calderón, F. (2020, May 20). *Felipe Calderón habla sobre las decisiones de su gobierno - Es la hora de opinar - YouTube*. Es La Hora de Opinar. <https://www.youtube.com/watch?v=aTylFX2nz90>
- Calderón Martín del Campo, D. E. (2020, July 10). Mexicanos Primero y la Reforma Educativa 2013. *Entrevista*.
- Camacho, M. (2013). *El Pacto por México*. Punto de Partida.

<https://www.youtube.com/watch?v=8Fw-UYZ2QYU&t=62s>

Cámara de Diputados. (2003). *Elba Esther Gordillo*. Perfil Del Legislador.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=57024

6

Cámara de Diputados. (2006). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

Cámara de Diputados. (2008, May). *Legislaturas XXVII-LX (1917-2009) - Diputados integrantes*.

BIBLIOTECA VIRTUAL. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm>

Cámara de Diputados. (2012a). Anexo II de la Sesión del 19 de diciembre de 2012. *Diario de Los Debates de La Cámara de Diputados*, 1–136.

<http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/121219-5.pdf>

Cámara de Diputados. (2012b, December 19). *Votación Reforma Educativa*. Gaceta Parlamentaria.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/62/tabla1or1-54.php3>

Cámara de Diputados. (2020a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de La Federación*.

Cámara de Diputados. (2020b). Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de La Federación*.

Camberos Castro, M., & Bracamontes Nevárez, J. (2015). Las crisis económicas y sus efectos en el mercado de trabajo, en la desigualdad y en la pobreza de México. *Contaduría y Administración*.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/cya/v60s2/0186-1042-cya-60-s2-00219.pdf>

Cano, A., & Aguirre, A. (2008). *Doña Perpetua. El poder y la opulencia de Elba Esther Gordillo*.

Debolsillo.

Canto Sáenz, R. (2020). Análisis de políticas públicas: evitar el reduccionismo. *Estado Abierto*, 4(2),

41–68.

Casar, M. A. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y Gobierno*, *XV*(2), 221–270. <http://sil>.

Casar, M. A. (2012, December 10). ¿Qué esperar del Pacto por México? *Reforma*.

Casar, M. A. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y Gobierno*, *XX*(2), 219–263.

Castillo Alemán, G. Del, & Valenti, G. (2017). *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?: debate informado*. FLACSO México.

Castillo, H. A. (2018). *Retos y perspectivas de la educación desde el quehacer legislativo*. 21–37.

Chacón Ángel, Policarpo; Rodríguez Olivero, N. (2009). La Alianza por la Calidad de la Educación. *Educare*, *13*. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/325/32512736004.pdf>

Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial. (2012, February 7). *Acuerdo por el que se formalizan los lineamientos y temarios para evaluar el factor de preparación profesional en vigésimo primera etapa (Ciclo escolar 2011-2012)*.

Constituyente Permanente. (2013, February 7). *Resoluciones Legislaturas Estatales - Ratificación Reforma Educativa 2012*. Gaceta Parlamentaria.

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-02-07-1/assets/documentos/LEGISLATURAS_ESTADOS.pdf

Cordero Arroyo, E. (2013). *El Pacto por México*. Punto de Partida.

<https://www.youtube.com/watch?v=8Fw-UYZ2QYU&t=62s>

Corral, J. (2015, March 3). *Audiencias Públicas (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información)*. YouTube.

https://www.youtube.com/watch?time_continue=1233&v=73QSiSg4RX0&feature=emb_tit

le

Cotidiano, E. (2013). La reforma educativa: despojo y castigo constitucional al magisterio. *El*

Cotidiano, 179, 77–88.

Creel Miranda, S. (2013). *El Pacto por México*. Punto de Partida.

<https://www.youtube.com/watch?v=8Fw-UYZ2QYU&t=62s>

Crowley, M. (2014, February 24). *Mexico's New Mission*. TIME.

<http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2165465-5,00.html>

Delgado, A. (2019a). *El necio documento de ruptura del PRD*. El Diario de Coahuila.

<https://www.eldiariodecoahuila.com.mx/nacional/2019/5/5/el-necio-documento-de-ruptura-del-prd-812695.html>

Delgado, A. (2019b). *PRD-AMLO: el documento de la ruptura*. Proceso.

<https://www.proceso.com.mx/582625/prd-amlo-el-documento-de-la-ruptura>

Diario de los Debates. (2012a, February 6). *Declaratoria de Reforma Constitucional, en materia de educación*. Diario de Los Debates.

[http://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/62/1er/2P/Ord/feb/00L62A1P202.html#DECLARATORIA DE REFORMA CONSTITUCIONAL, EN MATERIA DE EDUCACION5](http://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/62/1er/2P/Ord/feb/00L62A1P202.html#DECLARATORIA%20DE%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL,%20EN%20MATERIA%20DE%20EDUCACION5)

Diario de los Debates. (2012b, December 19). *Intervenciones Reforma Educativa 2013*. Diario de Los Debates.

[http://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/62/1er/1P/Ord/dic/00L62A1P138.html#VOLUMEN III44](http://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/62/1er/1P/Ord/dic/00L62A1P138.html#VOLUMEN%20III44)

Díaz de la Torre, J., Montaña Villalobos, J. G., Cepeda Salas, A., & Calvillo Mendoza, V. H. (2013).

Visión colectiva de una profesión: SNTE (Primera). Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

- Díaz Salazar, M. C. (2012). *Pacto por México*. Pacto Nacional Por México.
<https://www.youtube.com/watch?v=urWVD1DdiYQ&t=1547s>
- Didriksson, A. (2015). *Una reforma educativa para la exclusión*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
<https://elibro.net/es/ereader/bibfxc/105799?page=27>
- DOF. (1973). *Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública*. SEGOB. https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento_escalafon_sep.pdf
- DOF. (1992). Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica. *Diario Oficial de La Federación*, 4–14. <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>
- DOF. (1996, February 19). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. Diario Oficial de La Federación. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4871357&fecha=19/02/1996
- DOF. (2002). *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. (Diario Oficial de la Federación (ed.)). https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/01_Decreto_de_Creacion_-INEE.pdf
- DOF. (2005). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.
- DOF. (2012). Ley General de Educación. In *Diario Oficial de la Federación*.
<https://www.leychile.cl/N?i=1006043&f=2009-09-12&p=>
- DOF. (2019). Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 Constitucional. In *Diario Oficial de la Federación*.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111_010519.pdf
- Durazo Montaña, A. (2012). Intervención Dip. Alfonso Durazo Montaña. In *Anexo II de la sesión del 19 de diciembre de 2012*. Cámara de Diputados.

- Editorial, L. J. (2012, November 29). Pacto por México. *La Jornada*, 1–34.
<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>
- El Heraldo de México. (2018). *Rompe con el viejo PRD*. El Heraldo de México.
<https://heraldodemexico.com.mx/pais/rompe-con-el-viejo-prd/>
- El País. (2002, March 3). *Roberto Madrazo, del ala conservadora, gana las conflictivas elecciones internas del PRI*. El País.
https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:I2tmMnFaUyJ:https://elpais.com/internacional/2002/03/04/actualidad/1015196403_850215.html+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=mx
- Enciso, A. (2014, March 26). El Pacto por México podría darse por concluido pronto, augura Cecilia Romero. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2014/03/26/politica/006n1pol>
- Espinoza Toledo, R. (2016). El fortalecimiento del Presidente de la República en el Pacto por México. In *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014* (pp. 57–76). Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.
- Fernández, M. A. (2015). *Saldo de la reforma educativa: avances, deudas y desafíos pendientes*. México: Evalúa Centro de Análisis En Políticas Públicas.
- Fernández Marín, K. (2011). Diseño institucional del SNTE: base del poder político de sus dirigentes. *El Cotidiano*, 168, 5–15.
- Figuroa, H. (2013, February 27). *Josefina Vázquez Mota, única panista que enfrentó a Elba Esther* | *Excélsior*. Excelsior. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/27/886358>
- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: Línea de investigación*.
<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Educaci?n+primaria:+An?lisis+y+propuestas+de+pol?tica+p?blica#4>

- Flores-Crespo, P. (2011). Análisis de Política Educativa. Un nuevo impulso. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(50), 687–698.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14019000002%0ACómo>
- Flyvbjerg, B. (2005). Cinco equívocos sobre la investigación basada en estudios de caso. *Estudios Sociológicos*, XXIII(2), 561–590.
<https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/377/377>
- Gaceta Parlamentaria. (2012). Proyecto de Dictamen en sentido positivo - Reforma Educativa 2013. *Comisión de Puntos Constitucionales Cámara de Diputados*.
- Gaceta Senado. (2013, February 7). *Declaratoria de aprobación del proyecto de decreto Reforma Educativa 2013*. Gaceta Senado. <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-02-07-1/assets/documentos/gaceta1.pdf>
- García, C. (2019, September 23). 20 años de AMLO y Fox, del desafuero a “darle en la madre a la 4T.” *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/20-anos-de-amlo-y-fox-del-desafuero-darle-en-la-madre-la-4t>
- Gil Antón, M. (2013). *La Reforma Educativa*. El Colegio de México.
<https://youtu.be/jH6lzKYGgNY>
- Gil Antón, M. (2018). La reforma educativa: Fracturas estructurales. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 23(76), 303–321.
- González, J. (2012, March 1). *El SNTE prohíbe De Panzazo en escuelas*. La Razón.
<https://www.razon.com.mx/mexico/el-snte-prohibe-de-panzazo-en-escuelas/>
- González Villarreal, R., Rivera Ferreiro, L., & Guerra Mendoza, M. (2018). *Luchas por la reforma educativa en México: notas desde el campo*.
- Granados, O. (2019, May 14). *FONE o las comas que sí quedaron*. El Financiero.

<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/otto-granados11/fone-o-las-comas-que-si-quedaron>

Granados Roldán, O. (2018). *Reforma Educativa* (Primera). FCE - Fondo de Cultura Económica.

Guardamagna, M., & Cueto, W. J. (2013). Políticas De Estado En Democracia- La Relación Estado-Sociedad Como Ámbito De Construcción De La Política . *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XIII(2), 59–80.

Guevara Niebla, G. (2016). *Poder para el maestro, poder para la escuela: La reforma educativa 2013*. Cal y arena.

Gutiérrez, A. (2005). *Las prácticas sociales: Una introducción a Pierre Bourdieu*. Ferreyra Editor.

Haro, R. (2002). La oposición política en el régimen democrático. In *Constitución, poder y control* (pp. 41–58). Universidad Nacional Autónoma de México.

Hernández, Lilian, & Páramo, A. (2016, May 21). *La SEP ha despedido a 9 mil 709 maestros; faltar a clases y a evaluación, las causas*. Excelsior.

<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/21/1094036>

Hernández, Luis. (2013). *No habrá recreo: Contra-reforma constitucional y desobediencia magisterial*. Fundación Rosa Luxemburg Stiftung.

Hernández Navarro, L. (2018, December 29). Rafael Moreno Valle y la arquitectura del poder. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2018/12/29/opinion/013a2pol>

IFE. (2006). *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los Estatutos del Partido Político Nacional denominado Nueva Alianza*. ÍFE.

INE. (2006a). *Estadística de las Elecciones Federales*. Resultados Nacionales.

https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html

- INE. (2006b, July). *Estadística de las Elecciones Federales de 2006*. Elección de Diputados Federales Por El Principio de Mayoría Relativa 2006.
<https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/diputadosmr/nac.html>
- INE. (2015, July). *SICEEF 2015 - Participación Ciudadana*. Resultados Electorales 1991-2015.
<http://siceef.ine.mx/campc.html?pagina=1>
- INE. (2018). *Sistema de Consulta de las Estadísticas de las Elecciones Nacionales*. Sistema de Consulta de La Estadística de Las Elecciones Del Proceso Electoral 2017-2018.
<https://siceen.ine.mx:3000/#/tablas-resultados>
- INEE. (2004a). *El Sistema Educativo Nacional y su Contexto*. INEE.
- INEE. (2004b). *México y su Sistema Educativo*.
- INEGI. (1995). Distribución por edad y sexo. *X Censo Genral de Población y Vivienda*.
<http://www.leganes.org/portal/Estadisticas/A/A2.pdf>
- INEGI. (2015). Análisis de los microdatos del censo de 1930: a 80 años del México posrevolucionario. *International Journal of Statistics and Geography*, 6, 24–43.
www.inegi.org.mx
- Jiménez, H. (2013). *Golpe al calderonismo; destituyen a Cordero*. El Universal.
<https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/206363.html>
- La Redacción. (2007). *La guerra sucia de 2006. Los medios y los jueces - Proceso portal de noticias*. La Jornada. <https://www.proceso.com.mx/87718/la-guerra-sucia-de-2006-los-medios-y-los-jueces>
- La Redacción. (2009, January 19). *La Lotería Nacional, bajo control de Elba Esther Gordillo - Proceso Portal de Noticias*. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/112080/la-loteria-nacional-bajo-control-de-elba-esther-gordillo>

- Larreguy, H., Montiel Olea, C. E., & Querubin, P. (2017). Political Brokers: Partisans or Agents? Evidence from the Mexican Teachers' Union. *American Journal of Political Science*, 61(4), 877–891. <https://doi.org/10.1111/ajps.12322>
- Latapí Sarre, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. FCE - Fondo de Cultura Económica.
- Lopez Aguilar, M. de J. (2013). Una reforma “educativa” contra los maestros y el derecho a la educación. *El Cotidiano*, 179, 55–76.
- López Noriega, S. y, & López Velarde, R. (2018). *Pacto por México*. FCE - Fondo de Cultura Económica. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/bibfxcsp/reader.action?docID=5513309>
- López Obrador, A. M. (2005). *Discurso de AMLO en el desafiado en el 2005*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=7wyFFHiDNBs>
- López Obrador, A. M. (2012). *AMLO en el Zócalo anuncia que se divorcia de los PRD, PT y MC (discurso completo)*. Aristegui Noticias. <https://www.youtube.com/watch?v=5kJD9vs5b7c>
- Lowi, T. J. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. In *La hechura de las políticas* (1a ed., pp. 89–118). Miguel Ángel Porrúa.
- Loyo Brambila, A. (1997). *Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio*. Plaza y Valdés.
- Loyo Brambila, A. (2006). El sello de la alternancia en la política educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 11(30), 1065–1092. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14003016>
- Loyo Brambila, A. (2010a). Los pactos como estrategia sindical: el caso del SNTE. *Seminário Internacional Da Rede de Pesquisadores Sobre Associativismo e Sindicalismo Dos Trabalhadores Em Educação*, 19.
- Loyo Brambila, A. (2010b). *Para entender el sistema educativo*. Nostra Ediciones.

- Loyo Brambila, A. (2010c). Política educativa y actores sociales. In *Los grandes problemas de México* (pp. 186–207). El Colegio de México.
- Loyo Brambila, A. (2014). ¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo? *Revista Mexicana de Sociología*, 55(2), 339–349.
- Loyo Brambila, A. (2020). Sindicalismo y educación en México: las voces de los líderes. *Revista Mexicana de Sociología*, 59(3), 207–235. <https://www.jstor.org/stable/3541379>
- Lujambio, A. (2004, April). A seis años de gobierno dividido en México. *Nexos*.
<https://www.nexos.com.mx/?p=11108>
- Madero Muñoz, G. (2012). *Pacto por México*. Pacto Nacional Por México; CEPROPIE.
<https://youtu.be/urWVD1DdiYQ>
- Madero Muñoz, G. (2013). *El Pacto por México*. Punto de Partida.
<https://www.youtube.com/watch?v=8Fw-UYZ2QYU&t=62s>
- Maerker, D. (2013). *Pacto Por México*. Noticieros Televisa.
<https://www.youtube.com/watch?v=8Fw-UYZ2QYU>
- Martínez Bordón, A., Navarro Arredondo, A., & (Coordinadores). (2018). *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*. Instituto Belisario Domínguez - Senado de la República.
- Martínez Bordón, A., Villarroel Caballero, M., & Hermida Montoya, G. (2020). *Reformas y políticas educativas en México: ¿cuáles han sido los principales ejes y dispositivos de política de las dos últimas reformas?* Apunte de Política No. 5. <https://faroeducativo.ibero.mx/wp-content/uploads/2020/03/Apuntes-de-politica-5d.pdf>
- Martínez Rizo, F. (2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*, 27(1), 35–56. <https://doi.org/10.35362/rie270968>

- Mayer-Serra, C. E. (2013). *¿Puede aterrizar el Pacto por México?* Nexos.
<https://www.nexos.com.mx/?p=15164>
- Mejía Berdeja, R. (2012, December 19). *Moción Suspensiva Dip. Ricardo Mejía Berdeja*. Diario de Los Debates.
<http://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/62/1er/1P/Ord/dic/00L62A1P138.html#VOLUMEN III44>
- Mendez, E. (2006, July 14). Echan del PRI a Elba Esther Gordillo. *La Jornada*.
<https://www.jornada.com.mx/2006/07/14/index.php?section=politica&article=014n1pol>
- Méndez, E. (2013, June 10). Opacidad en subvenciones por \$830 millones en San Lázaro. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2013/06/10/politica/007n1pol>
- Meneses Cázares, J. A. (2013). *Política en educación: Alianza por la calidad educativa*.
- Mercado, M. R. (2016). Reflexiones sobre el ciclo de reformas político-electorales en México (1977-2014). *El Cotidiano*, 197, 94–101.
- Mexicanos Primero. (2012). *Ahora es Cuando Metas 2012-2024*. Mexicanos Primero.
- Mexicanos Primero. (2020, June 24). *Conversatorio No. 5: revalorización docente y relaciones gobierno-sindicatos*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Y3QCMJcsxc8&pbjreload=101>
- México Evalúa. (2019). *La impunidad en la nómina magisterial*.
- Micha, A., & Gordillo, E. E. (2013, February 22). *La Entrevista por Adela - Gordillo: Estoy en política porque quiero estar*. La Entrevista Por Adela. <https://www.youtube.com/watch?v=k-pcZCAQvME&t=694s>
- Morales-Gómez, D. A., & Torres, C. A. (1990). *The State, Corporatist Politics, and Educational Policy Making in Mexico*. Praeger.
- Morelos Cruz, R. (2008, November 30). *Frenan un “acuerdo espurio” para acabar paro de maestros en*

Morelos - La Jornada. La Jornada.

<https://www.jornada.com.mx/2008/10/30/index.php?section=sociedad&article=052n1soc>

Muñoz A., A. (2008). Escenarios e identidades del SNTE: Entre el sistema educativo y el sistema político. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13, 377–417.

Muñoz Armenta, A. (2002). Las dificultades del cambio: el SNTE en el contexto de la alternancia política. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1–26.

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.

Muñoz Armenta, A. (2011). El SNTE y Nueva Alianza: del control político del magisterio a la cohabitación pragmática electoral. *El Cotidiano*, 168, 95–107.

Muñoz Armenta, A. (2017). La Alternancia Política en México y la continuidad del sindicalismo autoritario. *Espacios Públicos*, 20(48), 45–65.

Nieves, S. (2010, July 7). *SNTE: inclinamos la balanza por Moreno Valle*. La Razón.

<https://www.razon.com.mx/mexico/snte-inclinamos-la-balanza-por-moreno-valle/>

Notimex. (2013, January 8). Presentan Consejo Rector del Pacto por México. *El Economista*.

<https://www.economista.com.mx/politica/Presentan-Consejo-Rector-del-Pacto-por-Mexico-20130108-0156.html>

NOTIMEX. (2015, March 29). *Bejarano anuncia reorganización de Izquierda Democrática Nacional*.

El Financier. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/bejarano-anuncia-reorganizacion-de-izquierda-democratica-nacional>

Nueva Alianza. (2006). *Uno de Tres Nueva Alianza.flv - YouTube*.

https://www.youtube.com/watch?v=cYAXFP3_yuk

Nuño Mayer, A. (2016, November 18). *Tiene reforma componente político.-SEP*. Reforma.

<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=987739&cmd5=3cf0b1ea1dc92c7ae54006528f471a3e&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=a706e2ae4ae4e8f25dbf7cbcdf94496>

Nuño Mayer, A. (2020, June 2). Pacto por México y Reforma Educativa. *Entrevista*.

Olvera, A. (2011). Poderes fácticos y democracia en México : sindicatos, caciques, monopolios y delincuencia organizada en un país en transición. In *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (pp. 311–337). Prometeo.

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120404123507/cheresky-cap9.pdf>

Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. FCE - Fondo de Cultura Económica.

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 rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*. Siglo XXI.

Ortega, J. (2013). *El Pacto por México*. Punto de Partida.

<https://www.youtube.com/watch?v=8Fw-UYZ2QYU&t=62s>

Osorio Chong, M. A. (2012). *Pacto por México*. Pacto Nacional Por México.

<https://www.youtube.com/watch?v=urWVD1DdiYQ&t=1547s>

Pacto por México. (2012). *Pacto Nacional por México*. CEPROPIE.

<https://www.youtube.com/watch?v=urWVD1DdiYQ&t=1547s>

Pacto por México. (2013, January). Texto íntegro del Pacto por México. *Bien Común*, 90–113.

<http://frph.org.mx/bdigital/registro.php?id=0214>

Padierna, D. (2013). *El Pacto por México*. Punto de Partida.

<https://www.youtube.com/watch?v=8Fw-UYZ2QYU&t=62s>

PEJEgap. (2006, July 9). *Audio: Gordillo, Traición y El Gobierno Federal - YouTube*. YouTube.

<https://www.youtube.com/watch?v=Xa4120md4pU&t=150s>

Peña Nieto, E. (2012, December 11). Iniciativas del titular del Poder Ejecutivo federal. *Gaceta Parlamentaria*, 3664-II, 1-26.

Peña Nieto, E. (2013). *El Pacto por México*. Punto de Partida.

<https://www.youtube.com/watch?v=8Fw-UYZ2QYU&t=62s>

Pérez Ruiz, A., & Sánchez Díaz, S. (2013). Permanencia y quiebres alrededor del arreglo corporativo: el SNTE ante la reforma educativa. *El Cotidiano*, 89-98.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32527012007>

Poder Ejecutivo. (1930a). Ley de Escalafon del Magisterio de las Esuelas Primarias y de los Jardines de Niños, dependientes de la Secretaría de Educación Pública. In *Diario Oficial: Vol. LVIII* (Issue 26).

Poder Ejecutivo. (1930b, February 3). Ley de Inamovilidad del Profesorado dependiente de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial*, 7-11.

Poder Ejecutivo. (1938). Estatuto de trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. *Diario Oficial*, CXI(30), 2-11.

Poder Ejecutivo. (1946). Reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial*, 1-18.

Poder Ejecutivo. (1993). Ley General de Educación (1993). *Diario Oficial*, 42-56.

Poder Ejecutivo. (2008). *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*. Diario Oficial de La Federación. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo24.pdf

Poder Ejecutivo. (2013). Decreto Reforma Educativa 2013. *Diario Oficial de La Federación*.

- Ramírez Abreu, G. (2013). *El Pacto por México*. Punto de Partida.
<https://www.youtube.com/watch?v=8Fw-UYZ2QYU&t=62s>
- Raphael, R. (2007). *Los socios de Elba Esther*. Editorial Planeta.
- Redacción. (2012). *Con Zedillo y Fox, antecedentes del Acuerdo Político Nacional*. Aristegui Noticias.
<https://aristeguinoticias.com/2711/mexico/con-zedillo-y-fox-antecedentes-del-acuerdo-politico-nacional/>
- Redacción, A. (2014). *Caso Monex: PRI gastó más de 4 mil 500 millones de pesos en campaña de 2012*. Aristegui Noticias. <https://aristeguinoticias.com/1203/mexico/caso-monex-pri-gasto-mas-de-4-mil-500-millones-de-pesos-en-campana-de-2012/>
- Reyes, J. J. (2013, September 3). *La mano de Bejarano, en las protestas de la CNTE en el DF | El Economista*. El Economista. <https://www.economista.com.mx/politica/La-mano-de-Bejarano-en-las-protestas-de-la-CNTE-en-el-DF-20130903-0124.html>
- Reyes, J. P. (2012). *AMLO sale del PRD y apuesta por Morena*. Excélsior.
<https://www.excelsior.com.mx/2012/09/10/nacional/858191>
- Rodríguez, D. A. (2015). *El regreso autoritario del PRI: Inventario de una nación en crisis*. Grijalbo.
- Rodríguez Gómez, R. (2015). El proyecto educativo SEP-SNTE y la prueba ENLACE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(64), 309–324.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14032722015%0ACómo>
- Rodríguez, Y. (2012, May 15). *Se le fue a la yugular Elba Esther Gordillo a Josefina Vázquez Mota | Actualidad | W Radio Mexico*. W Radio.
https://wradio.com.mx/radio/2012/05/15/nacional/1337136720_688823.html
- Romero Hicks, J. C. (2012). *Modificaciones Reforma Educativa 2013 Senado de la República*. *Gaceta Del Senado*. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/38848

- Romero Hicks, J. C. (2020, May 13). Reforma Educativa. *Entrevista*.
- Rubí, M. (2012, September 4). Peña Nieto presenta su equipo de transición. *El Economista*.
<https://www.economista.com.mx/politica/Pena-Nieto-presenta-su-equipo-de-transicion-20120904-0043.html>
- Rueda, R. (2013). *PRD pone fin al Pacto por México*. El Financiero.
<https://www.elfinanciero.com.mx/archivo/prd-pone-fin-al-pacto-por-mexico>
- Ruiz Muñoz, M. M., Ortiz Flores, L. O., & Contreras Ruiz, M. A. (2018). *Reforma educativa en México: hegemonía, actores y posicionamientos político-pedagógicos*. Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Departamento de Educación.
- Rulfo, J. C., & Loret de Mola, C. (2012, February 24). *De Panzazo*.
<https://www.youtube.com/watch?v=i4BbdUds90s&t=186s>
- Schmitter, P. C. (1989). Corporatism is Dead ! Long Live Corporatism. *Government and Opposition*, 54–73. <https://doi.org/doi:10.1111/j.1477-7053.1989.tb00107.x>
- Scott, D., Posner, C. M., Martin, C., & Guzman, E. (2018). Education System in Mexico. In *Education System in Mexico*. <https://doi.org/10.2307/j.ctt21c4tg5>
- Secretaría de la Educación Pública. (2020). *Conoce el Sistema Educativo Nacional*.
<https://www.gob.mx/sep/articulos/conoce-el-sistema-educativo-nacional>
- SEGOB. (1938, May 12). *Decreto que beneficia a los servidores de la Revolución dentro de los postulados del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado*. Diario Oficial .
http://dof.gob.mx/index_113.php?year=1938&month=12&day=05
- Senado de la República. (2012a, December). Votación Reforma Educativa. *Gaceta Parlamentaria*.
<https://www.senado.gob.mx/64/votacion/1583>
- Senado de la República. (2012b, December 1). *Archivo Histórico y Memoria Legislativa*.

https://www.senado.gob.mx/AHyML/index.htm#xl_xr_page_index

Senado de la República. (2012c, December 20). *Votación en General - Reforma Educativa 2013*.

Gaceta Del Senado. <https://www.senado.gob.mx/64/votacion/1591>

SEP-SNTE. (1993). *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*.

SEP. (2003). *Carrera Magisterial. Un proyecto de desarrollo profesional*. Secretaría de Educación Pública.

SEP. (2006). *Programa Nacional de Educación*.

<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico Programa nacional de educacion 2001-2006.pdf>

SEP. (2009). *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros* (CESOP (ed.)).

SEP. (2015, April 26). *Programas Escuelas de Calidad*. Gobierno de México.

<https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programas-escuelas-de-calidad>

SEP, & SNTE. (2011). *Programa nacional de carrera magisterial: Lineamientos generales*.

Shalala. (2013). *Elba Esther o la audacia*. Azteca Televisión; YouTube.

<https://youtu.be/uKUDX0Ee3-8>

SIL. (2011). *Iniciativa preferente*. Sistema de Información Legislativa (SIL).

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=255>

SIL. (2012, August 29). *Bautista Cuevas, Gloria*. Perfil Del Legislador.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9216489

SIL. (2020). *Gobierno dividido*. Sistema de Información Legislativa (SIL).

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=114>

- Silva-Herzog Márquez, J. (2012, March 5). *De panzazo*. Andar y Ver.
<http://www.andaryver.mx/lunes/de-panzazo/>
- Silva-Hérzog Márquez, J. (2013). El rasero de la eficacia. *Reforma*, 22–24.
- Skocpol, T. (1995). *Protecting soldiers an mothers: the political origins of social policy in the United States* (1st ed.). Harvard University Press.
- Slim, C. (2006). Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo. *Espacios Públicos*, 9(17), 486494.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601734>
- SNTE. (2002). *Compromiso Social por una Educación de Calidad*.
http://transparencia.yucatan.gob.mx/datos/2008/sep/marco_Juridico/Compr_Soc_Cal_Educ.pdf
- SNTE. (2020, October 4). *¿Quiénes somos? Nuestra Razón de Ser*. <https://snte.org.mx/razon-ser/>
- Staff, R. (2013). *Firman agregado a Pacto por México*. Reforma.
https://www.youtube.com/watch?v=GIXR6_LHl4Y
- Stein, E., & Tommasi, Y. M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, XIII(2), 393–416.
- Street, S. (1992). El SNTE y la política educativa, 1970-1990. *Revista Mexicana de Sociología*, 45–72.
- TEPJF, S. S. del. (2012). *Declaración de Validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos*.
https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/Dictamen_Computo_Final.pdf
- Torres, C. A. (1991). El corporativismo estatal, las políticas educativas y los movimientos estudiantiles y magisteriales en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 53(2), 159.

<https://doi.org/10.2307/3540801>

Trejo, E. A. (2012). *La transformación de la Cámara de Diputados*.

Trejo, G., Jones, C., Alvarez, N., Vergara, L., Hernández, C., Palacios, A., Jaime, E., Rubio, L., Belmont, A., Blum, R., Barrón, L. F., & Kostopoulos, J. (1992). *Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma*. CIDAC.

http://cidac.org/esp/uploads/1/Educaci__n_para_una_econom__a_competitiva_PDF.pdf

Vairo, D. (2019). Lealtad Democrática de los Partidos de Oposición en América Latina (1978-2010): Una Explicación Institucionalista. *Dados*, 62(1).

<https://doi.org/10.1590/001152582019171>

Valadés, D. (2011, September). ¿Hacia dónde vamos? *Suplemento Enfoque Del Periódico Reforma*.

Valdivia Hernández, R. (2020, May 31). Reforma Educativa 2013. *Entrevista*.

Videgaray Caso, L. (2013). *El Pacto por México*. Punto de Partida.

<https://www.youtube.com/watch?v=8Fw-UYZ2QYU&t=62s>

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. FCE - Fondo de Cultura Económica.

Zambrano Grijalba, J. (2012). *Pacto por México*. Pacto Nacional Por México.

<https://www.youtube.com/watch?v=urWVD1DdiYQ&t=1547s>

Zambrano Grijalba, J. (2013). *El Pacto por México*. Punto de Partida.

<https://www.youtube.com/watch?v=8Fw-UYZ2QYU&t=62s>

Zambrano Grijalba, J. (2020, June 7). *Pacto por México*.

Zamitiz Gamboa, H. (2016). Presidente y Congreso: la dinámica en la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del Pacto por México. In *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014* (pp. 143-164). Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.

- Zamitz Gamboa, H. (2015). El significado del “Pacto por México” en el gobierno de Enrique Peña Nieto. *Área Temática IV. Instituciones Políticas y Conflicto Interinstitucional Relaciones Ejecutivo-Legislativo*, 151(2005), 10–17. <https://doi.org/10.1145/3132847.3132886>
- Zamitz Gamboa, H. (Coordinador). (2016). *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014* (La Biblioteca S.A de C.V (ed.); Primera). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zavala Araujo, J. S., Sahagún Obregón, R., & Rbio Guzmán, A. C. (2015). *El valor supremo de la unidad*. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación - Sección 53.
- Zorrilla Fierro, M., & Villa Lever, L. (2003). Volumen 9: Políticas Educativas. In *Colección: La investigación educativa en México 1992-2002*. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C.
- Zorrilla Fierro, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas Ten Years After the Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica in Mexico: Challenges, Dilemmas and Perspectiv. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4(2).
<http://www.redalyc.org/pdf/155/15504206.pdf>