



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

SOCIEDAD CIVIL Y CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO: LA PARTICIPACIÓN  
DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS REFORMAS EDUCATIVAS  
(2013, 2019).

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:

JUAN CARLOS CORRAL LARA

TUTOR

DR. ERNESTO ISUNZA VERA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM

CIUDAD DE MÉXICO, JUNIO, 2021



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
ARGUMENTO CENTRAL .....	4
HIPÓTESIS.....	4
PREGUNTA GENERAL DE INVESTIGACIÓN .....	5
PREGUNTAS SECUNDARIAS DE INVESTIGACIÓN.....	5
OBJETIVO PRINCIPAL .....	5
OBJETIVOS SECUNDARIOS .....	5
<b>CAPÍTULO 1. SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA. ....</b>	<b>6</b>
1.1 DEMOCRACIA Y LA APROPIACIÓN SOCIAL DEL PODER. ....	6
1.2 LOS GRUPOS DE PRESIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL. ....	10
1.3 CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y SOCIEDAD CIVIL .....	18
1.4 LA IMPOLÍTICA Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA.....	25
<b>CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA. LA APROPIACIÓN SOCIAL DEL PODER Y LA IMPOLÍTICA.....</b>	<b>35</b>
2.1 LA APROPIACIÓN SOCIAL DEL PODER Y LOS DISCURSOS DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	35
2.2 LA IMPOLÍTICA Y LOS GRUPOS DE PRESIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL. ....	45
<b>CAPÍTULO 3. EDUCACIÓN PÚBLICA Y GRUPOS DE PRESIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL.....</b>	<b>47</b>
3.1 LOS SINDICATOS EDUCATIVOS Y EL PACTO CORPORATIVO MEXICANO. ....	48
3.2 LOS EMPRESARIOS VERSUS EL PACTO CORPORATIVO. ....	54
3.3 EL PACTO POR MÉXICO Y LA CONTRA REFORMA EDUCATIVA. ....	73
<b>CONCLUSIONES. LA IMPOLÍTICA Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.....</b>	<b>87</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>92</b>
REFERENCIAS.....	92
FUENTES PERIODÍSTICAS .....	98
FUENTES PERIODÍSTICAS ELECTRÓNICAS. ....	98
CITAS ELECTRÓNICAS .....	103
MARCO LEGAL.....	103
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>103</b>
CITAS ELECTRÓNICAS.....	104
<b>ANEXOS. TABLAS DE OPERACIONALIZACIÓN. ....</b>	<b>105</b>

Agradecimientos enormes:

A la familia que uno escoge y a la que no.

A mi tutor el doctor Ernesto Isunza Vera por su paciencia y guía a lo largo de mi proceso de aprendizaje.

A mis lectores por tomarse el tiempo para leer detenidamente esta tesis y por sus comentarios que enriquecerán mi proceso formativo.

A la doctora Ángeles por su amistad e invaluable consejos.

Al doctor Germán Pérez Fernández del Castillo y a mis colegas del seminario de investigación por sus comentarios sobre este trabajo.

A todos los profesores de la UNAM con los que tomé clases.

A mis colegas de la maestría en Estudios Políticos y Sociales por sus comentarios a la investigación, por su camaradería y por mostrarme que los estudiantes de posgrado enfrentamos problemas y dilemas existenciales similares.

A la Universidad Nacional Autónoma de México que, con sus múltiples defectos, pero con sus inconmensurables bondades me mostró que el proceso de aprendizaje nunca acaba, que el carácter científico de un argumento no lo otorga quién lo dice sino cómo lo dice, que el fracaso es una parte fundamental en la investigación científica. Gracias a la UNAM por ponerme en contacto con partes de mi ser que desconocía.

*Las democracias no son perfectas, pero son la mejor forma de gobierno que se le ha ocurrido a la humanidad. Tal vez en siglos posteriores a las personas del futuro se les ocurra algo mejor.*

*Anónimo.*

“Una Reforma Educativa de fondo, como la que hoy se promulga, sólo podría prosperar con el apoyo del Poder Legislativo, las entidades federativas, los partidos políticos y, de manera especial, el de la sociedad mexicana.

Hoy podemos decir con orgullo que esta reforma es fruto del compromiso y la determinación de todos, que nadie puede reivindicar para sí solo el logro y alcance de esta reforma tan trascendental. Es un acuerdo conjunto, compartido y que sin duda habrá de depararle al país mejores condiciones para la educación de los mexicanos.”

Discurso de Enrique Peña Nieto en el castillo de Chapultepec  
el 25 de febrero del 2013 (Peña, 2013).

“Tengo que decirles esto para ilustrar de que vamos muy bien, que es muy buena relación con el magisterio nacional, porque se terminó ya la política de agresión a maestros, la humillación al sector magisterial, se les echaba la culpa de todo y se canceló la mal llamada reforma educativa y esto serenó los ánimos”.

Conferencia de prensa de Andrés Manuel López Obrador el 6  
de marzo del 2020 (Villa y Caña y Morales, 2020)

## Introducción

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX empezó un proceso de transición de regímenes autoritarios hacia democracias (Huntington, 1994). En concomitancia con los procesos de democratización en algunos países de América Latina, África y Asia, aconteció la caída de la Unión Soviética. Algunos académicos interpretaron ese evento como un irreversible triunfo de la democracia liberal sobre el proyecto socialista (Fukuyama, 2015; Huntington, 2011). Sin embargo, a principios de los años noventa empiezan a surgir en las democracias nuevos actores sociales que desafiaban los conceptos de participación y representación de la tradición liberal usados por los científicos sociales. La participación dejó de asociarse únicamente con el voto ciudadano y la representación ya no fue sinónimo de partidos políticos y gobernantes (Isunza y Gurza, 2015).

A finales del siglo XX y principios del XXI tanto las democracias más longevas como las más recientes empezaron a manifestar dificultades en su estabilidad. Las manifestaciones ciudadanas de inconformidad a la democracia en *latu sensu* crecieron en número y en intensidad. Ante tal situación, desde la academia se han propuesto nuevos conceptos de participación y representación para analizar estos fenómenos sociales y políticos. Pero la modificación no sólo fue en las herramientas teóricas, también surgieron banderas y proyectos políticos que han retomado las propuestas de los investigadores para pugnar por un aumento de estas nuevas formas de participación y así “democratizar” al poder político (Dryzek y Niemeyer, 2013; Isunza y Gurza, 2015).

Si esas propuestas y proyectos políticos fuesen eslóganes publicitarios que anuncian un remedio médico para curar molestias y enfermedades dirían así: “Para solucionar los males de las democracias contemporáneas aplicar una dosis de participación ciudadana, si persisten, sólo aumente los miligramos hasta sentir alivio”. Sin embargo, el estudio científico de la realidad ya sea la estabilidad de las democracias, las nuevas formas de participación y representación, o cualquier fenómeno social y político que llame la atención de los investigadores sociales pocas veces es tan simple.

El rol que tiene la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las transiciones y en el buen funcionamiento, consolidación y calidad de las democracias es un tema bastante tratado por la ciencia política y en menor medida por la sociología política. En general, se argumentan efectos positivos intrínsecos de la participación ciudadana para la democracia en *latu sensu*. Sin pretender sostener que toda la participación ciudadana es nociva para la democracia, este trabajo busca poner en duda esa idea al argumentar que un tipo específico de participación puede suponer un obstáculo para los gobiernos democráticos y con ello mostrar los límites de la participación ciudadana, en especial la que llevan a cabo actores como las organizaciones de la sociedad civil.

El estudio de la sociedad civil y su relación con la estabilidad de la democracia resulta interesante y hasta cierto punto necesario para un país como México que lleva más de dos décadas siendo democrático y que no es ajeno al desencanto generalizado hacia esta forma de gobierno por parte de sus ciudadanos (Latinobarómetro, 2018: 34-38). Con la Reforma Electoral de 1996 en México se instaura una democracia al menos en términos procedimentales (Woldenberg, 2012). Además de establecer procedimientos que supondrían elecciones limpias y competitivas, la instauración de la democracia en México también trajo consigo diversos procesos de apropiación social del poder que, a su vez, supusieron el surgimiento de múltiples grupos de la sociedad civil que enarbolaron múltiples banderas, demandas e intereses, entre ellos por supuesto el tema educativo (Somuano, 2011: 50-62).

En febrero del 2013 el entonces presidente Enrique Peña Nieto sancionó la Reforma Educativa. Esta Reforma considerada en su momento como la más importante en los últimos 50 años introdujo en el texto constitucional del artículo tercero el concepto de calidad en la educación pública obligatoria (preescolar, primaria y bachillerato) y la evaluación a los docentes como un mecanismo de promoción y permanencia de los docentes. (Bordón y Navarro, 2018: 11-12; Del Tronco y Hernández, 2017: 295). Seis años más tarde el 15 de mayo del 2019 el presidente Andrés Manuel López Obrador atendiendo a una de sus promesas de campaña, anunció la derogación de la mal llamada Reforma Educativa (según sus palabras) del gobierno de Peña Nieto con ello la remoción del término calidad de la Constitución y de la evaluación punitiva (Proceso, 2019).

Ambas Reformas Educativas comportan la culminación de largos y complejos procesos de apropiación social de poder por parte de organizaciones de la sociedad civil bastante variopintos con visiones y proyectos distintos no solo de la educación pública mexicana, sino también, de las formas en las que tanto el Estado mexicano como la sociedad civil tienen que organizarse. Por ello, ambos casos resultan bastante interesantes para ubicar analíticamente la consolidación de la democracia en México y la relación entre ese proceso y la participación de las OSC.

En el primer capítulo se pretende establecer un marco teórico que permita cuestionar la relación intrínsecamente positiva entre consolidación de la democracia y participación ciudadana a través de las OSC. El primer apartado propone una definición conceptual de democracia que enfoque su mirada no sólo en aquellos procesos y procedimientos que dan poder a los representantes populares, sino también, a los ciudadanos. Posteriormente en el segundo apartado se abordan los procesos de apropiación social del poder de las OSC. El primer capítulo cierra con la propuesta de esta tesis para unir analíticamente la impolítica de Pierre Rosanvallon y con los conceptos de consolidación de la democracia Leonardo Morlino y Philippe Schmitter.

En el segundo capítulo se realiza un ejercicio de operacionalización de las premisas teóricas planteadas en el primer capítulo. Se pretende establecer lógicamente las categorías e indicadores que permitan a esta tesis observar los procesos de apropiación social del poder de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la educación pública en México y las posibles actitudes impolíticas manifestadas por estas asociaciones.

El tercer capítulo consta de una reconstrucción histórica que pretende ubicar empíricamente las categorías e indicadores de los procesos de apropiación social del poder expuestos en el segundo capítulo en el caso mexicano. Dicha reconstrucción da cuenta de cómo es que organizaciones sindicales-corporativas y pluralistas interesadas en el tema de la educación pública en México adquirieron los suficientes recursos para hacer voltear la mirada del Estado mexicano a sus intereses. Dichos procesos de apropiación social del poder iniciaron en la segunda mitad del siglo XX y tuvieron su culminación en las Reformas Educativas del 2013 y 2019.

Finalmente, el cuarto capítulo busca hacer un análisis concreto del papel de ciertas organizaciones de la sociedad civil durante las discusiones de las Reformas Educativas del 2013 y 2019 para analizar si la participación de estas OSC supuso un detrimento para la consolidación de la democracia en México. Asimismo, se plantean algunas reflexiones finales sobre los hallazgos de esta tesis que pretenden trascender el caso mexicano.

### *Argumento central*

La democracia es una forma de gobierno en la que los principios representativo y democrático suponen tipos distintos de ejercicio del poder por parte de actores gubernamentales y ciudadanos respectivamente. Estos principios están en una tensión latente (Rosanvallon, 2008: 2-5) sin que eso suponga un detrimento para la consolidación de la democracia. Los gobernantes tienen la capacidad para tomar decisiones de manera relativamente libre gracias a una serie de procedimientos electorales que los facultan para ello. Al mismo tiempo, la ciudadanía busca sancionar o premiar a los representantes populares, así como someterlos a una rendición de cuentas (Manin, 1997: 161-183).

Cuando en el ejercicio democrático del poder actores ciudadanos como los grupos de presión de la sociedad civil rechazan totalmente la facultad de los representantes populares para tomar decisiones gubernamentales y llevar a cabo proyectos políticos sin seguir un mandato imperativo, la tensión latente antes mencionada entre los principios democrático y representativo se torna impolítica y con ello la participación ciudadana a través de las OSC supone un detrimento para la consolidación de la democracia.

### *Hipótesis*

La participación de grupos de presión de la sociedad civil interesados en el tema educativo durante la elaboración de las Reformas Educativas del 2013 y el 2019 comportó un obstáculo para la consolidación de la democracia en México.

### *Pregunta general de investigación*

¿Por qué los grupos de presión de la sociedad civil que participaron en las discusiones de las Reformas Educativas del 2013 y del 2019 supusieron un detrimento a la consolidación de la democracia en México?

### *Preguntas secundarias de investigación*

¿Cómo fueron los procesos de apropiación social del poder de los grupos de presión de la sociedad civil interesados en la educación pública en México?

¿Por qué una relación impolítica entre los grupos de presión de la sociedad civil y el Estado mexicano comporta un obstáculo para la consolidación de la democracia en México?

### *Objetivo principal*

Cuestionar el carácter intrínsecamente positivo de la relación entre la participación de algunos grupos de presión de la sociedad civil y la consolidación de la democracia a partir del estudio de caso de las Reformas Educativas sancionadas en el 2013 y 2019 en México.

### *Objetivos secundarios*

Describir los procesos de apropiación social del poder que permitieron a ciertos grupos de presión de la sociedad civil participar en la agenda educativa y en la elaboración de las reformas educativas en el 2013 y 2019; y hacer voltear la mirada del Estado mexicano hacia sus intereses.

Unir analíticamente a los conceptos de consolidación de la democracia e impolítica para explicar por qué la participación de ciertos grupos de presión de la sociedad civil puede suponer un detrimento para la consolidación de la democracia.

## Capítulo 1. Sociedad civil y democracia.

### *1.1 Democracia y la apropiación social del poder.*

En la segunda mitad del siglo XX, periodo que Huntington (1994) llama la “tercera ola”, el mundo experimentó, en especial América Latina y Europa del Este, el derrumbe de un gran número de regímenes autoritarios y la instauración de gobiernos democráticos. Esos acontecimientos impulsaron a varios académicos a estudiar estos procesos. Dentro de la literatura especializada sobre democratización se encuentran múltiples conceptos de democracia, pero son las definiciones conceptuales procedimentales las que dominan gran parte de los trabajos sobre esos temas.

Autores clásicos de la ciencia política y especializados en las democratizaciones como O’Donnell, Schmitter, Whitehead, Karl,<sup>1</sup> entre otros, partieron de un concepto procedimental de democracia para observar y consecuentemente explicar los procesos de crisis de los regímenes autoritarios, su posterior transición y finalmente la instauración de las democracias. Este texto no pretende negar la importancia que tuvieron estos trabajos para el estudio de esos procesos, ni su utilidad como acervo de conocimiento en la ciencia política o como herramientas pedagógicas, pero un concepto procedimental enfoca su mirada analítica sólo en reglas y procedimientos que dan forma a la estructura de toma de decisiones gubernamentales, lo cual es pertinente si lo que se pretende es distinguir a un gobierno autoritario de uno democrático (Bobbio, 2018: 23).

El concepto procedimental de democracia tiene practicidad empírica porque es más fácil observar y medir sus dimensiones a través de una serie de indicadores.<sup>2</sup> Morlino comenta que un gobierno democrático necesita un acuerdo de fondo sobre las reglas para acceder al poder;<sup>3</sup> debe aceptar el disenso y el conflicto; debe admitir una incertidumbre

---

<sup>1</sup> Véase O’Donnell y Schmitter (1986), Schmitter y Karl (1991), Whitehead (2011).

<sup>2</sup> Robert Dahl propuso el concepto de poliarquía porque el concepto democracia es ideal; por tanto, no es observable en la realidad. Sin embargo, el mismo Dahl concluye en su obra que en la realidad no existe ningún país que cumpla a cabalidad con las siete dimensiones de la poliarquía. Entonces ¿Qué utilidad tiene la diferencia que él hace entre democracia como un ideal y poliarquía como una forma de gobierno real? (Dahl, 1989)

<sup>3</sup> Se entiende como poder: “La probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 2016: 40).

limitada; debe proteger los derechos de las minorías; debe caracterizarse por la más amplia representación posible de intereses en las sedes de toma de decisiones, pero sin renunciar a un grado de eficacia decisional y funcional mínimo; y debe soportar el conflicto. Una definición conceptual que abarque todo eso resulta difícil de observar en la realidad. Por lo tanto, él propone un concepto mínimo despojado de dimensiones normativas y que indique cuáles son los elementos *sine qua non* que debe de tener un régimen<sup>4</sup> político para ser considerado como democrático: 1) Sufragio universal femenino y masculino; 2) Elecciones libres, competitivas, periódicas y limpias; 3) Más de un partido; y 4) Fuentes de información diferentes y alternativas (Morlino, 2009: 7-8).<sup>5</sup>

Además de ser empíricamente útil, el concepto procedimental de democracia muestra en un nivel teórico más abstracto que la facultad de los gobernantes para tomar decisiones gubernamentales no ocurre de forma espontánea sino a través de una serie de procedimientos que dirimen el dilema de quiénes y cómo pueden acceder a las instituciones<sup>6</sup> representativas del Estado. Estos procedimientos legitiman la capacidad de los representantes populares para decidir y ejercer el poder político o constitucional. Ahora bien, para analizar subprocesos de la democratización que vayan más allá de la instauración como la consolidación, por ejemplo, no es posible quedarse sólo con el concepto procedimental.

O'Donnell con su concepto de *accountability* horizontal se interesa por el ejercicio del poder político constitucional en las democracias. Para él, el correcto funcionamiento de los gobiernos democráticos implica respetar los derechos y libertades individuales; los funcionarios y servidores públicos tienen que apegarse a las leyes; y las decisiones tienen que corresponder con el interés común. Para lograr eso, tiene que existir un entramado de agencias legalmente constituidas dentro del Estado que vigilen el correcto ejercicio del poder emanado de las elecciones. En síntesis, O'Donnell argumenta que en las democracias es

---

<sup>4</sup> Morlino define régimen como: “el conjunto de instituciones y reglas que caracterizan a un concreto sistema político (Morlino, 2009:2).

<sup>5</sup> El autor comenta que cuando alguna de estas dimensiones está ausente se denomina régimen híbrido (Morlino, 2009: 184).

<sup>6</sup> March y Olsen las definen a las instituciones como las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizacionales y tecnologías alrededor de los cuales se construye la actividad política (March y Olsen, 1989: 22).

necesario que el poder no esté concentrado en un solo actor como el ejecutivo (O'Donnell, 1998).<sup>7</sup>

Por su parte, Sartori además de explicar cómo se resuelve la enojosa cuestión de cómo en las democracias el gobierno de los muchos se convierte en el gobierno de los pocos, él lleva su análisis a la toma de decisiones en las instituciones representativas del Estado. Este autor menciona que en un gobierno democrático es imposible que todos los intereses se materialicen en las decisiones gubernamentales; sin embargo, aquellos que perdieron saben que tendrán más posibilidades en el futuro de ganar. Sartori sustenta su argumento en una correlación entre factibilidad y legitimidad. Una decisión será más legítima en la medida que incorpore más posiciones, pero su ejecución será más complicada y viceversa. Por ello, en las democracias es imposible que todos ganen en la toma de decisiones (Sartori, 1997).

Tanto O'Donnell como Sartori abren su mirada analítica a dimensiones no procedimentales-electorales, pero ambos siguen observando sólo a las instituciones políticas. Para establecer un vínculo analítico entre sociedad civil y la consolidación de la democracia no basta con alejarse de las definiciones procedimentales de un régimen democrático. La perspectiva teórica de Pierre Rosanvallon apunta hacia esa dirección al concebir a la democracia como una forma de gobierno en la que hay dos ideas inherentes que están en constante tensión: la aceptación o legitimidad que las autoridades obtienen de los ciudadanos para gobernar vía los procedimientos electorales y la contrademocracia como la desconfianza de la ciudadanía hacia poder político (Rosanvallon, 2008: 2-5).

Rosanvallon distingue entre la desconfianza al poder concebida desde la tradición liberal de la pensada en la perspectiva democrática. Desde una concepción liberal, ante la concentración de poder por parte de los Estados modernos y lo acontecido en la Revolución Francesa, Montesquieu, Benjamin Constant y los fundadores de los Estados Unidos de América argumentaron la necesidad de poner límites al poder estatal. Por otro lado, la desconfianza al poder desde una visión democrática implica vigilar a los representantes

---

<sup>7</sup> Gran parte de la obra de este autor se enfoca en explicar porque en América Latina a pesar de que en la mayoría de los países se cuenta con elecciones más o menos libres, una vez en el poder aquellos electos por el sufragio universal utilizan el poder constitucional de manera discrecional. Los gobernantes sienten que fueron electos para solucionar las cosas por los medios que ellos juzguen convenientes y sin ningún freno (O'Donnell, 1998).

populares que fueron electos para que sean fieles a sus compromisos con el pueblo. Rosanvallon parte de la segunda conceptualización para definir a la contra democracia como la desconfianza y vigilancia ciudadana al poder político mediante una serie de mecanismos o poderes indirectos diseminados en la sociedad (Rosanvallon, 2008: 6-8,12-18).

La definición de contra democracia de Rosanvallon muestra que el ejercicio del poder por parte de los ciudadanos no se circunscribe sólo a el voto, sino también, a la vigilancia a los representantes populares. Esta vigilancia no ocurre de manera espontánea sino mediante una serie de mecanismos que suponen procesos sociales de apropiación del poder. Sin embargo, esta definición de contra democracia como el uso del poder por parte de los ciudadanos para controlar a las instituciones políticas de Rosanvallon es algo ambigua y necesita llenarse de contenido teórico.

Si se parte del trabajo de Max Weber quien definió conceptualmente al poder como “La probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 2016: 40) es posible conceptualizar la participación y vigilancia ciudadana como un ejercicio de poder en que no sólo se busca restringir el actuar de los representantes populares, sino también, influir en los espacios de toma de decisión gubernamental. Al retomar los aportes de Weber y Rosanvallon, la desconfianza ciudadana a los representantes populares comporta la participación y el consecuente uso del poder por parte de los ciudadanos para restringir e influir en las instituciones estatales. Este empleo del poder no ocurre de manera espontánea sino mediante varios mecanismos que suponen procesos de apropiación social del poder.

La utilidad de los conceptos de democracia y contrademocracia de Rosanvallon para esta tesis es que él ubica metodológicamente hablando al ejercicio del poder tanto en las instituciones políticas como en la ciudadanía. Con ello en mente se puede conceptualizar a la democracia como una forma de gobierno en la cual tanto los gobernantes como los ciudadanos adquieren y ejercen poder a través de varios procesos y procedimientos.<sup>8</sup> Lo que sigue es analizar los procesos de apropiación social del poder por parte de cierto tipo de OSC.

---

<sup>8</sup> Las dimensiones sine qua non del concepto de democracia de Morlino (2009: 7-9) están dentro de los procedimientos que suponen la adquisición de poder de los gobernantes.

## 1.2 Los grupos de presión de la sociedad civil.<sup>9</sup>

Antes de construir en un nivel teórico los mecanismos que den cuenta de los procesos de apropiación social de poder es necesario establecer un concepto de grupos de presión de la sociedad civil. En el contexto de los procesos de democratización en América Latina y la crisis del bloque socialista Cohen y Arato buscaron construir una teoría de la sociedad civil que correspondiese a las sociedades contemporáneas y a las democracias liberales (Cohen y Arato, 1992). La propuesta teórica de ambos, convertida en un clásico de la literatura especializada en el tema, proporciona un punto de partida interesante para conceptualizar a los grupos de presión de la sociedad civil.

A partir de la dualidad sistema-mundo de vida de Habermas,<sup>10</sup> Cohen y Arato definen a la sociedad civil como un espacio analíticamente diferenciado del Estado y el mercado<sup>11</sup> que está compuesto por una esfera íntima, organizaciones voluntarias, movimientos sociales y formas de comunicación pública. En esta tesitura, ambos autores definen a las organizaciones de la sociedad civil como asociaciones que no buscan acceder al poder político y tampoco producir riqueza material, diferenciándolas así de los partidos políticos y de los grupos económicos. Estas organizaciones desarrollan identidades, retóricas, ideas, valores, tradiciones y solidaridades que dan sentido a las acciones de individuos y de las colectividades, *i.e.*, una dimensión comunicativa en términos habermasianos (Cohen y Arato, 2003: 8, 482-483).

---

<sup>9</sup> Dentro de la literatura sobre sociedad civil, escritores como John Locke, David Hume, Adam Smith, Immanuel Kant, Friederich Hegel, Karl Marx, Antonio Gramsci y Alexis de Toqueville son algunos de los referentes obligados en el debate clásico de la sociedad civil. Sin embargo, por el espacio y tiempo que ocupa a esta tesis de maestría, no se abordará el pensamiento de estos autores porque simplemente no se les haría justicia a obras tan complejas.

<sup>10</sup> Habermas (2008) comenta que los modelos clásicos que exponen una triada entre mercado, sociedad civil y Estado no sirven para poder analizar a las sociedades contemporáneas. Por ello, este autor realiza un esquema en donde por una parte están los sistemas de dominación (el mercado moderno y el aparato estatal) y en el otro extremo las instituciones del mundo de la vida (esferas de la vida privada y de la opinión pública). Habermas comenta que existe una “colonización del mundo de la vida” a través la invasión del sistema de dominación al mundo de la vida, es decir, la racionalidad instrumental ha invadido toda relación y acción humana. Por ejemplo, la transformación del público crítico a un público usuario que no reflexiona las discusiones que están en la esfera pública sino las consume y las reproduce como si fuesen un producto más. Por ello, él propone la necesidad de esferas autónomas del mercado y el aparato estatal en las que los individuos puedan reflexionar a través de una lógica comunicativa.

<sup>11</sup> Si bien es posible diferenciarla del mercado y el Estado, la sociedad civil tiene relaciones con ambos por medio de la sociedad económica (organizaciones de producción, compañías y firmas comerciales) y la sociedad política (partidos políticos) (Cohen y Arato, 1992).

### Modelo de sociedad civil Cohen y Arato

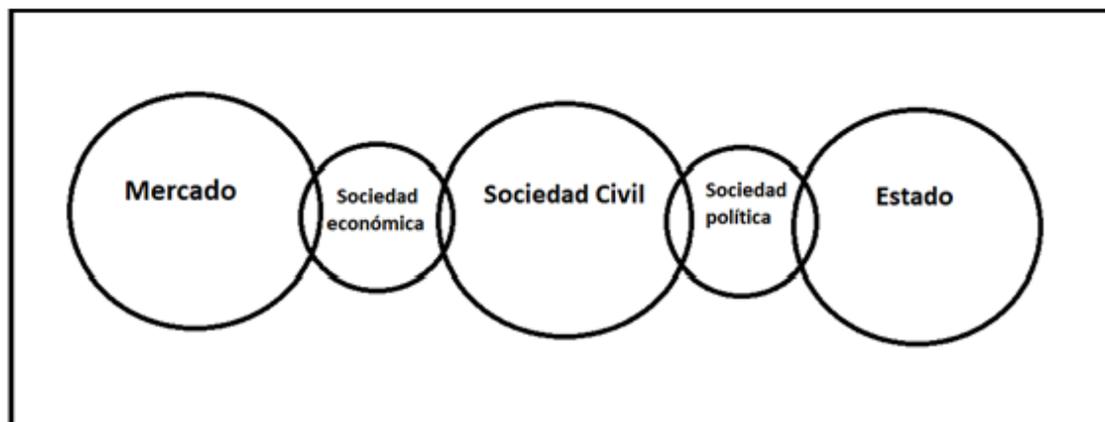


Figura 1.

Fuente: Cohen y Arato (2003)

En un trabajo posterior el propio Arato introduce en el debate otra dimensión conceptual de las OSC y con ella la cuestión de la asimetría de poder. Él reconoce que las organizaciones de la sociedad civil no solamente actúan conforme una lógica comunicativa habermasiana, sino también, con una lógica instrumental racional porque movilizan recursos para materializar sus intereses. Además, estas asociaciones son diferentes entre sí por los temas que tratan, el tamaño, el alcance espacial y temporal, el papel político desempeñado por los grupos informales, los grupos de expertos y la cantidad de recursos disponibles (Arato, 1996: 9-10). Con esta actualización que hace Arato, él proporciona otra dimensión analítica de las OSC, la racional instrumental.

Aún con la actualización que hace Arato es necesario metodológicamente hablando acercar el concepto de organizaciones de la sociedad civil a lo empírico. Para ello, el usar el concepto de grupos de presión y el llenar de contenido a las dimensiones comunicativa y racional instrumental son las tareas por realizar. Primero, Pérez define a los grupos de presión como asociaciones no partidistas que no pretenden acceder ni ejercer el poder político, pero que sí representan intereses y ejercen poder de facto legal<sup>12</sup> para tratar de establecer una

---

<sup>12</sup> Pérez define al poder de facto legal como aquel que, sin incurrir en un ilícito, ocurre de hecho y no de derecho. Por otro lado, para este autor el poder legal instituido en la constitución es aquel que de manera democrática es representativo (Pérez, 2011: 55-56). Si bien en este texto se rescata la diferencia que hace Pérez

relación con el Estado y así influir en la agenda gubernamental, en las leyes, en los diseños institucionales y en las políticas públicas. Muestran su fuerza para presentarse como un obstáculo a las instituciones estatales, o bien, para apoyarlas. En todo caso, lo que hacen estos grupos es hacer voltear la mirada del Estado hacia sus intereses (Pérez, 2011: 53-55).

Meynaud se cuestiona hasta qué punto es posible conceptualizar a diversas organizaciones como grupos de presión (Meynaud, 1972: 33, 43-45). El mismo cuestionamiento puede hacerse respecto a las organizaciones de la sociedad civil. El concepto de grupos de presión de Pérez<sup>13</sup> no es contradictorio en su diferencia específica con el de OSC, es decir, existe en ambos una compatibilidad lógica. Ambos hablan de organizaciones que fuera se encuentran fuera del Estado, no pretenden ocupar el poder político y/o ejercerlo, pero su buscan influir en las decisiones gubernamentales y para ello utilizan su poder para hacer voltear la mirada del Estado hacia sus intereses. Por ello la importancia de la posterior revisión que Arato hace a su concepto porque al introducir la lógica instrumental como otra dimensión de las OSC permite unir lógicamente ese concepto con el de grupos de presión.

Meynaud también cuestiona si las empresas y grandes firmas pueden ser conceptualizadas como grupos de presión, a lo que él responde que el hacer eso implicaría que el concepto fuese muy heterogéneo (Meynaud, 1972: 33). La interrogante que se hace este autor llama a reflexionar sobre la diferencia entre los grupos de presión de la sociedad económica y los de la sociedad civil. La principal distinción conceptual y metodológica entre ambos es que los primeros representan al capital y buscan solamente obtener beneficios económicos mientras los segundos no sólo buscan mejoras económico-materiales como, por ejemplo, los sindicatos que luchan por mejores sueldos, sino también, pretenden materializar intereses no económicos-materiales y la reivindicación de derechos de tercera generación, por ejemplo, el derecho al medio ambiente.

---

entre el poder que otorga el ocupar un cargo de representación popular y el poder que existe fuera del Estado y sus instituciones, para los objetivos de esta tesis se entiende al poder legalmente instituido en la Constitución como el poder político. La razón de esta aclaración es que en esta tesis se argumenta que las OSC tienen en el marco legal una fuente de poder. Un marco jurídico que se desprende de la Constitución y que fue previamente aprobado por el poder legislativo legitima a estas organizaciones frente a otros actores y ante la ciudadanía.

<sup>13</sup> Meynaud define a los grupos de presión como un conjunto de individuos con una o varias características en común que están fuera de las instituciones estatales, no buscan ni ejercen el poder político, pero que tienen la voluntad de influir en las decisiones de los poderes públicos (Meynaud, 1972: 7-8, 43-45). El concepto de este autor es muy semejante al esbozado por Pérez (2011: 53-55).

El conceptualizar a las organizaciones de la sociedad civil como grupos de presión también permite conceptual y empíricamente distinguir a aquellas OSC que se relacionan con el Estado y tienen por objetivo influir en las decisiones gubernamentales y para ello utilizan su poder, de otras asociaciones de la sociedad civil que ya sea por la falta de recursos o porque no resulta de su interés buscar el tener peso en las decisiones de los poderes públicos, por ejemplo, los grupos de interés.

En su intención de establecer una interacción con las instituciones estatales e influir en los espacios de toma de decisión gubernamentales para materializar sus intereses los grupos de presión de la sociedad civil<sup>14</sup> se hacen de recursos. Esta adquisición de recursos comporta la dimensión de apropiación social del poder (o racional instrumental) de los grupos de presión y pretende dar cuenta teóricamente de procesos mediante los cuales este tipo de OSC consiguen recursos formales e informales que cimentan su ejercicio de poder.

La posición en la estructura económica de los grupos de presión de la sociedad civil las dota de recursos informales.<sup>15</sup> Marx argumenta que los intereses de la sociedad civil tienen su origen en la estructura económica. Para materializar sus intereses asociaciones empresariales pueden retirar o invertir su capital en la economía nacional para apoyar o presionar a las instituciones estatales. Por su parte, las organizaciones obreras usan la movilización sindical para mostrar su fuerza, éstas pueden llegar a parar la producción en las empresas y/o quitar la paz social en pueblos y ciudades (Marx, 1997). A pesar de que Marx no hace una distinción analítica entre las OSC y aquellas asociaciones como las empresas que producen la riqueza material como si lo hacen Cohen y Arato, su aporte a la discusión es que para él la posición en la estructura económica es una fuente de poder.

Tanto los grupos de presión de la sociedad civil cuya posición en la estructura económica les da vínculos con el sector privado o la capacidad de movilizar obreros tienen en los intelectuales y su trabajo otra fuente informal de poder. Éstos establecen herramientas cognitivas para hacer inteligible al mundo cotidiano (Kuhn, 2006; Portelli, 1977: 95-98). Dicha labor legitima ante la ciudadanía proyectos políticos y sociales a través del

---

<sup>14</sup> De aquí en adelante los términos grupos de presión de la sociedad civil y OSC se utilizarán como sinónimos.

<sup>15</sup> Esta categoría también muestra las relaciones entre el mercado, la sociedad económica y la sociedad civil.

conocimiento científico y las maneras “correctas en las que la sociedad civil y el Estado deben de organizarse.

Otra fuente informal de poder es la jerarquización de ciertos grupos de presión de la sociedad civil y sus intereses sobre otras organizaciones por parte de las instituciones estatales. Con ello, algunos grupos de presión de la sociedad civil tienen un acceso privilegiado a los recursos estatales y a los espacios de toma de decisiones gubernamentales. El corporativismo<sup>16</sup> y el pluralismo<sup>17</sup> describen en un nivel intuitivo distintas formas de relaciones entre OSC y el Estado, pero en un nivel teórico ambos son procesos de jerarquización.

Además de la posición en la estructura económica, el trabajo de los intelectuales y la jerarquización por parte del Estado, las relaciones de cooperación entre los mismos grupos de presión de la sociedad civil son otra fuente de poder informal. A través de este tipo de interacción las OSC pueden intercambiar entre si recursos humanos y materiales. Esto supone para organizaciones con recursos limitados tener mayor capacidad para influir en los espacios de toma de decisiones gubernamentales. Asimismo, grupos de presión con más recursos

---

<sup>16</sup> El concepto de corporativismo o corporatismo que se retoma en este trabajo es el elaborado por Schmitter:

Un sistema de intermediación de intereses organizado en unidades monopolistas en ámbitos de representación que no se superponen, coordinados jerárquicamente por asociaciones “superiores” que pueden abarcar más y están basadas en las contribuciones involuntarias. A cambio de esto, el Estado concede reconocimiento explícito a una asociación por categoría, incorpora dicha organización directa y confiablemente dentro del proceso de toma de decisiones y negocia para obtener su consentimiento en lo referente a las medidas aplicables, que por lo regular se presentan como acuerdos globales en paquete relacionados con diversos asuntos. Visto desde la perspectiva de los resultados (es decir, del control social) el corporativismo entraña asociaciones activamente dedicadas a la definición y adoctrinamiento de los intereses de sus miembros y al ejercicio de la autoridad sobre sus conductas, de ser preciso mediante la aplicación de sanciones coercitivas y la concesión de beneficios imprescindibles para aquellos. A cambio, el Estado recibe el consentimiento garantizado de toda la categoría y devuelve parte de la responsabilidad en lo tocante a la puesta en práctica de la política en la asociación (Schmitter, 1992: 7).

<sup>17</sup> Schlosberg hace un breve recuento de los múltiples conceptos de pluralismo que existen. Todas estas interpretaciones parten del reconocimiento a la diversidad (Schlosberg, 2006: 142-160). Al no ser el objetivo de esta tesis discutir esta diversidad de perspectivas, se limitará a tener una definición lacónica que retome la aceptación de la diversidad como punto de partida y que sea pertinente con los fines de este trabajo. Por tanto, en este texto se entiende al pluralismo como el reconocimiento a la diversidad de valores y organizaciones que se encuentran fuera del Estado. En oposición al corporativismo, en el pluralismo no existen asociaciones que tengan el monopolio de la representación de intereses y el poder entre estas organizaciones se distribuye de manera asimétrica.

amplían su carácter representativo y sus posturas ganan mayor difusión y aceptación (Tirado, 2015: 470-483).<sup>18</sup>

El marco jurídico es otra categoría de los procesos de apropiación social del poder. Cohen y Arato le dan una gran importancia al marco jurídico como la condición *sine qua non* para la instauración de la sociedad civil en las democracias liberales. Para ambos autores la instauración de la sociedad civil depende de un marco legal de corte liberal que la diferencie respecto al Estado y a la economía,<sup>19</sup> y también limite el poder del Estado para acallar o disolver a las OSC (Cohen y Arato, 2003). A partir de esa idea es consecuente que una de las preocupaciones principales de Cohen y Arato fuese estudiar el resurgimiento de la sociedad civil por medio de las leyes. Pero, la limitación de la postura de ambos autores es que desde esta perspectiva se puede argumentar que ante la ausencia de un marco legal de corte liberal no existe la sociedad civil.

Además, la importancia y utilidad analítica del marco jurídico para el estudio de la sociedad civil, al menos como se pretende plantear en esta tesis, no es porque permite estudiar su instauración sino porque es una fuente formal de poder. El entramado legal legitima en términos weberianos<sup>20</sup> las acciones de ciertos grupos frente a otros actores y las formas en las que los grupos de presión de la sociedad civil interactúan con las instituciones estatales. Con esto en mente, es posible conceptualizar diferentes tipos de relación entre las OSC y el Estado que no necesariamente embonan con los preceptos de un marco jurídico de corte liberal.

Algunas categorías de la dimensión de los procesos de apropiación social del poder como la posición en la estructura económica o las formas de interacción entre las OSC y el

---

<sup>18</sup> Al analizar asociaciones empresariales, Tirado sostiene que dentro de las confederaciones patronales las pequeñas y medianas empresas ganan poder debido a la repartición de recursos, la transferencia de tecnología, capacitación, apoyo en servicios técnicos y legales, etc. De igual manera, organizaciones pequeñas ganan a través de las confederaciones patronales representación de sus intereses (Tirado, 2015: 470-483). El argumento de Tirado resulta bastante sugerente para conceptualizar la cooperación entre grupos de presión de la sociedad civil como una fuente informal de poder.

<sup>19</sup> Para Cohen y Arato este marco legal también delimita dentro de la sociedad civil la publicidad (instituciones de la cultura y la comunicación) y la privacidad (el ámbito del autodesarrollo individual y la elección moral (Cohen y Arato, 2003).

<sup>20</sup> Para Weber el tipo de dominación racional-legal se basa en la creencia en los ordenamientos impersonales y en los llamados a gobernar porque sus facultades provienen del mismo orden impersonal (Weber, 2016:334-336). Cuando en esta tesis se utiliza la frase “en términos weberianos” lo que se quiere expresar es que se acepta las acciones de otros porque existe una ley que legitima dicho comportamiento.

Estado también se usarán para llenar de contenido teórico a la dimensión comunicativa de los grupos de presión de la sociedad civil, pero la diferencia es que metodológicamente se hace énfasis en estas categorías no como fuentes de poder sino como discursos que dan cuenta del mundo social y político, y esbozan conceptos nativos de sociedad civil y Estado.

Como categoría de la dimensión comunicativa, la posición en la estructura económica influye en el contenido de la retórica de los grupos de presión de la sociedad civil. Las OSC con vínculos con el sector empresarial articulan un discurso en el que se conciben a sí mismas como actores centrales para el desarrollo. Por su parte, las instituciones estatales no deben intervenir en la economía, en todo caso deben de proteger al mercado (Escalante, 2015). El discurso empresarial contemporáneo pugna por la modernización de la economía para ser competitiva a nivel global. Por el otro lado, las organizaciones sindicales enarbolan una retórica de lucha por mejores condiciones salariales, seguridad social y educación. Ambas retóricas se expresan en términos universales y equivalentes al bien común (Pérez, 2011: 58-73).

Axel Honneth argumenta un origen motivacional y moral de las luchas sociales. La raíz de estas motivaciones son los sentimientos que personas y comunidades experimentan en situaciones de rechazo, indignidad, discriminación y desposesión de derechos. Los individuos que comparten estos contextos de menosprecio se organizan y movilizan para demandar la reivindicación individual y grupal (Honneth, 1997: 168-169). Estas experiencias adversas sirven para la elaboración de retóricas que denuncian la reivindicación de derechos que históricamente han sido relegados a grupos o sectores de la población.

La siguiente categoría son los discursos que los grupos de presión elaboran acerca de las formas “correctas” de interacción entre las OSC y el Estado. En dichas retóricas se delinean las maneras de abordar y resolver el inherente conflicto que surge en las democracias cuando las organizaciones de la sociedad civil buscan influir en las decisiones gubernamentales. Sin ser los únicos tipos, teóricamente se pueden distinguir dos discursos al respecto. En el primero el conflicto se tiene que resolver mediante la deliberación razonada para llegar a un consenso (Dryzek, 2013; Habermas, 2008; Flores, 2017: 100-103) mientras que en el segundo discurso el conflicto se desenvuelve y resuelve vía la movilización y la lucha “desde abajo” (Darendorf, 1959; Hernández, 2012: 62; Oxfhorn, 2001, 2014).

Finalmente, la última categoría de la dimensión comunicativa de los grupos de presión de la sociedad civil es la justificación que estas mismas organizaciones elaboran sobre la función representativa que estas asociaciones pretenden realizar. Al no recibir autorización explícita para llevar a cabo un ejercicio de representación las OSC auto justifican su facultad para representar intereses (Gurza e Isunza, 2015). Ya sea por su posición en la estructura económica, por la experimentación de una situación de menosprecio o por las formas como se debe desenvolver el conflicto, todas las categorías antes mencionadas sirven a estas organizaciones para justificar su carácter representativo.

Analíticamente a todas estas categorías se les puede diferenciar como se ha pretendido hacer en este subapartado, pero en la realidad están entrelazadas. Es así como es posible encontrar organizaciones de la sociedad civil que, por ejemplo, en sus discursos contengan ideas sobre la modernización económica, el reclamo por la exclusión en la elaboración de políticas públicas y la búsqueda del consenso mediante la deliberación. Otros grupos de presión pueden manifestar retóricas distintas.

La dimensión comunicativa de los grupos de presión de la sociedad civil y sus categorías dan cuenta de diferentes concepciones nativas de la sociedad civil y cómo las OSC deben constituirse para representar intereses e intentar influir en las decisiones gubernamentales. De igual manera, dentro de los conceptos nativos de estas asociaciones también hay visiones de cómo el Estado debe organizarse para sistematizar, canalizar y dar respuesta a las demandas e intereses de la ciudadanía.

En síntesis, la sociedad civil es un espacio diferenciado del Estado y del mercado en el cual existen instituciones de cultura y comunicación, múltiples asociaciones y movimientos sociales. Dentro de estas organizaciones de la sociedad civil los grupos de presión son un tipo que no producen riqueza material como las empresas (sociedad económica) y tampoco pretenden ocupar puestos de representación popular como los partidos políticos (sociedad política) ni ejercer el poder político, pero sí se hacen de recursos formales e informales para intentar influir en las decisiones gubernamentales. De igual manera, estos grupos de presión de la sociedad civil construyen retóricas que dan sentido al mundo político y social, y delinear conceptos “nativos” de la sociedad civil y del Estado.

La posición en la estructura económica, el trabajo de los intelectuales, la cooperación con otras asociaciones, la jerarquización por parte de las instituciones estatales, las formas correctas de interactuar con las instituciones estatales, la experimentación de situaciones de menosprecio y la autojustificación de la función representativa son categorías de las dimensiones comunicativa y de los procesos de apropiación social del poder de las OSC que pretenden explicar por qué ciertas organizaciones tienen la capacidad para hacer voltear la mirada del Estado a sus intereses y el contenido de sus retórica y los conceptos “nativos” de sociedad civil y Estado.

Ya establecido un marco teórico que exponga los mecanismos de apropiación social de poder de los grupos de presión de la sociedad civil, lo que sigue es establecer la conexión analítica entre estas organizaciones y la consolidación de la democracia para pretender explicar por qué un tipo particular de participación de las OSC puede suponer un detrimento a la consolidación. Por tanto, en el próximo apartado se analizarán los trabajos de Leonardo Morlino, Phillippe Schmitter y Pierre Rosanvallon.

### *1.3 Consolidación de la democracia y sociedad civil.*

Para vincular a los grupos de presión de la sociedad civil con la consolidación de la democracia primero hay establecer qué se entiende por consolidación. Morlino define a la consolidación de la democracia como: “el proceso multifacético por el cual las estructuras democráticas, las regulaciones y las relaciones entre sociedad civil y el régimen, se establecen y se integran dentro de la sociedad”. De acuerdo con este autor para observar empíricamente este proceso, los tres fenómenos que se tienen que estudiar son la estabilización del comportamiento electoral, el surgimiento de patrones recurrentes de competencia entre partidos y la estabilización del liderazgo.<sup>21</sup> Estos tres fenómenos ofrecen, según este autor, un acercamiento inmediato de los elementos básicos de la consolidación (Morlino, 2019: 174-175).

---

<sup>21</sup> De manera breve, la estabilización electoral involucra el establecimiento de las relaciones entre partidos y el público y entre los partidos, es decir, la predictibilidad del comportamiento electoral. El establecimiento de patrones definidos de competencia partidista comporta que la creación de nuevos partidos políticos es un evento cada vez más inusual. Morlino no da detalles de la estabilización del liderazgo de partido. Cuando hay crisis ocurre la desestabilización electoral, el cambio de patrones de competencia en los partidos y la desestabilización y la alta rotación de líderes de partido (Morlino, 2019: 175-178).

Los dos subprocesos que caracterizan a la consolidación de la democracia son el anclaje y la legitimación. El primero es definido por Morlino como el proceso mediante el cual surgen, se formulan y se adaptan instituciones<sup>22</sup> o anclas que, a su vez, enganchan, unen e incluso controlan a la sociedad civil. Este anclaje no supone rigidez sino la posibilidad de un cambio limitado. Los anclajes más importantes en las democracias son los circuitos paralelos de representación territorial, el circuito funcional y el papel de control de acceso (*gate-keeping role*) que los partidos políticos desempeñan hacia los grupos de interés. Estas anclas cumplen funciones de representación e influencia en los espacios de toma de decisiones gubernamentales (Morlino, 2009: 123-130; 2019: 178-187).

La legitimación, por su parte, es el proceso por el cual se desarrolla la legitimidad, *i.e.*, un conjunto de actividades societales hacia las instituciones democráticas que son consideradas como la forma de gobierno más apropiada a pesar de sus fallas y fracasos. Los objetos de la legitimación son el funcionamiento de las regulaciones y las instituciones políticas, y sus actores son los sectores de una sociedad civil más o menos organizada. (Morlino, 2019: 180-181; 183-187)

Morlino argumenta que la legitimación tiene dos fuentes: la específica y la difusa. La primera comporta la eficacia decisoria de los gobernantes entendida como la capacidad del régimen político para satisfacer no todas sino cierto número de demandas de la sociedad a través de mecanismos de reducción, regulación, diferenciación y de transmisión de las exigencias. Por su parte, la legitimidad difusa es el valor atribuido a las instituciones por su tradición y larga duración (Morlino, 1985: 184-185; 2019: 178).

Una puntualización metodológica al proceso de legitimación que el propio Morlino no rechaza, pero tampoco hace explícito. La legitimidad no se crea por la capacidad del régimen político para satisfacer un cierto número de demandas de la sociedad o por el correcto funcionamiento de las instituciones políticas democráticas sino porque los ciudadanos evalúan que los gobernantes y las instituciones han cumplido y tienen esas cualidades. Es posible que los ciudadanos generen aceptación hacia un régimen democrático

---

<sup>22</sup> Al igual que esta tesis, Morlino retoma el concepto de instituciones de March y Olsen que las definen como las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizacionales y tecnologías alrededor de los cuales se construye la actividad política (March y Olsen, 1989: 22).

en particular y a las autoridades gubernamentales si consideran que sus demandas han sido satisfechas, a pesar de que en realidad no haya sucedido así. Lo que se busca esclarecer es que la legitimidad la crean y manifiestan los individuos no las instituciones políticas ni el régimen.

En la perspectiva teórica de Morlino la legitimación empíricamente se observa a través de un continuum. En un extremo hay una legitimación excluyente cuando existen élites económicas o políticas importantes que no apoyan al régimen democrático, o bien hay una aceptación muy estrecha y alguna alternativa política presente en la mente de las personas. En el otro extremo cuando todas las organizaciones políticas y todos los ciudadanos apoyan a las instituciones democráticas existe una legitimación incluyente. Este proceso de legitimación tiene que estar complementado con el anclaje (Morlino, 2019: 179).

Anclaje y legitimación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para lograr la consolidación, entre más excluyente sea la legitimidad, más fuertes y desarrolladas tendrán que ser las anclas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para lograr la consolidación, alternativamente, cuanto más incluyente sea la legitimidad, más débiles pueden ser las anclas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La crisis está relacionada con el patrón de consolidación anterior y es el resultado de las interacciones entre las élites y los ciudadanos, y del debilitamiento del anclaje en sus diferentes formas y grados.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un debilitamiento o destrucción de las anclas, junto con la desaparición gradual de los constreñimientos y el surgimiento de incentivos para el cambio, explica, en gran medida, una crisis interna.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los actores en las diferentes combinaciones de los dos subprocesos definen los patrones de consolidación y crisis.</li> </ul>

Cuadro 1

Fuente: Morlino (2019: 180)

La propuesta teórica de Morlino resulta bastante interesante para definir conceptualmente a la consolidación de la democracia, pero tiene sus limitaciones para unir analíticamente a este proceso con los grupos de presión de la sociedad civil y para posteriormente cuestionar el carácter intrínsecamente positivo de la participación ciudadana, el objetivo principal de esta tesis. Este límite es el propio interés que el autor tiene en su investigación. Morlino se enfoca en analizar y observar el rol de los partidos políticos en la consolidación de las democracias y deja en un lugar secundario a actores relevantes o anclas como él denominaría a las OSC.

Otro autor que aborda el tema de la consolidación es Philippe Schmitter. Él define a la consolidación de la democracia como el proceso de transformación de los acuerdos accidentados y soluciones contingentes que surgieron en la transición a nuevas relaciones de cooperación y competencia que tanto los ciudadanos como los grupos políticos conocen y practican regularmente. Si se pone en marcha la consolidación, el régimen democrático abra institucionalizado la incertidumbre en ciertos roles y políticas, pero al mismo tiempo asegurará a sus ciudadanos que en la competencia por ocupar el poder político y su ejercicio se harán dentro un rango de resultados previsibles (Schmitter, 1992: 424-425; 1993: 4-5).

Schmitter menciona que el dilema de la consolidación es encontrar una serie de instituciones que tanto los políticos como los ciudadanos estén dispuestos a apoyar. Este autor sostiene que para iniciar el proceso de consolidación de la democracia es fundamental que se resuelvan cuestiones relativas a la formación del gobierno y a las decisiones gubernamentales. Tienen que existir reglas que les permitan a los grupos políticos acceder al poder, pero también que correspondan a la demanda de la ciudadanía de obligar a los gobernantes a rendir cuentas. De igual manera, estas reglas, que forman gobiernos, también tienen que incluir aspectos sustantivos que en el largo plazo impactarán en la economía, educación, salud, trabajo, distribución del ingreso, etc. (Schmitter, 1992: 424-425).

Schmitter conceptualiza como elemento de la consolidación de la democracia la institucionalización<sup>23</sup> de la incertidumbre en ciertos roles y políticas, y de la certeza en los

---

<sup>23</sup> La institucionalización se refiere al “proceso mediante el cual las organizaciones y procedimientos adquieren validez y estabilidad” (Huntington, 2006: 12).

ciudadanos que la competencia entre los políticos para ocupar los puestos de representación popular se hará con reglas claras. En dicha institucionalización este autor metodológicamente enfoca su mirada analítica no sólo en los actores políticos, sino también, en los ciudadanos. Estos son los aportes de la teoría de Schmitter que esta tesis pretende recuperar. Ahora bien, la ruta epistemológica que este autor elige para relacionar teóricamente a las OSC y a la consolidación de la democracia es desde el punto de vista de esta tesis limitada, pero antes de argumentar los límites del trabajo de Schmitter se citará su definición de sociedad civil y su relación con la consolidación de la democracia.

Schmitter define a la sociedad civil como:

Un conjunto o sistema de grupos intermediarios autoorganizados que

- a) Son relativamente independientes tanto de las autoridades públicas como de las unidades privadas de producción y reproducción; es decir, de empresas y familias.
- b) Son capaces de deliberar acerca de y emprender acciones colectivas en defensa/promoción de sus intereses o pasiones.
- e) No buscan reemplazar ni a los agentes estatales ni a los (re) productores privados o aceptar la responsabilidad de gobernar el Estado en su totalidad.
- d) No obstante, sí están de acuerdo en actuar dentro de las reglas preestablecidas de naturaleza “civil” o legal.

(Schmitter, 1993: 4)

Por lo tanto, dice Schmitter, la sociedad civil se fundamenta en cuatro condiciones o normas: 1) Autonomía dual; 2) Acción colectiva; 3) No usurpación; y 4) Civilidad (Schmitter, 1993: 4).

Cuando las OSC interactúan con el Estado, crean sistemas de intermediación. Estos espacios son lugares institucionalizados en donde grupos de intermediación como partidos políticos y asociaciones ciudadanas que se conciben ellas mismas como representantes de

ciertos intereses, compiten o cooperar entre ellos para influir en los espacios de toma de decisiones gubernamentales (Schmitter, 1992; 1993).

Para Schmitter los aportes de las organizaciones de la sociedad civil a la consolidación de la democracia son: 1) Estabiliza las expectativas dentro de los grupos sociales, por tanto, presenta a las autoridades información más agregada y confiable con la cual gobernar; 2) Inculcan normas de comportamiento y concepciones de intereses que son cívicos, es decir, son conscientes de la existencia de la unidad como un todo y respetuosas del proceso democrático; 3) Proveen canales para la autoexpresión e identificación que son más próximas a los individuos y a las empresas, por tanto, menos alienantes de usar cuando se realizan demandas, especialmente a funcionarios en las provincias de la nación; 4) Sirven para gobernar el comportamiento de sus miembros con respecto a los compromisos colectivos, reduciendo así la carga de gobernabilidad tanto para las autoridades públicas como para los productores privados; y 5) Proveen importantes reservas, pero no la única, de resistencia potencial a la acción arbitraria o tiranía de los gobernantes, ya sea por usurpadores ilegítimos o mayorías intolerantes (Schmitter, 1993: 14).

En el otro extremo, las OSC pueden tener efectos negativos para la consolidación: 1) Pueden hacer de la formación de mayorías un proceso difícil, largo y precario, y con ello disminuir la legitimidad de los gobiernos democráticos; 2) Pueden incrustar en el proceso de políticas una distribución de influencia sistemáticamente sesgada, especialmente cuando los principios formativos de la sociedad civil son estrictamente liberales, es decir, individuales y voluntarios; 3) Tienden a imponer un proceso elaborado y oscuro de compromiso sobre la vida política, cuyo resultado pueden ser políticas que nadie quiso en primer lugar y con las que, consecuentemente, nadie se siente identificado; 4) Pueden reforzar la tendencia a soluciones que usen fondos estatales para obtener apoyo o votos de un determinado sector.<sup>24</sup> Con ello, cada asociación o movimiento satisface sus intereses y pasiones a la expensa de la unidad en su conjunto. El resultado final es una economía ineficiente y propensa a la inflación; y 5) Lo más peligroso es que puede resultar que no exista una sola sociedad civil sino varias, ocupando el mismo territorio y sistema político, pero organizando intereses y

---

<sup>24</sup> El autor utiliza la expresión en inglés *pork-barrel* (barril de cerdo) cuyo uso en la ciencia política es para describir el uso de fondos estatales para obtener votos de un determinado sector.

pasiones en comunidades que son étnica, lingüística o culturalmente distintas, incluso excluyentes (Schmitter, 1993: 15).

Para establecer esta relación entre la consolidación de la democracia y las OSC, y sus consecuentes resultados Schmitter se basa en una serie de características que él llama individuales y estructurales tanto de las asociaciones como de los sistemas de intermediación. Este autor argumenta que en la medida que las organizaciones tienen capacidad estratégica y abarcamiento de intereses; y los sistemas de intermediación poseen la gobernanza de clase y congruencia; habrá una mayor posibilidad que las OSC contribuyan a la consolidación de la democracia a través de los cinco puntos que él menciona (Schmitter, 1993: 10-16).

A su vez, la capacidad estratégica, el abarcamiento de los intereses, la gobernanza de clase y la congruencia dependen del número de asociaciones, la densidad de la membresía y dominios de representación (características de las OSC); la cobertura de los intereses, monopolio y coordinación (rasgos de los sistemas de intermediación) (Schmitter, 1993: 10-16). El argumento de Schmitter tiene limitaciones porque él hace la relación entre organizaciones de la sociedad civil y consolidación de la democracia a través de indicadores empíricos y no mediante una construcción analítica a través de un marco teórico.

Schmitter trata de ordenar y darle sentido metodológicamente hablando a los indicadores número de asociaciones, la densidad de la membresía y dominios de representación; la cobertura de los intereses, monopolio y coordinación, mediante otros indicadores. Por ejemplo, este autor define a la gobernanza de clase como: “la capacidad de comprometer una categoría social a un curso de acción común y a largo plazo, y poder asegurar que aquellos comprometidos con dicha política, de hecho, cumplan con ella” (Schmitter, 1993: 15). Aquí Schmitter está mencionando una característica empírica de las organizaciones, pero no explica por qué tienen esa “capacidad de comprometer” a la que él hace referencia. De igual manera, no queda claro la relación entre el número de organizaciones y capacidad estratégica.

Los indicadores son manifestaciones empíricas de algo en el mundo que ofrece resistencia a los sentidos de los humanos.<sup>25</sup> En la ciencia los investigadores crean esquemas

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, el encendido de una bombilla no es la electricidad sino un indicador empírico de la electricidad y sus propiedades.

de pensamiento lógicamente coherentes para intentar tener una explicación probable de eso que la realidad manifiesta (Bunge, 2001: 18). El recurrir a indicadores empíricos para establecer conceptualmente un mecanismo causal implica utilizar una lógica inductiva. Con ello, la certeza o corroboración de que un objeto o fenómeno en la realidad tiene ciertas características o se desarrolla de determinada manera no depende de una posibilidad lógica sino de los sentidos. Esa ruta epistemológica implica renunciar a la posibilidad de establecer generalidades<sup>26</sup> algo que Schmitter sí pretende hacer.

Es por las razones expuestas en los párrafos anteriores que en esta tesis se partirá de un marco teórico para construir y deducir la relación entre los grupos de presión de la sociedad civil y la consolidación de la democracia. En específico, explicar por qué un cierto tipo de participación de las OSC comporta un obstáculo a la consolidación de la democracia.

#### *1.4 La impolítica y la consolidación de la democracia.*

Académicos como Alexander (2006, 2018), Diamond (1996, 2004), Morlino (2004, 2009), Putnam (1993, 2000) entre otros, conciben a la participación ciudadana como una dimensión necesaria para el buen funcionamiento, estabilidad y/o calidad de la democracia. Más allá de hacer una revisión exhaustiva de esa literatura, esta tesis busca cuestionar la idea que concibe a todo tipo de participación ciudadana como intrínsecamente positiva para la democracia y su consolidación.

---

<sup>26</sup> Karl Popper distingue entre enunciados estrictamente universales y enunciados universales numéricos. Los primeros pretenden ser verdaderos para cualquier lugar y tiempo, por ejemplo, de todo oscilador armónico es verdad que su energía nunca es inferior a cierta cantidad (o saber,  $h\nu/2$ ). Por su parte, los enunciados universales numéricos se refieren exclusivamente a una clase finita de elementos concretos dentro de una región espacio temporal finita e individual, por ejemplo, de todo ser humano que viva ahora sobre la tierra, es verdad que su estatura nunca excede de cierta cantidad (Popper, 1992: 40-42).

Las ciencias sociales no pueden elaborar enunciados estrictamente universales debido a que los fenómenos sociales y políticos, su objeto de estudio, son construcciones realizadas por los seres humanos que varían en el tiempo. Ahora bien, los científicos sociales sí pueden elaborar enunciados o premisas que estén ancladas en un tiempo y lugar específico. Norberto Bobbio en su libro *El futuro de la democracia* afirma que entre las democracias no se hacen la guerra (Bobbio, 2018:190-212). Ése es un ejemplo de un enunciado universal numérico porque no plantea que los regímenes políticos nunca se harán la guerra.

Como se conceptualizó en el primer apartado, la democracia es una forma de gobierno en la cual tanto los representantes populares como los ciudadanos adquieren y ejercen poder a través de varios procesos y procedimientos. Gracias a las elecciones los gobernantes tienen la facultad para llevar a cabo un proyecto político e incluso imponerlo a los gobernados sin tener que obedecer un mandato imperativo, pero siempre con respeto a ciertos límites. El ejercicio del poder por parte de los ciudadanos implica intentar influir en la toma de decisiones gubernamentales, hacer que los gobernantes rindan cuentas, así como sancionarlos o premiarlos. Estos procesos y procedimientos son categorías de los principios del gobierno representativo y del gobierno democrático que están presentes en las democracias liberales.

Un gobierno representativo y un gobierno democrático no son sinónimos, tampoco uno necesita del otro para existir, pero no son excluyentes entre sí. Ambas formas de gobierno comportan distintas maneras de ejercer el poder, las cuales también permiten distinguirlos conceptualmente entre sí. El principio del gobierno democrático es el pueblo como soberano, es decir, el ejercicio del poder a través de la participación directa de los ciudadanos en las decisiones colectivas o gubernamentales. Si bien en el principio democrático pueden existir cuerpos representativos de diversa índole éstos tienen que seguir un mandato imperativo<sup>27</sup> de aquellas personas a las que representan (Bobbio, 2018: 50,52,69; Manin,1997: 165-167; Rosanvallon, 2008: 25-27).

Ante la imposibilidad de las personas para decidir directamente sobre los asuntos colectivos en sociedades contemporáneas caracterizadas por su gran tamaño y complejidad, surgieron espacios que tuvieron la facultad de tomar decisiones en representación de la población. Esta relativa libertad que gozan las personas que deciden en nombre de un colectivo comporta el principio del gobierno representativo, la ausencia del mandato imperativo.<sup>28</sup> Estos lugares representativos que enuncia la filosofía política se materializaron en el Estado moderno y sus instituciones (Bobbio, 2018: 50,52,69; Manin, 1997: 165-167).

---

<sup>27</sup> Se define como mandato imperativo a el vínculo que ata al representante a las instrucciones de los individuos, ciudadanos en el caso de las democracias liberales contemporáneas. De esta forma, se les quita toda independencia a los representantes para tomar decisiones (Bobbio, 2018: 54; Manin, 1997: 163).

<sup>28</sup> La facultad de un gobierno representativo para tomar decisiones sin un mandato imperativo puede tener distintas fuentes de legitimidad. Hasta antes del siglo XIX los parlamentarios ingleses ejercían el poder político gracias a que su carácter personal, riqueza, ocupación y/o linaje eran considerados por el pueblo inglés atributos necesarios para gobernar (Manin, 1997: 202-203). La democracia como un tipo de gobierno

Los principios representativo y democrático dan cuenta de qué actores ejercen el poder y cómo lo hacen. En el primero son los representantes los que ejecutan el poder sin un mandato imperativo. En el segundo son los ciudadanos quienes hacen un ejercicio directo del poder. En las democracias liberales contemporáneas ambos principios están presentes, pero no ocurren de manera espontánea. Los procedimientos electorales y los procesos de apropiación social del poder como los mencionados en el apartado anterior son ejemplos de algunas posibles categorías teóricas de los principios representativo y democrático que explican y describen cómo actores gubernamentales y ciudadanos adquieren poder.

A partir de esa idea, el concepto de democracia en esta tesis se enriquece. La democracia es una forma de gobierno en la que los principios representativo y democrático suponen tipos distintos de ejercicio de poder por parte de actores gubernamentales y ciudadanos respectivamente. Esta capacidad de utilizar el poder no ocurre de manera espontánea sino a través de una serie de procedimientos y procesos. Esta definición conceptual permitirá desde una lógica deductiva unir analíticamente a la consolidación de la democracia con los grupos de presión de la sociedad civil para posteriormente cuestionar el carácter intrínsecamente positivo de la participación ciudadana.

En las democracias liberales contemporáneas los principios representativo y democrático están en una tensión latente (Rosanvallon, 2008: 2-5). El voto es tal vez el más claro ejemplo de dicha fricción. Los gobernantes tienen la facultad para tomar decisiones de manera relativamente libre gracias a una serie de procedimientos electorales que los facultan para ello. Pero al mismo tiempo el ejercicio del sufragio supone para la ciudadanía una manera de sancionar o premiar a los representantes populares, y también de hacer que rindan cuentas (Manin, 1997: 161-183).

Lo que muestra el sufragio es la inherente tensión que surge cuando los representantes populares pretender tomar decisiones gubernamentales y llevar a cabo proyectos políticos que incluso pueden ser alternativos, mientras que los ciudadanos buscan influir en las

---

representativo supone que los ciudadanos aceptan que los representantes populares pueden tomar decisiones con libertad, aunque con ciertos límites porque llegaron a los puestos de representación popular gracias a una serie de procedimientos electorales.

instituciones estatales, premiar o sancionar a los representantes públicos, así como hacer que rindan cuentas. Ahora bien, esta tensión se ha manifestado en distintas formas a lo largo de la historia de las democracias sin que eso suponga un obstáculo para esta forma de gobierno, pero cuando esa tensión se torna impolítica, sí supone un detrimento para la democracia.

Para Rosanvallon la política es la facultad de los representantes populares que ocupan puestos en las instituciones del Estado para tomar decisiones gubernamentales e incluso proponer proyectos políticos sin seguir un mandato imperativo. Entonces, la impolítica como aquello opuesto a la política es el rechazo a la capacidad de los gobernantes para decidir y presentar proyectos políticos que incluso puedan suponer alternativas opuestas al *statu quo* (Rosanvallon, 2008: 253-256).

Este concepto de impolítica supone el rechazo al principio del gobierno representativo. Pero tal como está expuesto en el párrafo anterior, ese concepto permite argumentar que los movimientos en pro del sufragio universal en la Inglaterra del siglo XIX fueron en su momento impolíticos porque rechazaron que la riqueza o la condición de un noble fuesen suficientes para legitimar su facultad de ejercer el poder político en el parlamento británico. Por lo tanto, es necesario argumentar qué es lo que implica la impolítica en las democracias liberales contemporáneas. La conceptualización que hace Rosanvallon de una rendición de cuentas con carácter impolítico resulta sugerente para cumplir ese requisito.

En democracias caracterizadas por un descanto ciudadano hacia los políticos la rendición de cuentas puede adquirir un carácter impolítico cuando ésta busca transparentar las decisiones de las instituciones estatales para controlarlas en su totalidad. En este tipo de rendición de cuentas los actores ciudadanos pretenden controlar totalmente a los representantes para mantener “democrático” al poder político (Rosanvallon, 2008: 257-259,272). Como complemento a lo mencionado por Rosanvallon, para conseguir su objetivo de un control total, estos actores ciudadanos hacen uso de su fuerza y pueden enarbolar una retórica que concibe al Estado como inherentemente corrupto e inepto que sólo debe ser administrador de lo que ellos deciden. En esa tesitura la rendición de cuentas permite vigilar todas las acciones gubernamentales para controlar en su totalidad a las instituciones estatales.

El escrutinio al actuar gubernamental por parte de la ciudadanía en las democracias no es por sí mismo impolítico, pero esta conceptualización de la rendición de cuentas muestra

en un nivel de análisis teórico el carácter impolítico de un tipo de participación ciudadana. Actores ciudadanos buscan ejercer su poder de manera directa no para limitar a los representantes populares o hacer que rindan cuentas sino para controlarlos en su totalidad. Buscan llevar a cabo un mandato imperativo sobre las instituciones representativas estatales para así hacerlas más “democráticas”. Entonces, la impolítica en una democracia ocurre cuando el uso directo del poder y la retórica de actores ciudadanos rechazan en su totalidad la facultad de los representantes populares para tomar decisiones con cierta libertad.<sup>29</sup> Es el rechazo total del principio representativo por parte del principio democrático.

Al conceptualizar a la rendición de cuentas con carácter impolítico se muestra teóricamente hablando a actores ciudadanos que además de hacer uso directo de su poder, enarbolan una retórica para rechazar totalmente el ejercicio representativo del poder para controlar a las instituciones estatales. Por lo tanto, no es quimérico definir conceptualmente a algunos de estos actores ciudadanos como grupos de presión de la sociedad civil que utilizan su fuerza y discursos para establecer una interacción impolítica con las instituciones representativas de un Estado democrático.

En síntesis, la impolítica en las democracias liberales contemporáneas es el rechazo total por parte de actores ciudadanos, algunos de ellos pueden ser grupos de presión de la sociedad civil, a la facultad de los representantes populares para tomar decisiones gubernamentales sin seguir un mandato imperativo. Los grupos de presión hacen uso de su poder para controlar en su totalidad las decisiones de los gobernantes electos. Asimismo, estas asociaciones elaboran una retórica de carácter impolítico que enarbola y manifiesta este rechazo total al ejercicio representativo del poder.

El concepto de la impolítica es otro elemento analítico para cuestionar el carácter intrínsecamente positivo de la participación ciudadana para la democracia en *latu sensu*. Sin embargo, aún es necesario llevar a cabo un ejercicio de abstracción propio para encontrar los principios epistemológicos que permitan unir a la consolidación de la democracia, los grupos

---

<sup>29</sup> Rosanvallon también menciona el rechazo a toda alternativa al *status quo* propuesta por los representantes populares como un elemento de la impolítica. Se interpreta que este autor se refiere a el rechazo a cambios sociales, económicos y políticos que no van en contra de la democracia en *latu sensu*. El rechazo a una decisión de los gobernantes que implique acabar con las dimensiones *sine qua non* de la democracia no puede ser evaluada como impolítica.

de presión de la sociedad civil y la impolítica. Por tanto, lo primero es definir conceptualmente qué es un proceso, después realizar un ejercicio de abstracción de los conceptos de consolidación, anclaje y legitimación de Morlino para esclarecer los elementos analíticos básicos del trabajo de este autor.

Un proceso es un conjunto de interacciones recurrentes entre los actores individuales y colectivos dentro de estructuras cambiantes, que puede o no prolongarse en el tiempo de manera indefinida, pero que es delimitado por los investigadores para su estudio, es decir, los académicos eligen un punto de inicio y uno final que significa la culminación del proceso. Los procesos son complejos, contingentes y abiertos; pero no son irreversibles (lineales), progresivos y pueden ocurrir en ellos interacciones y resultados inesperados (Morlino, 2019: 48; Rosanvallon, 2008: 250-251).

A partir de esa definición ontológica de proceso una interpretación propia del concepto de consolidación de Morlino es la siguiente: La consolidación de la democracia es la estabilidad de las relaciones entre el régimen, las instituciones de intermediación y la sociedad civil que se observa empíricamente a través de la estabilidad electoral, el establecimiento de patrones definidos y recurrentes de competencia entre los partidos políticos; y la estabilización del liderazgo. De acuerdo con Morlino todas estas categorías ofrecen elementos básicos de la consolidación. Esta estabilidad es la culminación de los procesos de anclaje y legitimación que, a su vez, se complementan (Morlino, 2019: 175, 178-180,191).

El anclaje es un proceso en el cual instituciones de intermediación o anclas enganchan, unen e incluso controlan a la sociedad civil o a sectores de ella (Morlino, 2019: 180-181; 183-187). No se pretende seguir a Morlino en su recorrido metodológico para empíricamente observar al anclaje y a las anclas. Por el contrario, se busca dotar de contenido teórico a esas funciones de enganche, unión y control de las que habla este autor. El anclaje supone la vinculación entre las organizaciones de intermediación y los individuos a través de la generación de certidumbre en estos últimos. Las anclas al impulsar sensaciones de

pertenencia, crear comunidades de personas que comparten visiones del mundo e intereses y establecer una red de protección mínima se vinculan con las personas.<sup>30</sup>

Las anclas también canalizan el inherente conflicto que surge en sociedades modernas caracterizadas por la existencia de una pluralidad intereses. Este conflicto se resuelve a través de las instituciones políticas, por ejemplo, los partidos políticos. Las anclas presentan a las autoridades gubernamentales las demandas de la ciudadanía de manera no violenta. A su vez, esta canalización comporta ejercicios de representación<sup>31</sup>, agregación y jerarquización de las distintas demandas e intereses de la sociedad. Algunas de estas anclas incluso tienen la capacidad de influir en los espacios de toma de decisiones gubernamentales para solucionar y dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos.

La legitimación, por su parte, es el proceso por el cual los ciudadanos y grupos políticos creen que, a pesar de las deficiencias y fallas de las instituciones democráticas, éstas son mejores que cualquier otra alternativa política. Según Morlino los objetos de la legitimación son el funcionamiento de las regulaciones y las instituciones políticas y sus actores son los sectores de una sociedad civil más o menos organizada (Morlino, 2009: 118-122; 2019: 178-180,191). A diferencia del anclaje la legitimación no resulta necesario llenar de contenido analítico a este proceso.

El dotar de contenido teórico a las anclas y retomar la legitimación permite hacer explícito las reglas epistemológicas y ontológicas detrás del concepto de consolidación de la democracia de este autor. Morlino concibe al anclaje y a la consolidación en términos funcionales. Desde la perspectiva de este autor anclas como las OSC, por ejemplo, no pueden representar un obstáculo para la consolidación porque él no concibe que en su correcto funcionamiento estas instituciones de intermediación también pueden significar un obstáculo para la consolidación de la democracia al socavar el ejercicio representativo del poder de los gobernantes electos.

---

<sup>30</sup> El generar certidumbre por parte de las anclas también comporta la capacidad de estas organizaciones de intermediación para modificar el mundo empírico, incluso para poder planear a futuro.

<sup>31</sup> En este ejercicio de representación las anclas pueden justificar ellas mismas su carácter representativo de ciertos intereses y demandas.

Ahora bien, si se parte del concepto de democracia planteado en esta tesis es posible argumentar teóricamente que las anclas en su correcto funcionamiento pueden implicar un detrimento para la consolidación. Las anclas y el anclaje pueden ser conceptualizados como una categoría funcional dentro de la dimensión del ejercicio democrático del poder porque son organizaciones fuera del Estado que hacen uso de su poder de manera directa para llevar a cabo sus funciones de vinculación, canalización del conflicto, representación, jerarquización de intereses y demandas, y en especial para influir en las decisiones gubernamentales. Las anclas adquieren esta capacidad por medio de diversos procesos que suponen la apropiación social del poder.<sup>32</sup>

El proceso de legitimación se puede conceptualizar como una categoría dentro del ejercicio representativo del poder. De acuerdo con lo expuesto por Morlino este proceso comporta la aceptación por parte de los ciudadanos y los grupos políticos organizados al funcionamiento de las regulaciones y las instituciones políticas de la democracia (Morlino, 2009: 118-122; 2019: 178-180,191). Se puede inferir que entre estas regulaciones de las que habla el autor se encuentran los procedimientos electorales que dirimen el dilema de quiénes y cómo pueden llegar a los puestos de representación popular. A su vez, estas reglas electorales facultan a las personas dentro de las instituciones representativas del Estado para llevar a cabo un proyecto político, *i.e.*, ejercer el poder político o representativo sin un mandato imperativo, pero con ciertos límites.<sup>33</sup>

Se mencionó anteriormente que en las democracias surge una tensión latente entre el principio democrático y el representativo. Ahora bien, la institucionalización de dicha fricción comprende la consolidación de la democracia. Para sostener este argumento se retoma un elemento puntual del concepto de Schmitter de consolidación, la

---

<sup>32</sup> Incluso, Morlino usa la analogía de las anclas para dar cuenta de la asimetría de poder y así hacer énfasis en que las asociaciones que llevan a cabo el anclaje cuentan con poder: “Las relaciones asimétricas y un mecanismo de unión implican el desarrollo de conexiones con la gente que podría ser educada y estar informada, pero que está, por lo general, en posiciones más débiles en términos de relaciones de poder...” (Morlino, 2019: 181).

<sup>33</sup> Se interpreta en esta tesis que desde la perspectiva de Morlino el dirimir el dilema de quiénes y cómo pueden llegar a los puestos de representación popular sería la función de los procedimientos electorales. La facultad de los gobernantes para llevar a cabo un proyecto político sería la función de las instituciones políticas representativas.

institucionalización, pero al igual que con el trabajo de Morlino se plantea observarlo analíticamente desde la definición conceptual de democracia esbozada en esta tesis.

Al retomar brevemente lo expuesto en el apartado anterior, Schmitter define a la consolidación de la democracia como el proceso de transformación de los acuerdos accidentados y soluciones contingentes que surgieron en la transición a nuevas relaciones de cooperación y competencia que tanto los ciudadanos como los grupos políticos conocen y practican regularmente. Si se pone en marcha la consolidación, el régimen democrático abra institucionalizado la incertidumbre en ciertos roles y políticas, pero al mismo tiempo asegurará a sus ciudadanos que en la competencia por ocupar el poder político y su ejercicio se harán dentro un rango de resultados previsibles (Schmitter, 1992: 424-425; 1993: 4-5).

Este autor argumenta que el dilema de la consolidación es encontrar una serie de instituciones que tanto los políticos como los ciudadanos apoyen. Por tanto, para iniciar el proceso de consolidación de la democracia es fundamental que existan y se acepten entre los actores políticos y ciudadanos reglas que les permitan a los primeros acceder al poder representativo, pero también que correspondan a la demanda de la ciudadanía de obligar a los gobernantes electos a rendir cuentas (Schmitter, 1992: 424-425).

El aporte de Schmitter relevante para esta tesis es que para él la consolidación de la democracia comporta la institucionalización de los procedimientos y procesos que permiten a los gobernantes acceder al poder político y ejercerlo sin un mandato imperativo, y a los ciudadanos hacer que los gobernantes rindan cuentas, así como influir en las decisiones gubernamentales. Para alcanzar esta institucionalización los actores ciudadanos y gubernamentales tienen que aceptar y practicar regularmente estos procedimientos y procesos.

Ahora bien, si se analiza teóricamente el aporte de Schmitter a través del concepto de democracia de esta tesis, la consolidación de la democracia es la institucionalización de los principios representativo y democrático del poder. A su vez, esta institucionalización comporta la aceptación de los procedimientos y procesos de los dos principios por parte de actores gubernamentales y ciudadanos, y con ello también se reconoce la facultad de ejercer el poder en ambos y la inherente tensión entre ellos. Uno de los argumentos de esta tesis que pretende ser un aporte teórico es que la aceptación a los principios por parte de los

representantes populares y la ciudadanía también implica el reconocer que dicha fricción se tiene que desenvolver de manera pacífica e institucional para que se institucionalice.

Cuando esta tensión latente institucionalizada se torna impolítica comporta un detrimento para la consolidación de la democracia porque en el ejercicio del poder democrático actores ciudadanos como los grupos de presión de la sociedad civil (o anclas desde la postura de Morlino), por ejemplo, rechazan totalmente la facultad de los representantes populares para tomar decisiones gubernamentales y llevar a cabo proyectos políticos que pueden ser alternativos, es decir, el ejercicio el poder representativo dentro de ciertos límites y sin seguir un mandato imperativo.

Entonces, en síntesis, la consolidación de la democracia es el reconocimiento por parte de actores gubernamentales y ciudadanos a que la tensión latente entre los ejercicios del poder democrático y representativo se tiene que desenvolver de manera pacífica y por vías institucionales, es decir, la institucionalización de los principios representativo y democrático. Dicha institucionalización es la culminación de procesos, abiertos, no lineales que pueden (o no) prolongarse en el tiempo y en ellos acontecen una serie de interacciones y eventos entre actores y estructuras que contribuyen a la consolidación.

Por su parte, la impolítica supone el rompimiento de esta institucionalización y un detrimento para la consolidación de la democracia cuando actores ciudadanos como los grupos de presión de la sociedad civil, por ejemplo, rechazan en su totalidad la facultad de los representantes populares para gobernar sin un mandato imperativo (principio representativo) a través de su retórica y el uso de su fuerza (principio democrático).

## Capítulo 2. Metodología. La apropiación social del poder y la impolítica.

### *2.1 La apropiación social del poder y los discursos de los grupos de presión de la sociedad civil.*

Los conceptos de democracia y de grupos de presión de la sociedad civil expuestos en el capítulo anterior son dos de las premisas teóricas con la que se pretende observar la apropiación social de las OSC interesadas en la educación pública en México.<sup>34</sup> La democracia es una forma de gobierno en la que los principios representativo y democrático suponen ejercicios del poder por parte de los representantes populares y ciudadanos respectivamente gracias a una serie de procesos y procedimientos. Esta definición conceptual muestra teóricamente que el ejercicio del poder por parte de actores ciudadanos (y políticos) no ocurre de manera espontánea. Con ello, es posible deducir y argumentar la existencia de procesos de apropiación social del poder.

Por su parte, el concepto de grupos de presión expuesto en el capítulo anterior los concibe como un tipo de organización de la sociedad civil que no producen riqueza material como las empresas y tampoco pretenden ocupar puestos de representación popular como los partidos políticos ni ejercer el poder político, pero se hacen de recursos formales e informales para intentar influir en las decisiones gubernamentales. Asimismo, estos grupos de presión construyen y comunican retóricas para dar cuenta del mundo social y político, y delinear conceptos “nativos” de sociedad civil y del Estado.

A partir tanto del concepto de democracia como el de grupos de presión de la sociedad civil es lógicamente posible conceptualizar como dimensiones teóricas de estos actores ciudadanos los procesos de apropiación social del poder con los que estas organizaciones se hacen de recursos para intentar influir en las decisiones gubernamentales del Estado, y la construcción y difusión de retóricas que dan sentido al mundo social y político, además de delinear concepciones nativas de sociedad civil y Estado.

---

<sup>34</sup> Los términos grupos de presión de la sociedad civil, asociaciones de la sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil (OSC) se utilizan como sinónimos en este capítulo.

Sin pretender un hacer ejercicio analítico exhaustivo, la posición en la estructura económica, el trabajo de los intelectuales, la cooperación con otras OSC, la jerarquización por parte del Estado y el marco jurídico son las categorías de la dimensión apropiación social de poder que pretenden explicar la fuerza que poseen ciertos grupos de presión de la sociedad civil para establecer una interacción con las instituciones estatales e intentar influir en la toma de decisiones gubernamentales.

La posición en la estructura económica es una fuente informal de poder porque dota a las organizaciones de recursos materiales y humanos que les permite entre otras cosas dotar de contenido a sus retóricas generales les otorga la capacidad de crear material científico que apoye sus posturas, movilizar multitudes de personas, difundir sus ideas y/o relacionarse con otras OSC. En el caso de los grupos de presión de la sociedad civil con vínculos con el empresariado, el respaldo empresarial puede observarse en la integración de personas latamente especializadas que sustenten sus posturas y en las formas de financiamiento y/o presencia de empresarios en sus patronatos, consejos directivos, presidencias, etc. Mexicanos Primero es una organización que ejemplifica muy bien los nexos que una OSC puede tener en el sector empresarial.

Por su parte, grupos de presión que por su posición en la estructura económica son sindicales tienen recursos humanos suficientes para iniciar huelgas o bloqueos en ciudades y/o pueblos a través de la movilización de los trabajadores.<sup>35</sup> En el ámbito educativo organizaciones como el SNTE y la CNTE pueden movilizar a los maestros para dar apoyo electoral, iniciar huelgas, tomar casetas, bloquear carreteras y hacer manifestaciones y plantones en ciudades.<sup>36</sup> La facultad de sacar a los maestros a las calles puede explicarse entre otras razones por el control interno que tienen las organizaciones gremiales.

---

<sup>35</sup> La movilización de los trabajadores como un recurso de los grupos de presión de la sociedad civil está influida por la capacidad interna de estas organizaciones para movilizar a las masas de obreros.

<sup>36</sup> La relación que los grupos de presión de la sociedad civil tienen con los partidos políticos es otra fuente de poder informal, pero no será abordada en esta tesis. La relación tan estrecha entre el PRI y las organizaciones gremiales durante la segunda mitad del siglo XX significó para éstas un acceso privilegiado a los espacios de toma de decisiones. Asociaciones como la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) tenía diputados y senadores que, a su vez, pertenecían al partido hegemónico. Ya en la primera década del siglo XX y después de ser expulsada del PRI la “Maestra” fundó el Partido Nueva Alianza (Panal) (Ornelas, 2018: 173; Muñoz, 2008: 406-408)

Otra fuente de poder de las organizaciones de la sociedad civil son los intelectuales. Éstos establecen las herramientas cognitivas para hacer inteligible al mundo cotidiano (Kuhn, 2006; Portelli, 1977: 95-98). Dicha labor comporta un recurso de poder para las OSC porque legitima proyectos políticos y las maneras en las que las OSC deben interactuar con el Estado. Para llevar a cabo dicho trabajo, los intelectuales establecen comunidades epistémicas que, a su vez, son las que deciden y difunden bajo qué reglas epistemológicas, ontológicas y axiomáticas se debe de analizar e intervenir en la realidad. Ese trabajo supone delimitar quiénes y cómo pueden hablar de los problemas empíricos que también pueden ser asuntos de interés público, catalogar y evaluar investigaciones como científicas; y validar conocimiento como correcto (Kuhn, 2006; Medvetz, 2012; Salas-Porras, 2018: 16-17).

Al elaborar estas normas de investigación en universidades y centros de investigación tanto privados como públicos, en partidos políticos, centros de pensamiento,<sup>37</sup> organizaciones de la sociedad civil, instituciones gubernamentales e incluso en movimientos sociales (Medvetz, 2012; Salas-Porras, 2018: 16-17) se establecen vínculos entre intelectuales de estos diferentes espacios, se crean y divulgan investigaciones que siguen determinadas reglas epistemológicas, ontológicas y axiomáticas, se elaboran comunicados y/o manifiestos, y se impulsa la presencia de expertos en los medios de comunicación. Con ello se observa la existencia de comunidades epistémicas y su trabajo.

Además de ser un indicador de la presencia de ciertas comunidades epistémicas, estas reglas epistemológicas, ontológicas y axiomáticas creadas y difundidas por los intelectuales dan pie a trabajos científicos que legitiman proyectos políticos y políticas públicas ante la ciudadanía. Cuando está basada en investigaciones científicas, la elaboración de las políticas públicas no corresponde sólo a criterios políticos, se distancia de intereses particulares o de grupos, en otras palabras, se le dota de un aura de imparcialidad. Debido a este carácter técnico, aparentemente apolítico e imparcial los ciudadanos manifiestan una aprobación a determinados proyectos y políticas públicas. Esta aceptación ciudadana se puede observar en encuestas de opinión, discursos y declaraciones.

El crear y difundir investigaciones, comunicados, manifiestos y/o tener presencia en los medios de comunicación también supone establecer y legitimar ante la ciudadanía las

---

<sup>37</sup> Denominados en inglés como *think tanks*.

formas “correctas” en las que las OSC tienen que interactuar con las instituciones estatales. Algunos intelectuales argumentan que esta interacción debe de llevarse a cabo mediante una deliberación razonada con argumentos técnicos (Dryzek, 2013; Habermas, 2008; Flores, 2017: 100-103). Otros conciben a esta relación en términos de una lucha constante que implica la movilización de las OSC (Darendorf, 1959; Hernández, 2012: 62; OXHORN, 2001, 2014). Estas formas “correctas” de interacción y su aceptación entre la ciudadanía tiene en las encuestas de opinión y en la capacidad de movilización de las organizaciones dos indicadores útiles.

Los nexos entre académicos en universidades y centros de pensamiento tanto públicos como privados apunta intuitivamente a otra categoría de los procesos de apropiación social del poder, las relaciones de cooperación entre los grupos de presión de la sociedad civil. En esta interacción ocurre el intercambio de recursos humanos y materiales que les permiten a OSC con recursos limitados tener mayor capacidad para influir en los espacios de toma de decisiones gubernamentales y/o una mayor representatividad. Por su parte, las asociaciones con más recursos (poder) amplían su carácter representativo y sus posturas ganan mayor propagación y aceptación (Tirado, 2015: 470-483).

Esta relación de cooperación entre los grupos de presión de la sociedad civil se puede observar a través de tres indicadores: 1) La difusión e impulso de proyectos políticos, ideas, investigaciones científicas y evaluaciones de política pública entre distintas OSC; 2) La ocupación de distintos puestos en las organizaciones de la sociedad civil, universidades y centros de investigación por las mismas personas. En general, los miembros de Mexicanos Primero también pertenecen a empresas, otras OSC y/o universidades; 3) La movilización en apoyo a otras organizaciones, por ejemplo, el Sindicato Mexicano de Electricistas se sumó a las movilizaciones de la CNTE; 4) La formación de redes de OSC como Muévete por la Educación. Red ciudadana que buscó coordinar a distintas asociaciones ciudadanas interesadas en la educación pública.

Otra categoría de la dimensión del proceso de apropiación social del poder es la jerarquización de ciertos grupos de presión de la sociedad civil por parte de las instituciones estatales para tener acceso privilegiado a las decisiones gubernamentales. A un nivel empírico el corporativismo y el pluralismo describen distintas interacciones entre OSC y las

instituciones estatales, pero a un nivel teórico ambos conceptos dan cuenta de sistemas de intermediación en los que existe un proceso de jerarquización por parte del Estado hacia ciertas organizaciones. Estos procesos de jerarquización tienen en el acceso a puestos de toma de decisiones gubernamentales y la gestión de los recursos públicos fuera de las instituciones estatales indicadores observables.

En el corporativismo el reconocimiento a una organización como la única representante de los intereses de un sector o una clase social (Schmitter, 1992) comporta la jerarquización de esa asociación frente a otras. En México el corporativismo le permitió al SNTE acceder a los puestos en la Secretaría de Educación Pública (SEP), además de gestionar recursos públicos fuera de las instituciones estatales como los estímulos a los docentes. El registro del SNTE ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública reconocieron al Sindicato como la única organización que podía representar de los intereses magisteriales son indicadores de un sistema y jerarquización corporativa que además quedó institucionalizada en un marco jurídico.

Contrario al corporativismo el pluralismo<sup>38</sup> parte de la existencia de múltiples organizaciones y su libertad para expresarse y manifestarse, no hay un reconocimiento del Estado a una asociación como la única capaz de representar intereses de un sector o una clase social (Schlosberg, 2006: 142-160). Sin embargo, que no exista ese reconocimiento no implica que las instituciones estatales no jerarquicen a ciertas OSC. Las organizaciones que comparten proyecto político con los representantes populares en turno son invitadas a formar parte en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas a través de espacios de co-gobernanza, parlamentos abiertos y reuniones *vis a vis* con autoridades gubernamentales.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> No se utiliza el concepto pluralismo liberal porque desde esta perspectiva teórica el Estado no empodera a grupos de presión. Las instituciones estatales son vistas como un mero instrumento para procurar la existencia e institucionalización de la sociedad civil a través de una serie de libertades y derechos que tiene que respetar y al mismo tiempo hacer cumplir, pero el Estado no crea ni potencializa OSC. Asimismo, los pluralistas liberales conciben a la sociedad civil como un espacio que limita el poder estatal. Ahora bien, además del reconocimiento a la pluralidad de asociaciones hay una premisa del pluralismo liberal que expresa Dahl y que sí recoge esta tesis: en el pluralismo el poder se divide en múltiples centros. (Dahl, 1991; 2005; Galston, 2005: 2,40).

<sup>39</sup> Al mismo tiempo que estos grupos tienen un acceso privilegiado a los espacios de toma de decisiones también apoyan los proyectos gubernamentales Salas-Porras y Desmoulis hablan de este proceso circular para

Al igual que con el corporativismo, un entramado legal institucionaliza al pluralismo. En México los artículos séptimo y noveno de la Constitución de Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil y La Ley de Planeación que incluye a las asociaciones ciudadanas en el diseño de las políticas públicas son indicadores de la institucionalización de un sistema de intermediación de tipo pluralista que reconocen a una pluralidad de OSC y su libertad para expresarse, asociarse, representar intereses de grupos ciudadanos y participar en la elaboración de las políticas públicas.

Además de ser un indicador de la institucionalización de sistemas de intermediación como el pluralismo y el corporativismo, el marco legal también puede ser conceptualizado como otra posible categoría dentro de la dimensión del proceso de apropiación social del poder de los grupos de presión de la sociedad civil. El entramado legal es una fuente de poder formal para las OSC porque legitima en términos weberianos las acciones e interacciones entre los propios actores no gubernamentales como los grupos de presión de la sociedad civil y entre éstos el Estado.

Indicadores de esta categoría además del registro del SNTE ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, los artículos séptimo y noveno de la CPEUM; la Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil y La Ley de Planeación están las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia que reconocen el interés legítimo de ciertos grupos de presión de la sociedad civil sobre ciertos derechos como fue el caso que se abordará en el siguiente capítulo de Aprender Primero organización vinculada con Mexicanos Primero.

Estos procesos de apropiación social del poder no son secuenciales, es decir, no se necesita primero que las OSC obtengan poder a través de su posición en la estructura económica, después se hagan de intelectuales y posteriormente el Estado las jerarquice por medio del corporativismo o el pluralismo. Puede ocurrir primero la jerarquización de ciertas

---

referirse al trabajo de los intelectuales. Éstos se dedican a difundir información científica y evaluación sobre las políticas públicas que nutren a los representantes populares y a las agencias públicas al mismo tiempo que validan un cierto proyecto político. A su vez, las instituciones gubernamentales elevan o jerarquizan el trabajo de ciertos intelectuales sobre otros (Desmoulin, 2009; Salas-Porras, 2018: 10).

organizaciones por parte de las instituciones estatales y posteriormente la legitimación ante la ciudadanía de un proyecto político defendido por ciertos grupos de presión de la sociedad civil, o bien, una jerarquización corporativa puede ser consecuencia de la capacidad de una asociación sindical para movilizar al sector obrero.

Algunas de las categorías antes mencionadas también pueden servir para realizar una tipología de las distintas OSC. De nueva cuenta y sin el ánimo de pretender ser un ejercicio exhaustivo, la posición en la estructura económica y la jerarquización por parte del Estado son los puntos de partida usados por esta tesis para distinguir distintos tipos de grupos de presión de la sociedad civil.<sup>40</sup>

- Tipo 1: Grupos de presión de la sociedad civil pluralistas con respaldo empresarial.
- Tipo 2: Grupos de presión de la sociedad civil corporativistas con respaldo de empresarial.
- Tipo 3: Grupos de presión de la sociedad civil sindicales-corporativos.
- Tipo 4: Grupos de presión de la sociedad civil sindicales-pluralistas.
- Tipo 5: Grupos de presión de la sociedad civil pluralistas no sindicales y sin respaldo empresarial.
- Tipo 6: Grupos de presión de la sociedad civil corporativas no sindicales y sin respaldo empresarial.
- Tipo 7: Grupos de presión de la sociedad civil con respaldo empresarial que no son jerarquizados por el Estado.
- Tipo 8: Grupos de presión de la sociedad civil sindicales que no son jerarquizados por el Estado.

---

<sup>40</sup> Esta tipología de grupos de presión de la sociedad civil no es un ejercicio exhaustivo que aglomere todos los posibles tipos de OSC.

En la dimensión comunicativa de los grupos de presión de la sociedad civil las categorías posición en la estructura económica, la experimentación de situaciones de menosprecio, las formas de interacción con el Estado y la justificación de su función representativa explican la creación y difusión de retóricas e ideas que dan cuenta del mundo social y político, y de conceptos nativos de sociedad civil y Estado por parte de las propias OSC. Los indicadores de todas estas categorías son el contenido de discursos que analíticamente se les puede diferenciar, pero que en la realidad están entrelazados.

La posición en la estructura económica también es una categoría de la dimensión de apropiación social del poder, pero en la dimensión comunicativa de las OSC se busca observar cómo esta estructura influye en el contenido de los discursos. Los grupos de presión sindicales articulan una retórica por mejores condiciones para los trabajadores. En el ámbito educativo esto supone mejores sueldos y seguridad social para los profesores, y el reconocimiento a los docentes como una parte fundamental en la educación pública mexicana (Del Tronco y Hernández, 2017: 303-306; Muñoz, 2008).

A partir de un discurso que concibe a la iniciativa privada como el principal (incluso único) motor para el desarrollo y la necesidad de la modernización de la economía para ser competitivos a nivel global (Escalante, 2015) los grupos de presión con vínculos con el empresariado y que tienen interés en la educación pública en México conciben a la educación como un elemento importante dentro de la modernización económica del país. OSC con respaldo empresarial como Mexicanos Primero ven a la modernización del sistema educativo mexicano (SEM) como un elemento necesario para ser competitivos en una economía globalizada. Un sistema educativo moderno implica ofrecer educación de calidad para que los estudiantes adquieran las herramientas necesarias para competir con personas de otros países (Latapí, 1979; Tirado, 1997).

La experimentación de sentimientos de menosprecio de los individuos (Honneth, 1997) es otra categoría de la retórica de los grupos de presión. En el ámbito educativo estos sentimientos de menosprecio pueden comportar la demanda por la democratización sindical, el reclamo de la exclusión ciudadana y la falta de transparencia y respaldo científico en la elaboración de las políticas públicas educativas. La CNTE no sólo creó una retórica que enarbola la lucha por la protección de los derechos laborales del magisterio, también

denunció lo antidemocrático de la cúpula del SNTE (Muñoz, 2008). Por su parte, Mexicanos Primero además de enarbolar un discurso por la modernización de la educación, también pugna por la transparencia en el SEM y reclama una mayor participación ciudadana y bases científicas en la elaboración de la política pública educativa (Jarquín, 2018).

A diferencia de la dimensión de los procesos de apropiación social del poder, en la dimensión comunicativa no se pretende observar las formas “correctas” de interacción entre los grupos de presión de la sociedad civil y el Estado como una fuente de poder sino como retórica que da cuenta del conflicto que surge en las democracias cuando los grupos de presión de la sociedad civil buscan influir en las decisiones gubernamentales y cómo éste debe de abordarse y resolverse.

Como se mencionó con anterioridad, analíticamente se pueden distinguir dos tipos de discursos respecto al conflicto. El primero supone que el conflicto se tiene que resolver mediante la deliberación razonada con argumentos técnicos para llegar a un consenso (Dryzek, 2013; Habermas, 2008; Flores, 2017: 100-103). El segundo afirma que la movilización y la constante lucha “desde abajo”, pero siempre dentro de las reglas del pluralismo, es la forma de resolver el conflicto e influir en las decisiones de las instituciones estatales (Darendorf, 1959; Hernández, 2012: 62; OXHORN, 2001, 2014).

Ejemplos de estos tipos de retóricas sobre el conflicto son los enarbolados por organizaciones como Mexicanos Primero y la CNTE. El primer grupo de presión sostiene que la forma para influir en los espacios de toma de decisiones gubernamentales es a través de argumentos imparciales, investigaciones científicas, evaluaciones técnicas y amparos. Por su parte, la Coordinadora hacen de la lucha, la presión y la movilización “desde abajo” una herramienta para voltear la mira del Estado hacia sus intereses.

La última categoría de la dimensión comunicativa de los grupos de presión de la sociedad civil expuesta en este trabajo es la justificación de la función representativa de estas asociaciones. Al no recibir autorización explícita para llevar a cabo un ejercicio de representación como sí lo tienen los representantes populares gracias a los procesos electorales, las OSC auto justifican su facultad para representar intereses. Estas argumentaciones implican nuevas formas de representación (Gurza e Isunza, 2015). Todas las categorías antes mencionadas sirven a estas organizaciones para justificar su función

representativa. Ya sea por su posición en la estructura económica, por la experimentación de una situación de menosprecio o por las formas como se desenvuelve el conflicto.

Grupos de presión como Mexicanos Primero o RED Educación justifican el hablar por la niñez mexicana debido a su conocimiento técnico del tema y el uso de argumentos científicos e imparciales para influir en la política pública educativa. Asimismo, esas organizaciones sostienen su carácter representativo porque reclaman el goce de derechos (también de terceros) como la educación para los niños y la participación ciudadana en las políticas públicas educativas. Por su parte, la CNTE y el SNTE además de ser los representantes de los trabajadores del SEM por su posición en la estructura económica, también argumentan ser representantes de la niñez mexicana porque al ser los trabajadores de la educación son los que tienen un contacto diario con los estudiantes y además conocen los problemas de la educación pública de primera mano.

La dimensión comunicativa de grupos de presión de la sociedad civil y sus categorías dan cuenta de diferentes concepciones “nativas” de la sociedad civil y cómo las OSC deben constituirse para representar intereses e intentar influir en las decisiones gubernamentales. De igual manera, dentro de los conceptos “nativos” de estas asociaciones también hay visiones del Estado. A partir de las categorías formas “correctas” de interacción con el Estado y posición en la estructura económica se distinguen cuatro tipos de conceptos “nativos” de organizaciones de la sociedad civil:

- Tipo 1: Las OSC tienen que usar argumentos técnicos para convencer a los contrarios e influir en las decisiones gubernamentales. El Estado tiene que retirarse de lo social y económico.
- Tipo 2: Las OSC tienen que usar argumentos técnicos para convencer a los contrarios e influir en las decisiones gubernamentales. El Estado debe tener presencia en lo social y económico.
- Tipo 3: Las OSC tienen que hacer de las movilizaciones y las luchas desde “abajo” una herramienta para influir en las decisiones gubernamentales. El Estado tiene que retirarse de lo social y económico.

- Tipo 4: Las OSC tienen que hacer de las movilizaciones y las luchas desde “abajo” una herramienta para influir en las decisiones gubernamentales. El Estado debe tener presencia en lo social y económico.

## *2.2 La impolítica y los grupos de presión de la sociedad civil.*

Al igual que con las dimensiones comunicativa y procesos de apropiación social del poder de los grupos de presión de la sociedad civil, los conceptos de democracia, consolidación de la democracia y grupos de presión de la sociedad civil son los puntos de partida y anclas teóricas para operacionalizar a la impolítica, o, mejor dicho, las actitudes impolíticas de las OSC.

La democracia es una forma de gobierno en la que los principios representativo y democrático suponen formas distintas de ejercer el poder por parte de actores gubernamentales y ciudadanos respectivamente. Asimismo, ambos principios están en una tensión latente (Rosanvallon, 2008: 2-5). Los representantes populares buscan ejercer el poder de manera representativa para tomar decisiones gubernamentales y llevar a cabo proyectos políticos sin seguir un mandato imperativo, aunque dentro de ciertos límites, pero al mismo tiempo la ciudadanía pretende influir en las instituciones estatales, premiar o sancionar a los representantes públicos, así como hacer que éstos rindan cuentas.

Esta tensión latente no supone por sí misma un detrimento para la democracia ya que al institucionalizarse se resuelve de manera institucional y pacífica. Ahora bien, cuando actores ciudadanos manifiestan un rechazo total a la facultad de los representantes populares para tomar decisiones gubernamentales sin seguir un mandato imperativo (el principio representativo) es cuando esta tensión latente se torna impolítica. Dicho rechazo puede llevarse a cabo a través del uso directo del poder y la retórica de ciertos actores ciudadanos (el principio democrático).

El concepto de grupos de presión de la sociedad civil expuesto anteriormente conceptualiza a esas organizaciones como actores ciudadanos. Además, las dimensiones comunicativa y procesos de apropiación social del poder mencionan la adquisición de recursos de las OSC para intentar influir en las decisiones gubernamentales y la formulación de discursos y conceptos nativos del Estado y sus funciones. Por su parte, el concepto de

impolítica pretende evaluar y explicar posibles actitudes de los actores ciudadanos que suponen un rechazo total a la facultad de los representantes populares para tomar decisiones por lo que no es lógicamente contradictorio partir de ese concepto para buscar dar cuenta de las formas en las que los grupos de presión de la sociedad civil a través de su pretensión de influir en las instituciones estatales y de su retórica manifiestan una actitud impolítica.

Dentro de la dimensión del uso del poder de los grupos de presión para controlar en su totalidad las decisiones de los gobernantes electos de la impolítica, en este trabajo se plantea la categoría de uso de la fuerza de forma violenta para controlar totalmente el ejercicio representativo del poder. En esa tesitura, la movilización de maestros para tomar por la fuerza las instalaciones gubernamentales como el Instituto Nacional Electoral (INE) en Oaxaca por parte de la CNTE para que no llevaran a cabo las elecciones en el 2016 (Expansión Política, 2016) supone un indicador del uso impolítico del poder por parte un grupo de presión sindical de la sociedad civil.

La siguiente dimensión del concepto de impolítica es la retórica que enarbola un rechazo total al ejercicio representativo del poder. Como una categoría de esta dimensión se propone el funcionamiento de las instituciones estatales cuyos posibles indicadores se pueden encontrar en aquellos discursos en los que se concibe al Estado como inherente corrupto e inepto, y que no sabe gobernar; por ello, los representantes populares tienen sólo que administrar lo que la sociedad civil decide. En la misma tesitura una retórica rendición de cuentas impolítica supone asegurarse de que las instituciones gubernamentales transparenten su actuar para verificar que efectivamente lleven a cabo a cabalidad lo acordado en la sociedad.

Otra categoría propuesta en este trabajo dentro de la retórica impolítica es la base o fundamento de toda decisión gubernamental. En ella un discurso impolítico es aquel que argumenta que todo ejercicio del poder representativo debe tener como base el consenso entre todos los interesados. La organización RED, por ejemplo, argumenta que las políticas públicas educativas deben estar basadas en un consenso obtenido a través del diálogo razonado y el uso de argumentos técnicos y científicos. Por el contrario, si el ejercicio del poder político y las decisiones gubernamentales no tienen como cimiento el consenso; entonces, no respetan el pluralismo (Flores, 2018a; 2019a; 2019b; 2019c).

### Capítulo 3. Educación pública y grupos de presión de la sociedad civil.

La legitimidad del Estado mexicano postrevolucionario no descansó en asegurar un conjunto de libertades y derechos políticos propios de las democracias liberales sino en dar respuesta a las demandas de justicia social de la ciudadanía mexicana (Isunza, 1998). Para ello, las instituciones estatales mexicanas instauraron un sistema corporativo que reunía a las principales organizaciones obreras y patronales, y, a su vez, le permitía al Estado mexicano satisfacer las demandas de la sociedad. El corporativismo supuso para varios grupos de presión de la sociedad civil de tipo sindical un proceso de apropiación del poder que les permitiría tener la capacidad para influir en las decisiones gubernamentales incluso aún en con la entrada de las reformas económicas neoliberales y la instauración de la democracia en México.

Con la Reforma Electoral de 1996 en México se transita de un régimen híbrido a una democracia procedimental de acuerdo con la perspectiva teórica de Morlino<sup>41</sup> (Morlino, 2009). Antes de esa fecha en el país ya existía el voto universal para hombres y mujeres, más de un partido, pero no elecciones libres, competitivas y periódicas. En esa Reforma Constitucional se establecieron las condiciones para que existiese equidad en las elecciones. Se fortaleció al entonces Instituto Federal Electoral (IFE), se creó un tribunal electoral para dirimir conflictos y se establecieron fórmulas de representación que supusieron mayor pluralismo en las cámaras y una serie de procedimientos que dieron mejores condiciones de financiamiento y acceso a los medios de comunicación a los partidos políticos en especial a los de oposición (Woldenberg, 2012).

La instauración de la democracia (procedimental) en México no sólo trajo consigo una mayor pluralidad de partidos políticos, sino también, procesos de apropiación social del poder que implicaron el incremento paulatino de organizaciones de la sociedad civil no sindicales. En 1994 había aproximadamente 2,000 OSC en el país, para el año de 1998 esa

---

<sup>41</sup> A título personal de esta tesis se considera que la dimensión fuentes de información diferentes y alternativas es la más débil de la democracia mexicana por el constante ataque a los periodistas por grupos del crimen organizado como por representantes populares electos.

cifra se duplicó. Pero al aumento no sólo fue cuantitativo, también se ampliaron los temas de interés de estas asociaciones, por ejemplo, medio ambiente, migración, derechos humanos, democracia y por supuesto educación (Somuano, 2011: 50-62).

Las Reformas Educativas aprobadas en los sexenios de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador dan cuenta de la culminación de largos y complejos procesos de apropiación social del poder que tuvieron su inicio en el México posrevolucionario. Una sucinta reconstrucción histórica de estos procesos pretende ubicar empíricamente los mecanismos analíticos expuestos en el capítulo metodológico que explican la capacidad de ciertas OSC para intentar influir en las decisiones gubernamentales concernientes a la educación pública.

### *3.1 Los sindicatos educativos y el pacto corporativo mexicano.*

A lo largo del siglo XX e inicios del XXI en México ocurrieron procesos que potencializaron la capacidad de algunos grupos de presión de la sociedad civil para hacer voltear la mirada del Estado mexicano hacia sus intereses (Aziz, 1989, Córdova, 1973, Isunza, 1998). El ámbito educativo no fue una excepción. A partir de la década de los cuarenta el SNTE fue el único actor capaz de influir en las políticas públicas educativas.

Entre otras posibles razones, debido a su posición en la estructura económica el poder de los sindicatos para hacer voltear la mirada del Estado hacia sus intereses reside en la capacidad de movilizar a los trabajadores para detener la producción en las fábricas y/o quitar la paz social en las ciudades y pueblos. En el ámbito educativo mexicano el SNTE ha utilizado los paros laborales en diferentes entidades federativas como una manera de presionar a los gobiernos locales y al federal<sup>42</sup> (Muñoz, 2008: 386). Pero además de esta capacidad para sacar a los maestros a las calles, esta OSC adquirió poder a través de otras fuentes.

La aceptación hacia el Estado mexicano postrevolucionario no descansó en el pluralismo de partidos, elecciones limpias y competitivas, y el respeto a la libertad de expresión sino en el cumplimiento de las exigencias de justicia social. Los derechos y

---

<sup>42</sup> El SNTE entre 1946 y 2007 realizó 71 paros laborales en diferentes entidades federativas (Muñoz, 2008:386).

libertades políticas podían esperar siempre y cuando se cumpliera con demandas como salud y educación pública, vivienda y trabajo (Isunza, 1998). Receptivo de esas demandas, el Estado mexicano aglutinó a estratos y clases sociales en organizaciones que representaban intereses e interactuaban con las instituciones estatales a través de un sistema de intermediación corporativo (Aziz, 1989, Córdova, 1973).

Gracias al corporativismo el Estado mexicano pudo ordenar las peticiones de la sociedad a través de interlocutores únicos para dar respuesta a las demandas de justicia social, aunque en sus propios términos y condiciones. Asimismo, el corporativismo les permitió a las instituciones estatales mexicanas ejercer el poder político sin necesidad de utilizar el monopolio de la violencia. Al mismo tiempo este sistema de intermediación implicó para varias organizaciones el tener un acceso privilegiado a los espacios de toma de decisiones.

En el ámbito educativo el Estado mexicano trató de organizar a los maestros en un interlocutor único para ordenar las demandas del magisterio y ejercer su autoridad, pero el aglutinamiento de los diversos movimientos magisteriales en un sistema corporativo tardó más tiempo en comparación con los sectores obrero y campesino. Antes de la fundación del SNTE existían alrededor de 700 organizaciones magisteriales.<sup>43</sup> Varias de estas asociaciones se negaban a ser absorbidas por una organización corporativa sindical única porque luchaban por tener libertad y una agenda política propia. Además, la lucha ideológica y material entre líderes dificultó la formación de una asociación única de maestros (Arnaut, 1996, Ornelas, 2018: 151,153).

Al final se instauró el corporativismo y fue así como el 30 de diciembre de 1940 se funda el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el SNTE (Ornelas, 2018: 154). A través del pacto corporativo el Estado mexicano empezó a jerarquizar al Sindicato sobre otras OSC interesadas en el tema de la educación pública en México. Con ello, este grupo de presión de la sociedad civil de tipo corporativo-sindical tuvo un acceso privilegiado a los

---

<sup>43</sup> Algunas asociaciones que sobresalieron fueron la Liga de Profesores del Distrito Federal, la Liga Nacional de Maestros, la Liga Nacional de Maestros Racionalistas, la Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales (CNOM), el Frente Revolucionario del Maestro, la Confederación Mexicana de Maestros (CMM), el Frente Socialista del Magisterio, el Comité Nacional Pro Reforma Educativa, la Liga Magisterial de Acción Revolucionaria, Bloque de Izquierda del Magisterio, el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación, el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana y el Sindicato Nacional Autónomo de la Educación. (Medina 1978, Ornelas, 2018: 151,153).

espacios de toma de decisiones gubernamentales y también al uso y administración de los recursos públicos fuera de las instituciones estatales mexicanas.

Este pacto corporativo quedó institucionalizado en un entramado legal. En 1944 el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje le otorgó el registro definitivo al SNTE y con ello le dio a éste la titularidad de las relaciones de trabajo de los maestros (Ornelas, 2018: 156). Años más tarde, en 1964 el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública formalizó el reconocimiento que el Estado mexicano le había otorgado al Sindicato como el único representante gremial y le otorgó amplias facultades en el nombramiento de autoridades educativas, control del ingreso de los profesores, la repartición de estímulos y agrupó de manera obligatoria a todos los maestros y personal administrativo relacionado a la educación pública dentro del Sindicato<sup>44</sup> (Hernández y Del Tronco, 2017: 298).

El Estado mexicano le dio al Sindicato puestos de toma de decisión dentro de la SEP como direcciones generales de la Subsecretaría de Educación, varias direcciones generales de la Subsecretaría de Educación Primaria y Normal, y las direcciones de Educación Federal en las entidades federativas. A un nivel menor, burocráticamente hablando, el gobierno mexicano le otorgó al Sindicato la facultad de designar a los inspectores de zona, jefes de departamento, directores de área, directores de las escuelas públicas y normales, y puestos en la Comisión Mixta de Escalafón (Muñoz, 2008: 389,390; Ornelas, 2018: 159-163).

Además de acceder a puestos dentro de la administración pública federal, el SNTE utilizaba recursos públicos fuera de las instituciones estatales. Era el mismo Sindicato quien gestionaba los aumentos de sueldos y asensos, los despidos y castigos, las asignaciones de plazas (a veces dobles), los préstamos y las jubilaciones. Para tratar los ascensos y permutas los maestros además de acudir a las oficinas de la SEP tenían que ir al Colegiado de Asuntos Laborales del Sindicato. (Hernández, 2012: 40; Muñoz, 2008: 390-399; Loyo, 1997; Ornelas, 2018: 159). Tanto la ocupación de puestos dentro de la burocracia estatal como la gestión de recursos del SEM muestran la jerarquización por parte del Estado mexicano hacia el SNTE.

---

<sup>44</sup> Además, en sus estatutos el Sindicato hacía obligatorio para los maestros estar afiliados al PRI (Hernández, 2012: 51).

El uso de recursos públicos fuera de las instituciones estatales, la ocupación de puestos dentro de la SEP y el monopolio de la representación de los intereses gremiales le dieron a la cúpula sindical el poder de controlar internamente al magisterio. Debido al monopolio todas las demandas de los maestros tenían que ser canalizadas por el Sindicato, a su vez, los líderes sindicales repartían beneficios a los agremiados. Este control interno le permitió al SNTE fortalecer su capacidad para movilizar al magisterio no sólo para hacer huelgas, sino también, para dar apoyo electoral. Era común en las elecciones ver a los maestros apoyar a candidatos priistas, eran según Ornelas los “plomeros” electorales del PRI (Muñoz, 2008: 394-401; Ornelas, 2018: 158,161,164).

En su discurso el SNTE pugnaba por mejores condiciones laborales y de seguridad social para los maestros. En su Declaración de Principios y Propósitos reclaman aumentos salariales, un salario mínimo profesional, primas por antigüedad, servicios médicos y asistenciales, jubilación por años de servicio, pensiones por incapacidad o invalidez, y la construcción de hospitales para el magisterio. Asimismo, el Sindicato en su discurso rechazaba toda represión a los profesores y exigía la reinstauración de los maestros cesados y la renuncia de funcionarios escolares por actos arbitrarios (Ornelas, 2018:155).

Además de la reivindicación de las luchas sociales, políticas y económicas de los maestros, el discurso del SNTE hizo énfasis en la importancia de los maestros dentro del SEM, el por qué tienen un interés en la educación pública y pueden hablar en nombre de la niñez mexicana. El magisterio es fundamental para la educación pública en México porque son un ejemplo moral y cívico dentro y fuera de las aulas. De igual manera, ellos son los que en última instancia ponen en marcha las políticas públicas educativas, los que experimentan el día a día en las escuelas y los que conocen de primera mano los problemas del sector (Arnaut, 1996: 208-210; Loyo, 1992: 250; Muñoz, 2008: 383; Ornelas, 2018: 155).

La importancia de los maestros para la ejecución de las políticas educativas pasaría de la retórica a lo práctico. Para las instituciones estatales mexicanas implicaría que toda acción gubernamental tendría que contar con el apoyo del SNTE por la capacidad de control interno de este grupo de presión corporativo sindical, en otras palabras, el Estado mexicano se apoyaba en el Sindicato para ejercer el poder representativo. Ahora bien, eso no significó que el ejecutivo federal no tuviese algo de injerencia dentro del SNTE.

El ascenso de Carlos Jonguitud Barrios como líder sindical es un ejemplo de la capacidad que tenía el gobierno federal para poder influir en la vida interna del Sindicato. Luis Echeverría (1970-1976) apoyó a Vanguardia Revolucionaria del Magisterio, grupo interno del Sindicato liderado por Jonguitud, en detrimento del entonces líder Jesús Robles Martínez quien, a su vez, fue impulsado por administraciones anteriores. A cambio, la Reforma Educativa que llevó a cabo el gobierno de Echeverría no tuvo obstáculos significativos para su implementación por parte del SNTE, esto a pesar de que muchos maestros de base no estaban de acuerdo con los cambios curriculares que impulsaba el gobierno federal (Ornelas, 2018: 160-161).

En el sexenio de López Portillo (1976-1982) aumentó la nómina magisterial, algo que el aparato burocrático de la SEP no tenía la capacidad para administrar. Profesores que habían sido contratados en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz recibieron sus bajos sueldos hasta 10 o 12 meses después de su contratación.<sup>45</sup> Ante tal escenario y a pesar de estar colmada de demandas para apoyar a los docentes, la dirigencia sindical decidió respaldar al gobierno federal. Se buscó controlar a los inconformes mediante el control interno del Sindicato. Sin embargo, en 1979 surge en Tuxtla Gutiérrez Chiapas la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) como una facción disidente dentro del SNTE (Hernández, 2012: 19-21; Ornelas, 2018: 166-167).

El surgimiento de la CNTE no fue un evento cuya explicación se deba solamente al impago de la nómina magisterial. Desde la segunda mitad del siglo XX en México existieron varios movimientos generalmente de izquierda de asociaciones urbano-populares, campesinas y obreras no corporativas, gremios de profesionistas<sup>46</sup> y organizaciones religiosas formadas en la teología de la liberación<sup>47</sup> que buscaron democratizar desde “abajo”

---

<sup>45</sup> El retraso de los pagos vino a empeorar la situación de los maestros en entidades federativas con alta marginación social (Muñoz, 2008: 384-385).

<sup>46</sup> Algunos ejemplos son la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano-Popular (Conamup) o la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) (Olvera, 2001: 45,49).

<sup>47</sup> Las premisas principales de la teología de la liberación que surgió en América Latina en la década de los sesenta. Esta corriente de pensamiento que emanó del Concilio Vaticano II y tiene como postulados el identificar y resolver las fuentes de opresión espiritual y física de los pobres. La pobreza se explica por los conflictos de interés y la opresión estructural (Soumano, 2011: 41-42). A partir de los programas de alfabetización del educador brasileño Paulo Freire la teología de la liberación pretendía realizar un proceso de concientización para hacer consiente a la persona oprimida de su situación y animarla a encontrar un lenguaje y pensamiento que la hiciera más libre y menos dependiente conforme se compromete con el desarrollo de la sociedad (Freire, 1970: 7).

espacios no electorales.<sup>48</sup> Incluso dentro de OSC de tipo sindical adheridas al sistema corporativo mexicano petroleras, ferrocarrileras y de médicos surgieron movimientos desde adentro para democratizar a estas organizaciones (Hernández, 2012: 19-23,63; Olvera, 2001: 45,49; Soumano, 2011: 41-42).

El ámbito educativo no fue diferente, personas que formaban parte de movimientos y organizaciones que luchaban por la democratización también eran maestros del SNTE. En oposición al control vertical del Sindicato, el descontento de ciertas bases que reclamaban una organización más horizontal, transparente y democrática nutrió las filas de la Coordinadora (Hernández, 2012: 19-23,63).

Como grupo de presión sindical la Coordinadora tenía en la movilización de los maestros inconformes un recurso importante, pero al ser una parte disidente del Sindicato y no contar con el reconocimiento oficial por parte del Estado mexicano para representar los intereses del magisterio, este es un grupo de presión de la sociedad civil de tipo sindical pluralista que tuvo que adquirir otros recursos para cimentar su poder y así intentar influir en la toma de decisiones gubernamentales. El trabajo de intelectuales resultó importante para fortalecer el poder de los maestros disidentes.

Profesores, periodistas, activistas e incluso académicos que formaban parte o eran simpatizantes de la Coordinadora<sup>49</sup> establecieron las formas con las que esta OSC tenía que interactuar con el Estado mexicano. La democratización del Sindicato y otros espacios no electorales, las mejoras a las condiciones socioeconómicas no sólo para los docentes sino para las zonas más marginadas del país, la defensa de la educación pública y laica, y la resistencia contra el neoliberalismo se tenían que alcanzar a través de la movilización ciudadana y la lucha desde “abajo”. Asimismo, los intelectuales de la CNTE también desempeñaron un papel en la formación de maestros en torno a las tradiciones de la escuela

---

Algunas organizaciones religiosas formadas en la teología de la liberación fueron; Promoción de Desarrollo Popular, El Centro Operacional de Vivienda, El Centro de Comunicación Social (Cencos) y las Comunidades Eclesiásticas de Base (CEB) (Soumano, 2011: 41-42).

<sup>48</sup> México estaba en concomitancia con lo que ocurría en Europa. Movimientos de izquierda se manifestaron en países europeos durante las décadas de los sesenta y setentas criticando a la democracia liberal y el capitalismo. Exigían en cambio, más democracia directa (Bobbio, 2018).

<sup>49</sup> Entre estos intelectuales destacó la labor del revolucionario y maestro normalista Othón Salazar (Hernández, 2012: 68-69)

rural mexicana y en hacer inteligibles explicaciones de desigualdad y opresión a partir de perspectivas marxistas (Hernández, 2012: 24,62,69).

El ejercicio de los intelectuales que apoyaron la causa magisterial disidente supuso el generar aceptación entre los simpatizantes de la Coordinadora sobre las maneras en las que este grupo de presión tenía que interactuar con las instituciones del Estado mexicano. A su vez, esta aceptación implicó para este grupo de presión de la sociedad civil fortalecer su capacidad de movilización para hacer voltear la mirada de las instituciones estatales mexicanas hacia sus intereses y demandas (Hernández, 2012).

Además de la movilización magisterial la CNTE utilizó la cooperación con otros grupos de presión de la sociedad civil para cimentar su poder. En las marchas, plantones, toma de edificios públicos y bloqueos a carreteras que realizaba la Coordinadora se sumaban organizaciones como el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), los sindicatos de trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y los padres de familia ligados a asociaciones indígenas y campesinas (Muñoz, 2008:387; Street, 2000:177-178).

La CNTE enarboló un discurso que además de reclamar mejoras salariales y prestaciones también exigía democracia en México y en el sindicato, transparencia en los manejos de los recursos del Sindicato y criticaba las políticas económicas de adelgazamiento del Estado. En el ámbito educativo la Coordinadora cuestionó la orientación del contenido de algunos planes de estudio y buscó la defensa de la educación pública y laica. Desde su perspectiva la educación debe servir para formar individuos que resistan toda forma de opresión, mejorar las condiciones socioeconómicas de las mayorías y la liberación nacional (Del Tronco y Hernández, 2018: 300; Hernández, 2012: 26; Ornelas, 2018: 167-168; Muñoz, 2008: 387,388; Street, 2000).

### *3.2 Los empresarios versus el pacto corporativo.*

Hasta mediados de los setenta el SNTE era el único grupo de presión de la sociedad civil con el suficiente poder para influir en la política educativa, pero a partir de esa década los empresarios poco a poco se empezaban a involucrar en los temas educativos. Antes de

estas fechas la participación del sector privado en la educación se limitó a programas para tener mano de obra calificada<sup>50</sup> y a la fundación de universidades privadas<sup>51</sup> (Latapí, 1979: 102). No fue sino hasta el abierto rompimiento del empresariado mexicano con la administración de Luis Echeverría y la nacionalización de la banca en el sexenio de López Portillo que los empresarios mexicanos además de cuestionar al orden político y social de México entraron de manera más enérgica en la educación, aunque de manera desorganizada.

Millán cita un discurso de Manuel Clouthier, líder empresarial y posterior candidato a la Presidencia de la República por el PAN, quien en los ochenta manifestó: “El problema fundamental de nuestro país sigue siendo que nuestras autoridades creen que nuestra crisis es sólo económica y arreglando ésta, todo volverá a la normalidad... la verdad es que se ha cuestionado seriamente nuestro sistema político y educativo, lo social y lo moral...” En 1984 la Coparmex organizó su 44ª Asamblea General ordinaria con la temática ¿Gobierno para la sociedad o sociedad para el gobierno? En dicho espacio se discutieron las razones por las cuales se consideraba que la sociedad civil en México era débil y cuáles debían ser las acciones para fortalecerla. El discurso era bastante claro, menos Estado y más sociedad civil<sup>52</sup> (Jarquín, 2018: 139,140; Millán, 1984: 14).

Este *ethos* es una concepción nativa de sociedad civil y Estado que los actores empresariales tienen. Desde esta perspectiva lo que articula a lo social no es el Estado sino las organizaciones ciudadanas. Asimismo, la empresa privada es lo fundamental para el desarrollo; por ello, es importante divulgar en la sociedad el interés hacia el sector empresarial como parte del interés común, incluso entre los mismos trabajadores. Las instituciones estatales no deben de intervenir en la economía, en todo caso deben de proteger al mercado. Para pasar de la retórica a lo práctico era necesario influir no sólo en la política,

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, el Programa Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO) en 1959, Programa Regional Mediterráneo en la década de los sesenta y Plan Industrial Escuela en la década de los setenta (Jarquín, 2018: 145).

<sup>51</sup> En la década de los cuarenta se fundó el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

<sup>52</sup> La conceptualización del empresario como un actor meramente burgués, es decir, enfocado solamente a la producción del capital resulta simplista. El empresariado tiene una serie de ideas, valores y prácticas culturales, propios de su clase, con las que percibe e interpreta no solamente la realidad política, sino también, la social. En esta tesitura, es consecuente que intenten influir en el mundo social y político a partir de su percepción (Jarquín, 2018: 129-131; Puga, 1993: 25).

sino también, en la vida social y política de México (Escalante, 2015; Jarquín, 2018: 139,140; Millán, 1984; Pérez, 2011)

En el tema educativo el interés de los empresarios no iba más allá de un galimatías de principios generales que hablaban de modernizar el SEM como un elemento importante dentro de la modernización económica del país. Esta modernización educativa implicaba un rechazo a la administración vertical y burocrática del sistema educativo mexicano por parte del gobierno, la pugna por la libertad de enseñanza, el crecimiento en el número de instituciones educativas privadas y una educación consecuente con la visión empresarial (Jarquín, 2018: 143,150; Latapí, 1979, Tirado, 1997).

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) supondría un impulso importante para la postura empresarial. El gobierno salinista emprendió una serie de reformas estructurales que liberalizaron la economía y modificaron la organización del Estado mexicano. Sin embargo, el ejecutivo federal se valió del corporativismo para llevar a cabo las políticas modernizadoras sin oposición de los grupos de presión corporativo-sindicales (Olvera, 2001: 43-44,54; Pérez, 2011: 57-69). En el ámbito educativo el SNTE fue un actor importante en el proyecto de modernización educativa del presidente Salinas, pero al mismo tiempo las instituciones mexicanas empezaron a introducir a personas vinculadas con el sector privado dentro de la SEP.

El discurso modernizador educativo de Salinas extrajo conceptos del ambiente internacional como calidad de la educación, la adquisición de competencias necesarias para una economía global, descentralización y la participación ciudadana en las escuelas en especial la de padres y madres de familia. La retórica modernizadora incluyó ideas de igualdad, democracia y la importancia de los maestros en la transformación del SEM (Ornelas, 2018: 178-181,188). Este aparente eclecticismo en el discurso de Salinas no sólo es un indicador de lo complejo del sistema educativo mexicano, sino también, de la pluralidad de actores interesados en el tema educativo.

El gobierno de Salinas dio a la modernización de la educación una importancia notable para combatir la desigualdad social:

Es necesario enfatizar que educación de calidad significa más competitividad; pero, sobre todo, mejor educación quiere decir mejor distribución del ingreso...El reto de la calidad [en la educación] incidirá de forma decisiva en el crecimiento económico... Aumentando el empleo y elevando la cobertura de la educación crearemos los medios estructurales para revertir la inequidad y la creciente concentración del ingreso (Ornelas, 2018: 181; Salinas 1989: 285; 1991: 5).

La calidad de la educación sería una de las herramientas con las que la economía nacional se recuperaría de las crisis y se fortalecería para ser competitiva en el mercado global: “De la transición presente [la crisis] la economía mexicana saldrá fortalecida, siempre y cuando el sistema educativo aporte el capital humano, sin el cual no es viable el desarrollo a largo plazo...” En esa misma tesitura, el presidente de la República cuestionó la pertinencia de ciertos contenidos en la educación (Ornelas, 2018: 181).

El entonces secretario de Educación Pública Manuel Bartlett aterrizó el discurso modernizador educativo salinista en el Programa de Modernización Educativa de la SEP. Este programa partió de cuatro ideas: 1) Calidad y relevancia de la educación; 2) Equidad; 3) Descentralización; y 4) Evaluación. Tal vez, de estos cuatro puntos el que tuvo mayor importancia para el gobierno federal fue la descentralización burocrática de la SEP (Ornelas, 2018: 189-190).

Posterior a la presentación del Programa de Modernización en 1991 la SEP le dio contenido al proyecto de descentralización burocrática del SEM a través de los siguientes puntos: 1) Trasladar autoridad y grados de autonomía política a los estados para que los gobernadores se hiciesen cargo de los sistemas estatales educativos; 2) Federalizar al SNTE mediante el desmantelamiento de su estructura nacional e impulsar 32 sindicatos estatales; 3) Generar un currículo nacional obligatorio para todos los estados en materias como matemáticas, español, historia y civismo; y permitir ciertos contenidos que fueran de elaboración local; 4) La aplicación del nuevo modelo educativo tendría márgenes para la acción local; y 5) El gobierno mantendría la rectoría de la educación básica mediante acciones concertadas con los gobiernos locales (Ornelas, 2018: 196)

Dentro de la retórica de modernización escolar, el magisterio aún ocupó un espacio importante en los discursos del presidente:

La obra educativa de los mexicanos es ante todo producto del talento, del trabajo y del esfuerzo generoso de millones de educadores. Su labor ha convertido al maestro en un símbolo ejemplar, de lo que es digno de encomio y respeto... Invito a todos, principalmente a los maestros, a renovar su misión transformadora; a reafirmar su apostolado con la niñez y juventud mexicanas, haciendo del momento educativo la gran modernización de México... (Salinas, 1991, Ornelas, 2018: 181).

Estas palabras auguraban la importancia que tendría el SNTE en la descentralización burocrática de la Secretaría. En un principio el líder sindical Jonguitud Barrios se oponía a la descentralización, aunque nunca movilizó a los maestros para manifestarse en contra. Sin embargo, la opinión de Jonguitud poco importaría porque gracias a la maquinaria corporativa del Estado mexicano el presidente Salinas lo destituyó y nombró en su lugar a Elba Esther Gordillo la “Maestra”.<sup>53</sup>

Bajo el liderazgo de la “Maestra” se renovó el discurso magisterial a través de un nuevo proyecto sindical. La lideresa sindical compaginó consignas viejas como la importancia de los maestros en la política educativa, la dignificación de la labor docente y la defensa de la estructura del Sindicato; con la autonomía sindical, la democratización del SNTE y la calidad de la educación. Esta retórica remozada pugnaba por una relación más autónoma (libre) entre el Sindicato y el Estado mexicano (Ornelas, 2018). El 18 de mayo de 1992 durante la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) Elba Esther Gordillo declaró:

El nuevo proyecto sindical no busca restituir o remendar las viejas “correas de transmisión” que operaban en un solo sentido, de arriba hacia abajo, del Estado a la cúpula sindical, y de ésta a las bases. Esa alianza de desiguales explica la ausencia de los trabajadores en el diseño y la formulación de las políticas públicas en materia

---

<sup>53</sup> Previo a la destitución de Jonguitud Barrios, Carlos Salinas encarceló a Joaquín Hernández Galicia la “Quina” con lo cual mandó un mensaje claro a los demás líderes sindicales de quién tenía el poder. El líder del SNTE no corrió la misma suerte que la “Quina”, tal vez por haber mostrado su apoyo a Salinas durante las elecciones presidenciales del 89, pero sí fue sustituido (Ornelas, 2018).

educativa... La nueva relación con el Estado implica una auténtica autonomía sindical: ni confrontación ni sometimiento por sistema. En cambio, una verdadera interlocución, madura y respetuosa... (Gordillo, 1995: 33).

En la práctica se continuaría la relación entre el Estado mexicano y el Sindicato que operó en sexenios anteriores. Incluso esta OSC reforzaría su posición privilegiada en la elaboración de la política educativa y la administración de recursos públicos fuera de las instituciones estatales. En 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) pretendió llevar a cabo la descentralización del SEM a través de la apertura de espacios de participación y autogestión en las escuelas para reducir la vertical y excesiva burocracia en las escuelas. En el texto del acuerdo se mencionó que en el proceso de descentralización burocrática participarían padres de familia, maestros, el gobierno federal y los estatales, y la sociedad civil (ANMEB, 1992).

La descentralización del Acuerdo no sólo abrió espacios de participación y autogestión en las escuelas, también implicó una oportunidad para que los grupos de presión sindicales tanto corporativos como pluralistas adquiriesen más recursos.<sup>54</sup> Ante la capacidad de movilización magisterial del Sindicato y la Coordinadora algunos gobiernos estatales no tuvieron más opción que jerarquizar a estas OSC. Representantes de las secciones sindicales ocuparon puestos dentro de las secretarías e institutos locales de educación. En 1992 mediante la Minuta de Acuerdo entre el Gobierno del estado de Oaxaca y la Sección XXII del SNTE, las autoridades locales de esta entidad federativa le otorgaron a la CNTE el control administrativo del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) (Del Tronco y Hernández, 2017: 301; Ornelas, 2018: 206).

El SNTE negociaba acuerdos generales con el gobierno federal y afinaba cuestiones más concretas con los gobiernos estatales. Fue así como Elba Esther Gordillo utilizó la carrera magisterial, los puestos dentro de las instituciones estatales educativas, la herencia de plazas, el aumento salarial y el control de la nómina en las entidades federativas (todos ellos recursos del Estado mexicano) para reforzar el control al interior del SNTE (Ornelas, 2018:

---

<sup>54</sup> La descentralización comportaba en el papel la apertura de espacios de participación en las escuelas, algo con lo que la CNTE al menos en nivel retórico estaba de acuerdo. Sin embargo, en los hechos ni el gobierno federal ni la Coordinadora priorizaron la participación de padres de familia, alumnos y OSC en las escuelas (Del Tronco y Hernández, 2017: 302).

206). Con ello, este grupo de presión corporativo-sindical afianzó su capacidad para movilizar al magisterio.

Bajo el liderazgo de la “Maestra” el Sindicato mejoraría hasta cierto punto la relación con ciertas secciones de la CNTE. Además de hacer suya, al menos en un plano retórico, la democratización sindical como uno de los puntos principales de su nuevo proyecto sindical, Elba Esther Gordillo eliminó la afiliación forzosa al PRI dentro de los estatutos del Sindicato, reconoció los triunfos disidentes en las secciones 22 de Oaxaca, 7 de Chiapas y 9 del entonces Distrito Federal. De igual manera, estableció el principio de representación proporcional para conformar los comités delegacionales, seccionales y el nacional. Todo esto contribuyó a hasta cierto punto para forjar una relación de cooperación con la Coordinadora (Ornelas, 2018: 169-170).

Durante la década de los noventa dentro del SNTE se impulsó la creación de centros de pensamiento que contaban con la participación de intelectuales. En 1990 Elba Esther Gordillo lideró el Primer Encuentro Internacional de Trabajadores de la Educación, fundó la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro y el Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América. Asimismo, en 1992 se organizó el Primer Congreso Nacional de Educación el cual contó con la participación de investigadores e intelectuales.<sup>55</sup> En dicho Congreso se elaboró un proyecto que pretendía hacer frente a la política modernizadora y descentralizadora del gobierno federal (Ornelas, 2018: 170) lo que de manera intuitiva muestra este doble juego que realizaba el SNTE. En esos espacios se le daría contenido al proyecto educativo del Sindicato.

Por su parte, en el sexenio de Salinas los empresarios también aumentarían su presencia en el debate educativo no sólo a nivel discursivo.<sup>56</sup> El ANMEB como marco legal legitimó la participación de actores no sindicales en los asuntos educativos, aunque dicha participación fue intermitente y con experiencias heterogéneas (Zurita, 2015). Pero no solamente a través del Programa de Modernización Educativa y el Acuerdo el gobierno

---

<sup>55</sup> En el Primer Congreso Nacional de Educación se presentó un proyecto elaborado por intelectuales que buscaba hacer frente al proyecto descentralizador de la SEP (Ornelas, 2018: 170).

<sup>56</sup> En cuanto el discurso del gobierno federal que ponía a la modernización del SEM como un elemento de la modernización económica del país evidentemente compaginó con la retórica empresarial.

federal mostró empatía con la visión empresarial de la educación, también se crearon espacios dentro de la SEP que incluyeron a personas cercanas al empresariado. Se instituyó dentro de la Secretaría la Comisión de Educación del Sector Empresarial (CESE) y en el 92 se constituyó el Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conalte) (Eusebio, 1992; Tirado, 1997).

El discurso de la calidad de la educación de los empresarios se mimetizó con la exigencia de transparencia y rendición de cuentas en las políticas públicas de otras OSC. (Jarquín, 2018: 158). En la educación pública la relación entre los grupos de presión corporativo-sindical y las instituciones estatales mexicanas fue considerado como el ejemplo más evidente de la nula transparencia en el sistema educativo mexicano. Este rechazo a la relación SNTE-Estado mexicano fue el punto de partida para acercar a intelectuales de universidades de prestigio tanto privadas como públicas con las posturas empresariales. Esta interacción supondría que el discurso empresarial de la modernización del SEM, la sociedad civil y el Estado aterrizará y al mismo tiempo se complejizará.

Al igual que en el gobierno de Carlos Salinas, el sexenio de Vicente Fox Quesada<sup>57</sup> (2000-2006) se caracterizó por fortalecer tanto a la postura sindical como a la empresarial. En la retórica el flamante gobierno panista cambió muy poco el discurso de modernización de la educación. Se introdujo en la retórica la necesidad de la carrera docente como requisito para la obtención de plazas y el concurso de oposición como mecanismo para la promoción de los puestos directos dentro del sistema educativo.

En el 2004 se sancionó un marco legal que legitimó la ya existente participación de OSC en los temas educativos y además institucionalizó un sistema de intermediación de tipo pluralista. La Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en su artículo 6 fracciones II, III y IV establece los derechos de las OSC:

**II.** Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;

---

<sup>57</sup> El sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) no representó un cambio sustancial en materia educativa respecto al gobierno de Carlos Salinas. Se estableció el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (Conapase) (Jarquín, 2018: 150-151).

**III.** Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la administración pública federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;

**IV.** Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;

A su vez, en el artículo 13 de la misma ley se establece las acciones que las instituciones gubernamentales deben llevar a cabo para garantizar el ejercicio de los derechos que se refiere el artículo 6:

**I.** Otorgamiento de apoyos y estímulos para los fines de fomento que correspondan, conforme a lo previsto por esta ley y las demás disposiciones legales y administrativas aplicables;

**II.** Promoción de la participación de las organizaciones en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta que establezca la normatividad correspondiente, para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas;

En el mismo año se reformó el artículo 20 de la Ley de Planeación que formalizó la participación y consulta de diversos grupos sociales en la planeación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven de él a través de foros y del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Además de este marco jurídico el gobierno federal en turno jerarquizó a grupos de presión de tipo pluralista con vínculos con el sector privado al nombrar a miembros de estas OSC en puestos dentro la SEP debido a la afinidad ideológica.

En este sexenio surgen múltiples grupos de presión pluralistas con vínculos con el sector privado como Hacia una Cultura Democrática A.C (ACUDE), Fundación IDEA, Incidencia Civil en la Educación (ICE), SUMA por la Educación, Fundación SM, IMCO, Empresarios por la Educación Básica (ExEB), Coalición Ciudadana por el Educación, México Evalúa y Mexicanos Primero. Los vínculos que estas OSC tenían (tienen) con los empresarios les dio un respaldo financiero para realizar múltiples investigaciones en las que

analizaban y argumentaban desde su perspectiva los múltiples fallos de la educación en México,<sup>58</sup> y además les abasteció de liderazgos.

Estas organizaciones estuvieron integradas por personas de diversos perfiles, pero casi todas ellas compartían vínculos con el sector privado y habían ocupado puestos en instituciones estatales. Por mencionar algunos nombres, Lucrecia Santibáñez, ex directora de Fundación IDEA, formó parte del Consejo Técnico de la prueba ENLACE de la SEP. Elisa Bonilla Rius, ex vocal de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana (Caniem), fue directora general de Materiales Educativos y de Desarrollo Curricular de Materiales de la Secretaría. Luis Rubio<sup>59</sup> miembro del consejo de Coca Cola FEMSA, del CIDAC y de México Evalúa, fue asesor de la Secretaría de Hacienda en los setenta. Teresa Bracho es exconsejera presidenta del INEE y exconsejera editorial de ExEB (Jarquín, 2018: 159-163,176; México Evalúa).

Tal vez el grupo de presión que mejor ejemplifique esta diversidad de perfiles es Mexicanos Primero, organización que representaría al proyecto modernizador del SEM. Uno de sus fundadores y expresidente, Claudio X. González Guajardo,<sup>60</sup> fue coordinador de asesores del subsecretario de Planificación de la Secretaría de Recursos Agrícolas e Hidráulicos en el sexenio de Ernesto Zedillo. Otro cofundador es Alejandro Ramírez Magaña quien fuera secretario técnico del Gabinete de Desarrollo Humano y Social de la Presidencia de la República en el 2002. Actualmente es director general de una de las cadenas de cines más importantes a nivel mundial, Cinépolis. Dentro del patronato de Mexicanos Primero figuran personajes como Emilio Azcárraga, Carlos Slim, Daniel Servitje, Agustín Coppel, entre otros. (Jarquín, 2018: 167; Mexicanos Primero, 2010: 2).

Además de estos personajes ligados al capital, Mexicanos Primero también ha tenido entre sus filas a intelectuales que han trabajado en instituciones de educación superior tanto

---

<sup>58</sup> Incluso dichas investigaciones se enriquecieron con los reportes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), en ellos se emitían recomendaciones para mejorar la calidad del sistema educativo mexicano.

<sup>59</sup> Luis Rubio también es miembro de la Comisión Trilateral un centro de pensamiento global que reúne a intelectuales de América del Norte con posturas que promueven un liberalismo económico y el adelgazamiento del Estado (Salas-Porras, 2018: 89).

<sup>60</sup> Claudio X. González Guajardo es hijo de Claudio X. González presidente del Consejo de Administración de Kimberly Clark México y ex presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) (Jarquín, 2018: 165).

públicas como privadas. David Calderón, actual presidente ejecutivo de la organización, fue coordinador de Humanidades y director de la Facultad de Bioética de la Universidad Anáhuac. Lorenzo Gómez Morín es coordinador académico de la Especialidad de Política Educativa de la organización y profesor investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ciudad de México. Por su parte, Jennifer O'Donoghue fue la directora de investigación de la asociación y actualmente ocupa el puesto de directora general de Mexicanos Primero (Jarquín, 2018: 166-167, Juárez, 2018).

En general, las investigaciones de Mexicanos Primero tocaron (y tocan) los siguientes temas: a) La elaboración de las políticas públicas educativas a través la evidencia empírica; b) La gobernanza escolar. Las escuelas tienen que administrarse no de manera vertical sino de forma horizontal para incluir a alumnos, maestros, padres de familia y autoridades escolares; c) Transparencia y rendición de cuentas en el SEM. La evaluación de los maestros implica que se sancionen a los “malos” docentes y se recompense a los “buenos”. Además, la participación de los padres de familia fortalece el escrutinio en el uso de los recursos públicos; d) La formación y especialización de maestros para que desarrollen las aptitudes necesarias para educar; y e) Las herramientas adquiridas por los educandos necesarias para competir en la economía global (Jarquín, 2018: 161).

Estos temas de investigación acercarían a grupos de presión como Mexicanos Primero con otros académicos de universidades y centros de investigación tanto públicos como privados. Flores comenta que a partir del año 2000 algunos de los temas educativos que suscitaron interés de ciertos investigadores fueron la diversidad de actores involucrados en la elaboración de políticas públicas a través de redes y esquemas de gobernanza; el estudio de lo macro, lo meso y lo micro del SEM; y las evaluaciones de las políticas públicas. Respecto a este último Flores destaca su importancia porque pone en el debate la poca evidencia empírica con la que se elaboraba la política educativa (Flores, 2011).

Pablo Latapí<sup>61</sup> justificó la presencia y la participación de las OSC en temas educativos porque durante los gobiernos priistas era común que en la elaboración de políticas públicas educativas existiesen negociaciones de las que se conocía muy poco entre autoridades y el

---

<sup>61</sup> El mismo doctor Latapí fundó y dirigió el Observatorio Ciudadano de la Educación una OSC constituida para analizar e influir en la educación mexicana.

Sindicato. Asimismo, las OSC pueden contribuir a solucionar la falta de técnica (conocimiento y evidencia científica) en las políticas públicas. En México, comentó este autor, la elaboración de la política educativa estuvo condicionada por las orientaciones políticas e ideológicas de la administración en turno, dejando de lado el conocimiento especializado producto de investigaciones científicas (Latapí, 2004).

A la par, esta cooperación entre grupos de presión de la sociedad civil de tipo pluralista con vínculos con el sector privado y el trabajo de los intelectuales no sólo impulsó que intelectuales y liderazgos ocupasen puestos directos o de investigación dentro de varias organizaciones, también le dieron forma a una comunidad epistémica que estableció las reglas epistemológicas, ontológicas y axiomáticas para estudiar al SEM; y le dio contenido a la retórica de modernización educativa. Asimismo, generaron, compartieron y difundieron investigaciones científicas que se realizaron conforme a esas reglas y se especificó la agenda de investigación.

Además de contribuir a establecer una comunidad epistémica, los intelectuales establecieron las formas “correctas” que los grupos de presión de la sociedad civil debían seguir para interactuar con el Estado mexicano, resolver el consecuente conflicto que surge en esa interacción y además le dotaron de un aura de imparcialidad al proyecto modernizador educativo lo que contribuyó entre otras razones a generar y difundir un sentimiento de apoyo y aceptación de un amplio sector de la ciudadanía mexicana hacia este proyecto y esas maneras de influir de las OSC en las decisiones gubernamentales. Como se expondrá más adelante la labor de los intelectuales tendría réditos en la opinión pública en el sexenio de Enrique Peña Nieto.

La retórica de los grupos de presión pluralistas con respaldo empresarial tenía como destinatarios claros a el SNTE y a la CNTE. No sólo criticaba la corrupción del pacto corporativo y sus efectos nocivos para el aprendizaje de la niñez mexicana, sino también, las maneras en las que los grupos de presión de tipo corporativo-sindical y sindical-pluralista influían en los espacios de toma de decisiones gubernamentales.

En su discurso Mexicanos Primero argumenta al menos implícitamente el por qué representa los intereses de la niñez y la ciudadanía mexicana. Al basar sus posturas en el conocimiento científico justifican un ejercicio de representación porque conocen las mejores

formas para contribuir al goce del derecho a la educación de los niños. Detrás de esa premisa está la idea de que es a través de los argumentos razonados y fundamentados en la evidencia científica como se mejoran las políticas públicas. Asimismo, estos argumentos científicos hacen imparcial y apolítica la agenda de esta organización por lo que no representa a un partido político en específico sino a los ciudadanos. Esta OSC también representa la visión de los empresarios sobre la educación al considerarla como una herramienta para que los estudiantes sean competitivos en la economía global.

A pesar de que en la retórica y en sus investigaciones Mexicanos Primero rechazó el pacto corporativo entre el SNTE y el Estado mexicano, este grupo de presión prefirió en un principio no optar por un enfrentamiento abierto con el Sindicato. Ya fuera por la astucia política de Elba Esther Gordillo que le permitió moverse en varios círculos políticos de diferentes ideologías y posturas,<sup>62</sup> o porque el SNTE adoptó, al menos en un nivel discursivo, el mensaje modernizador del gobierno federal, Mexicanos Primero consideraba que era necesario cooperar con la organización gremial (Del Tronco y Hernández, 2018: 310).

El trabajo científico sobre la educación pública en México tendría cierto eco en el gobierno de Fox. Por primera vez se generaron indicadores que comparaban el aprovechamiento educativo nacional con otros países, se decidió que México participaría en el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes o mejor conocido como prueba PISA y se creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) cuyos objetivos eran realizar estudios, diagnósticos y evaluaciones críticas del sistema educativo mexicano (Del Tronco y Hernández, 2018: 302-303).

Al parecer Vicente Fox sabía que no se podía gobernar el sistema educativo mexicano sin el Sindicato. Por su parte, este grupo de presión corporativo-sindical se “emancipó” del PRI.<sup>63</sup> Por ello, mientras que el gobierno federal divulgaba un discurso modernizador de la educación y jerarquizaba a grupos de presión pluralistas con vínculos con el sector privado, el SNTE mantuvo su lugar privilegiado en la toma de decisiones.

---

<sup>62</sup> Por ejemplo, en una entrevista Elba Esther admitió que tenía una relación de amistad con el presidente Vicente Fox (Gordillo, 2020).

<sup>63</sup> Dirigentes priistas, entre ellos Emilio Chuayffet futuro secretario de Educación Pública, le reprocharon a Elba Esther Gordillo el mantener una alianza abierta con Fox. En el 2003 la “Maestra” fue expulsada del PRI (Ornelas, 2018: 173).

El SNTE obtuvo la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, algunas direcciones dentro de la SEP y la Lotería Nacional y Vivienda para el Sector Magisterial (Vima)<sup>64</sup> además de otras instituciones gubernamentales que no tenían que ver con asuntos educativos.<sup>65</sup> Sin embargo, lo sobresaliente en este sexenio fue que la “joya de la corona”, la Subsecretaría de Educación Básica, no fue precedida por alguien del Sindicato sino por Lorenzo Gómez Morín nieto de Manuel Gómez Morín fundador del PAN (Ornelas, 2018: 177).

En el periodo de Felipe Calderón se continuó con el discurso de calidad de la educación como parte del proyecto para modernizar al país. Posterior a su toma de posesión en el Auditorio Nacional el flamante presidente declaró: “Quiero que imaginemos y luchemos por un México que frente al mundo es capaz de competir y de ganar; que imaginemos que es posible una verdadera sociedad del conocimiento donde todos tengan acceso a la educación de calidad... un México ganador...” Un año después el 15 de mayo del 2007 durante la conmemoración del Día del Maestro el presidente Calderón manifestó: “que la oferta educativa esté en sintonía con la demanda del aparato productivo para elevar la competitividad del trabajo...” (Calderón, 2006).

Esta retórica modernizadora se materializó en el Programa Sectorial 2007-2012. Dicho programa buscó dirigir la política pública educativa a través de seis objetivos: 1) Elevar la calidad de la educación; 2) Ampliar las oportunidades educativas y activar la equidad; 3) Insertar a los alumnos mexicanos en la “sociedad del conocimiento” a través de las tecnologías de información y comunicación; 4) Formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral; y 6) Fomentar una gestión escolar e institucional para fortalecer la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, promover la seguridad, transparencia y rendición de cuentas. (Ornelas, 2018: 198).

---

<sup>64</sup> Un fideicomiso del gobierno federal para la construcción de vivienda para los maestros (Ornelas, 2018: 173).

<sup>65</sup> Por ejemplo, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (Ornelas, 2018: 173).

La reproducción y la difusión de ciertas normas científicas con las que se debería analizar los problemas educativos por parte de académicos de institutos y universidades públicas y privadas supuso el reforzamiento de la perspectiva con la que Mexicanos Primero abordaba las deficiencias del sistema educativo mexicano. Además, este respaldo también dictó bajo qué argumentos se debería de participar en el debate sobre la educación pública.

En el Informe Anual 2010 de Mexicanos Primero académicos como Sylvia Schmelkes exconsejera-presidenta del INEE e investigadora de la Universidad Iberoamericana, Fernando Reimers director de Política Internacional Educativa de la Universidad de Harvard y Blanca Heredia académica del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE) manifestaron elogios hacia esta organización y su trabajo de investigación (Mexicanos Primero, 2010: 10).

La Doctora Blanca Heredia escribió en el informe:

Sus trabajos y empeños [de Mexicanos Primero] le gustarán más a unos que a otros, pero está claro que han contribuido a colocar el tema de la calidad educativa en nuestra balbuceante conversación sobre el país que queremos ser. Sí, Mexicanos Primero tiene “agenda”, es clarísima: contribuir con información, análisis y campañas de comunicación a mejorar la calidad de la educación en México. Sus trabajos y recomendaciones se basan en el trabajo empírico riguroso de académicos y organizaciones internacionales (OCDE en particular) y en el aprecio de valores como eficacia y eficiencia. No son ni pretenden ser un “vehículo neutral de la verdad pura” son una organización con un punto de vista, con valor e intereses (Mexicanos Primero, 2010: 10)

La figura de Josefina Vázquez Mota como secretaria de Educación Pública durante la primera parte del sexenio de Calderón fue relevante porque jerarquizó a ciertos grupos de presión de la sociedad civil a través de espacios de participación ciudadana, reuniones *vis a vis*, la celebración de convenios y la invitación a miembros de estas organizaciones a ocupar puestos dentro de la SEP.

En el 2007 Mexicanos Primero y la SEP firman un convenio de colaboración para contribuir a elevar la calidad educativa y presentan el Programa de Fortalecimiento e

Inversión Directa a la Escuelas (FIDE).<sup>66</sup> Un año después este grupo de presión coordina la visita del jefe de la División de Indicadores y Análisis de la OCDE y coordinador del programa PISA, Andreas Schleicher. En dicha reunión asistieron entre otras personas la secretaria Vázquez Mota, Claudio X. González, Blanca Heredia y Lorenzo Gómez Morín. (Jarquín, 2018: 166,172,174).

Un evento importante fue la constitución del Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación porque el Estado mexicano jerarquizó a grupos de presión no sindicales ya que las colocó más cerca de la SEP, aunque es cierto que en ese espacio existió una asimetría de poder considerable entre las organizaciones participantes. Asimismo, en un principio el Consejo significó un espacio en que las OSC podían establecían relaciones de cooperación entre sí para intercambiar recursos humanos y materiales y difundir proyectos e investigaciones científicas.

Por iniciativa de la secretaria se constituyó este Consejo con los objetivos de conformar una red de OSC y establecer un interlocutor único con el Estado mexicano. En dicho espacio participaron varios grupos de presión pluralista con vínculos con el sector privado como Incidencia Civil en la Educación, la Red ICAE México, Suma por la Educación, Alternativa y Capacidades A.C, y por supuesto Mexicanos Primero, pero también estuvieron presentes organizaciones de tipo pluralista que no tenían nexos con los empresarios (Del Tronco y Hernández, 2017: 309).

La pluralidad de grupos de presión de la sociedad civil en el Consejo se reflejó en las posturas que se adoptaron en este espacio, pero el tema más peliagudo fue siempre la relación corporativa entre el SNTE y el Estado mexicano. Asociaciones como Incidencia Civil en la Educación y Mexicanos Primero rechazaron cualquier tema o propuesta que supusiera algún tipo de enfrentamiento directo y abierto con el Sindicato. Por el otro lado, organizaciones pluralistas sin vínculos con el sector privado formaron un frente minoritario<sup>67</sup> que, a su vez,

---

<sup>66</sup> Este programa fue una innovación del Programa Escuelas de Calidad (PEC), programa creado en el sexenio de Vicente Fox (Jarquín, 2018: 172).

<sup>67</sup> Este frente estaba compuesto por organizaciones de expertos en el tema educativo, líderes de opinión y personas influyentes como Ricardo Raphael, Mónica Tapia, Tere Lanzagorta, Alberto Serdán y Pilar Parás, Jorge Javier Romero, Blanca Heredia, Maite Azuela, Felipe Hevia, Manuel Gil Antón, Gilberto Guevara Niebla, Alberto Arnaut y Rogelio Gómez-Hermosillo (Del Tronco y Hernández, 2017: 309).

asumió el rechazo al acuerdo corporativo como el punto prioritario para la calidad de la educación en México (Del Tronco y Hernández, 2017: 309).

Si bien esta diferencia de posturas no implicó un rompimiento total e irreconciliable entre las asociaciones, sí supuso la imposibilidad temporal de crear un frente común. Asociaciones como Incidencia Civil en la Educación y Mexicanos Primero optaron por distanciarse del Consejo para desarrollar, en interlocución con el SNTE,<sup>68</sup> su propia agenda que giró en torno a la calidad de la educación, la evaluación docente, la transparencia y rendición de cuentas en el SEM. Otra de las razones por las que existieron conflictos dentro del Consejo fueron la manera unilateral de actuar de ciertas organizaciones, los excesivos protagonismos por parte de algunos de los líderes y el “robo” entre OSC de personal capacitado.<sup>69</sup> Varias de estas quejas iban dirigidas a principalmente a Mexicanos Primero (Del Tronco y Hernández, 2017: 310,312-315).

Los otros integrantes del Consejo optaron en el 2010 por formar la Coalición Ciudadana por la Educación o mejor conocida como Muévete por la Educación. Muévete buscó construir una red de OSC a lo largo del país. Asimismo, varios de sus integrantes consideraron como fundamental incorporar a sus filas a académicos y a docentes críticos hacia el pacto corporativo del Sindicato (Del Tronco y Hernández, 2017: 310-311). El objetivo de esta red era adquirir poder para hacer voltear la mirada del Estado mexicano a sus intereses y demandas. Sin embargo, la falta de recursos financieros y la incapacidad para movilizar tanto a maestros inconformes (a diferencia del SNTE y la CNTE) como a sector relevantes de la ciudadanía serían obstáculos para cumplir su meta.

El año 2011 resulta importante para la formación de un frente común ciudadano en el Consejo porque Mexicanos Primero cambia su relación con el SNTE. A pesar de que el Sindicato también había adoptado el discurso de transparencia y rendición de cuentas, modernización del SEM y calidad de la educación todo quedó a juicio de esta OSC en el plano retórico. La película documental De Panzazo sobre el sistema educativo mexicano

---

<sup>68</sup> Aunque Mexicanos Primero planteó su agenda en interlocución con el SNTE, este grupo de presión también realizaba investigaciones científicas que criticaban al acuerdo corporativo (Del Tronco y Hernández, 2017: 310).

<sup>69</sup> Por ejemplo, Mexicanos Primero contrató a Alberto Serdán, secretario técnico de Muévete, como coordinador de comunicación (Del Tronco y Hernández, 2017: 312).

elaborada por Mexicanos Primero y Carlos Loret de Mola pretendió evidenciar los vicios del pacto corporativo y evidenció la ruptura entre este grupo de presión y el Sindicato. (Del Tronco y Hernández, 2017: 311).

Ante esta ruptura total entre Mexicanos Primero y el SNTE, el primero vuela a voltear al Consejo para avanzar en una agenda ciudadana común. Las figuras de Pilar Parás, presidenta del Consejo e integrante de Muévete por la Educación, y de David Calderón miembro de Mexicanos Primero resultaron muy importantes para conseguir ese objetivo. El conocimiento del tema y la capacidad conciliadora de ambos fueron fundamentales para limar asperezas entre las OSC y contribuyeron a la formación de un frente común en mira de las elecciones presidenciales del 2012, pero los desacuerdos anteriores seguirían latentes y minarían la capacidad a mediano y largo plazo del frente para incidir en la discusión de la Reforma Educativa del 2013 (Del Tronco y Hernández, 2017: 312-315).

La formación de un frente ciudadano emanado del Consejo se materializó en la campaña 10 en Educación. En las elecciones presidenciales del 2012 este frente lanzó el reto a los entonces candidatos Enrique Peña Nieto (PRI), Josefina Vázquez Mota (PAN), Andrés Manuel López Obrador (PRD) y Gabriel Quadri (Panal) para que se posicionasen sobre los diez puntos de la propuesta ciudadana, entre los que evidentemente destacaba el rechazo a la relación corporativa Sindicato-gobierno. Solamente los candidatos del PAN y del PRD suscribieron la agenda como compromisos de campaña (Del Tronco y Hernández, 2017: 312-315).

Ahora bien, el sexenio de Calderón no sólo estuvo marcado por el fortalecimiento de los grupos de presión pluralistas con y sin vínculos con el sector privado, también se mantuvo el poder del SNTE. En un discurso en el Día del Maestro el presidente Calderón manifestó: “Sé, amigas y amigos maestros, que esta reforma [la del sistema educativo] es posible y necesaria para el país, pero no es posible realizarla sin las maestras y los maestros de México...”. (Ornelas, 2018: 184)

La capacidad del SNTE para movilizar al magisterio para dar apoyo electoral fue fundamental para que Felipe Calderón siendo candidato presidencial ganase la Presidencia

de la República;<sup>70</sup> por ello, una vez en el poder el presidente mantuvo una relación estrecha con el Sindicato lo que comportó que este grupo de presión corporativo sindical mantuviera el acceso privilegiado en la toma de decisiones referentes a la educación pública y siguiese administrando recursos públicos afuera de las instituciones estatales.

Calderón le otorgó al SNTE la administración de los servicios educativos del Distrito Federal y la Subsecretaría de Educación Básica, la “joya de la corona”, cuyo titular fue Fernando González Sánchez yerno de Elba Esther Gordillo. Además de estos puestos dentro del aparato burocrático del sistema educativo mexicano,<sup>71</sup> se aumentó el salario de los maestros. Si bien durante este sexenio disminuyó la venta de plazas docentes, los concursos para acceder a ellas estuvieron plagados de irregularidades (Ornelas, 2018: 200,207).

El poder que tendría el Sindicato llevaría a Elba Esther Gordillo a enfrascarse en un confrontamiento abierto con la secretaria Vázquez Mota sin que eso afectara sustancialmente al SNTE. En una entrevista la “Maestra” expresó: “No sabe nada del tema [Vázquez Mota]. Entonces, cuando alguien ignora el tema hay ciertas dificultades en la comprensión de lo que está tratando ... Ante la búsqueda de la calidad educativa se debe priorizar que en educación debe estar un pedagogo, alguien que sepa...” (Riva Palacio, 2016).

El enfrentamiento entre la lideresa sindical y la secretaria de Educación Pública no sólo ocurrió a través de declaraciones en entrevistas, también se desarrolló a un nivel programático y empírico entre el Programa Sectorial de la SEP y el Nuevo Modelo Educativo para el México del Siglo XXI del SNTE. El Sindicato quería que el documento del Nuevo Modelo Educativo fuese el eje del Programa Sectorial lo que abiertamente era un rechazo al documento de la Secretaría, que dicho sea paso fue elaborado por el equipo de la secretaria Vázquez Mota. El subsecretario de Educación Básica colocó en la página web de la Secretaría el texto del Sindicato como si fuese el Programa Sectorial. Vázquez Mota no tardó en responder y quitó el documento del SNTE (Ornelas, 2018: 201).

---

<sup>70</sup> En una entrevista hecha por Leo Zuckerman en el programa Es la hora de opinar Calderón aceptó la existencia de un acuerdo político con el SNTE para poder ganar las elecciones presidenciales del 2006 (Calderón, 2020).

<sup>71</sup> En 20 de las 32 entidades federativas las personas que fungían como secretarios de educación pública pertenecían a los cuadros leales del SNTE (Melgar, 2012) lo cual muestra el poder que tenía el sindicato.

Esta correlación de fuerzas entre el Estado mexicano y los grupos de presión tanto corporativos-sindicales como pluralistas con vínculos con el sector privado se reflejaría en el Acuerdo por la Calidad de la Educación firmado el 15 de mayo del 2008. Por un lado, se conformó el Consejo Ciudadano Autónomo para el Seguimiento y Contraloría Social,<sup>72</sup> en dicho Consejo organizaciones como SUMA y Mexicanos Primero participarían en la vigilancia y evaluación a las políticas públicas educativas (Jarquín, 2018: 184). Al mismo tiempo, el SNTE tuvo un asiento importante en la toma de decisiones de la Alianza. Ornelas relata que una de las peticiones de Elba Esther Gordillo a el presidente Calderón fue que la política educativa se construyese entre la Secretaría de Educación, el Sindicato, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Salud (Ssa) (Ornelas, 2018: 202-203).

La Alianza supuso el fin del Programa Sectorial elaborado por el equipo de Vázquez Mota quien posteriormente sería sucedida por Alonso Lujambio como secretario de Educación Pública. El sexenio de Calderón se caracterizó por mantener la relación corporativa con el SNTE, pero al mismo tiempo aconteció un proceso importante de apropiación social del poder por parte de ciertos grupos de presión pluralistas con vínculos con el sector privado que culminaría en el gobierno de Enrique Peña Nieto.

### *3.3 El Pacto por México y la contra Reforma Educativa.*

El sexenio de Enrique Peña Nieto supuso un cambio importante en la correlación de fuerzas entre los grupos de presión corporativo-sindicales y los pluralistas con vínculos con el sector privado. En el discurso el proyecto educativo del ejecutivo federal retomó las ideas de calidad de la educación y modernización del SEM de las administraciones anteriores. Sin embargo, en esta retórica se manifestó que era necesario que el Estado mexicano recuperara la rectoría del sistema educativo mexicano lo que supondría en la práctica quitarle al SNTE y la CNTE los recursos públicos que administraban como las plazas docentes, los estímulos y ascensos.

---

<sup>72</sup> Este Consejo es un espacio diferente al Consejo Ciudadano Autónomo.

El primero de diciembre del 2012 en un discurso el presidente Enrique Peña Nieto manifestó que propondría una reforma al Congreso para cambiar al artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación:

Con esta reforma, se establecen las bases para el Servicio Profesional de Carrera Docente. Habrá reglas claras para el Servicio Profesional de Carrera Docente. Habrá reglas claras y precisas, para que todo aquel que aspira a ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor, lo haga con base a su trabajo y sus méritos, garantizándoles plena estabilidad laboral...dejará de haber plazas vitalicias y hereditarias en el Sistema Educativo Nacional (Peña, 2012).

El discurso del ejecutivo federal se formalizaría en El Pacto por México. Dicho pacto fue un acuerdo entre las principales fuerzas políticas para aprobar las reformas que a juicio de los partidos políticos involucrados el país necesitaba.<sup>73</sup> En el ámbito educativo se planteó como gran propósito impulsar una educación de calidad con equidad y para ello era fundamental que el Estado mexicano recuperase la rectoría del SEM (Ornelas, 2018: 215).

Las propuestas concretas del Pacto por México para recuperar la rectoría de la educación pública fueron: 1) El consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa a través de un sistema de evaluación integral, equitativo, comprensivo y que fuese adecuado a las necesidades y contextos regionales; 2) Dotar de autonomía al INEE; y 3) Crear el Servicio Profesional Docente mediante el cual las nuevas plazas para maestros y directores se obtendrían por concurso, ponderando siempre el mérito profesional y laboral. Además, las promociones serían de acuerdo con la evaluación y el desempeño del docente (Ornelas, 2018: 216).

Los grupos de presión pluralistas con vínculos empresariales tuvieron un acceso privilegiado en la elaboración de la propuesta de reforma constitucional durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. La figura de Aurelio Nuño, en ese entonces jefe de la Oficina de la

---

<sup>73</sup> Los adherentes del Pacto por México partían de la idea de que las reformas estructurales que el país necesitaba y la ciudadanía demandaba sólo se podrían lograr a través de un acuerdo multipartidista que superase la confrontación entre partidos políticos (Ornelas, 2018: 212). En la presentación del Pacto por México el presidente Peña Nieto declaró: “Hoy ninguna fuerza política puede, por si sola, imponer su propia visión ni un programa único. Las reformas que el país necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario”.

Presidencia de la República, fue importantísima en la jerarquización de estas OSC. Del Tronco y Hernández relatan que en un principio Nuño no quería dejar fuera al SNTE, pero cambió de parecer y excluyó a esta organización de la elaboración de la propuesta de reforma (Del Tronco y Hernández, 2018: 316-318).

Además de tener un acceso privilegiado en la elaboración de la política pública educativa varios grupos de presión de tipo pluralista con vínculos con el sector privado recibieron dinero público para financiar sus proyectos. La organización ExEB recibió para promover su modelo gerencial de autogestión escolar 10 millones de pesos en el 2010, 9 millones 963 mil 771 pesos en el 2014 y en el 2016 obtuvo 5 millones de pesos del erario. Por su parte, la OSC Suma recibió 3 millones 100 mil pesos en el año 2013 y 2 millones en el 2016 para impulsar sus proyectos de participación social en la educación (Jarquín, 2019).

En la redacción de la propuesta participarían miembros de Mexicanos Primero y Muévete por la Educación, pero las diferencias que surgieron en el Consejo Ciudadano volverían a aparecer en este proceso. Muévete buscó elaborar una propuesta de reforma constitucional integral y que recogiese varias posturas por lo que pretendió formar una comunidad plural y deliberativa. Mexicanos Primero por su parte no estaba interesado en una deliberación amplia y tardada sino en responder de manera rápida a la coyuntura del Pacto por México para romper el pacto sindical.

Además de estas diferencias, la asimetría de poder entre Mexicanos Primero y Muévete por la Educación se haría más evidente. Sin la capacidad de movilizar a segmentos de la ciudadanía y a los maestros inconformes, sin el respaldo financiero empresarial, la poca presencia mediática y el no tener lazos tan fuertes con otras OSC de tipo pluralista con vínculos con el sector empresarial importantes como el IMCO, el CIDAQ y México Evalúa; Muévete se quedó a medio camino y Mexicanos Primero acapararía todo el protagonismo en la redacción del texto constitucional y las leyes secundarias<sup>74</sup>. De igual manera, la afinidad

---

<sup>74</sup> Las leyes secundarias que se discutieron fueron la Ley General del Instituto Nacional de Evaluación Educativa; la Ley General de Servicio Profesional Docente; la Ley General de Educación Pública (Del Tronco, 2017: 320).

ideológica entre Mexicanos Primero y el ejecutivo federal jugaría a favor de ese grupo de presión.

Desde los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón las OSC de tipo pluralista con y sin vínculos con el sector privado a través del trabajo de los intelectuales crearon y difundieron una retórica que en un nivel inmediato denunciaba al pacto corporativo como una de las razones principales de la mala calidad de la educación en México, pero también establecieron las formas “correctas” mediante las cuales los grupos de presión de la sociedad tenían que influir en la política pública educativa. Sin ser la única explicación, ambos elementos de ese discurso contribuyeron a legitimar la Reforma Educativa y a generar una opinión de rechazo hacia los grupos de presión sindicales.

En la Encuesta telefónica acerca de la Reforma Educativa y las marchas de los maestros 2013 del Centro de Estudios de Opinión de la Cámara de Diputados (Cesop) 51% de los encuestados manifestó que estaba de acuerdo con la Reforma; 49% opinó que la educación mejoraría. De igual manera, 50 % de la muestra se mostró en desacuerdo con las marchas de los maestros e incluso el 55% consideró que no se les debería permitir manifestarse. Incluso la encuesta realizada por la empresa Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE) en el 2015 en los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca mostró que el 50% de los entrevistados tenían una percepción mala del SNTE y la CNTE, 54% estaba de acuerdo con la Reforma; 78% se manifestó de acuerdo con la evaluación docente y 60% expresó estar en desacuerdo con las movilizaciones de la CNTE (Cesop, 2013; GCE, 2015).

Los grupos de presión de tipo pluralista con vínculos con el sector empresarial representados por Mexicanos Primero materializaran sus demandas en la Reforma Educativa. Posterior a su sanción por el ejecutivo federal y su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en febrero del 2013 la Reforma derogó el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública y cambió el texto del artículo 3º constitucional: “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de

aprendizaje de los educandos” (Bordón y Navarro, 2018: 11). De igual manera, la adición a la fracción III del tercero constitucional estableció que:

Adicionalmente, el ingreso al servicio y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. 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 de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley (Bordón y Navarro, 2018: 11).

La creación del Servicio Profesional Docente además de proponer dotar a los maestros de una formación inicial y continua para mejorar y actualizar sus habilidades pedagógicas también implicó la conformación de un sistema de ingreso, promoción y remoción de los docentes a través de una evaluación llevada a cabo por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Bordón y Navarro, 2018: 11-12; Del Tronco y Hernández, 2017: 295).

Con estos cambios constitucionales el Estado mexicano pretendía recuperar todos recursos públicos que habían sido entregados al SNTE y a la CNTE durante los gobiernos priistas de antaño y las administraciones panistas. Si anteriormente el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública fue un indicador de la jerarquización corporativa del Estado mexicano al SNTE, en el sexenio de Peña los cambios constitucionales son indicadores de la ruptura entre las instituciones estatales mexicanas y este grupo de presión corporativo-sindical.

Después de la sanción y publicación de la Reforma Educativa la “Maestra” arremetió contra las fuerzas políticas del Pacto por México (PAN, PRI, PRD). Calificó de miope e irresponsable pretender responsabilizar a los maestros y al SNTE del mal estado del sistema educativo mexicano. Llamó a enfrentar a la Reforma: “No permitiremos que se lesione en lo más mínimo la dignidad de ningún maestro...” Incluso manifestó que si ella era el problema la quitasen: “Si soy yo la que está estorbando, hagan de mí lo que quieran, pero contra los

maestros no. Sólo ellos decidirán si quieren que me quede o me vaya...” (Poy, 2012). Las palabras de Gordillo tendrían eco ya que el 26 de febrero del 2013 la Policía Federal arrestó a la “Maestra” por haber desviado 2 mil millones de pesos de las recaudaciones sindicales entre otros delitos (Excélsior, 2013).

Tras la detención de la “Maestra” Juan Díaz de la Torre tomó el mando de la organización. Sin tener muchas alternativas a la mano, el nuevo dirigente sindical se mostró más inclinado a cooperar con el gobierno federal y apoyar el proyecto modernizador de la administración peñista. A cambio el ejecutivo federal ofreció a los maestros un aumento salarial del 6.2% global, prestaciones generosas, aumento al bono único (2,600 pesos por trabajador) y les otorgó a las entidades federativas 8,587.7 millones de pesos para pagar prestaciones y adeudos (Ornelas, 2018: 223, 232-233).

Contrario al Sindicato que estaba en la lona, la CNTE hizo uso de su capacidad de movilización de los maestros disidentes una herramienta para hacer voltear la mirada del Estado mexicano a sus intereses. A través de huelgas; toma de carreteras y casetas; la toma por la fuerza y quema de edificios del Instituto Nacional Electoral (INE) en Oaxaca así como el intento de boicot a las elecciones en esa entidad federativa; la ocupación del Zócalo de la Ciudad de México, la Plaza de la República y el Monumento a la Revolución; la invasión a la Cámara de Diputados, el sitio a los edificios del Senado y del Poder Judicial;<sup>75</sup> la Coordinadora logró abrir canales de negociación con la Secretaría de Gobernación (Segob) (Expansión Política, 2021; Ornelas, 2018: 224-227).

Luis Miranda, subsecretario de gobierno, invitó a líderes de la CNTE para que participasen en la elaboración de los criterios para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio docente. De dichos parámetros tal vez el más relevante fue que los docentes no serían despedidos por el resultado de las evaluaciones, algo que no les pareció a grupos de presión como Mexicanos Primero, IMCO y México Evalúa. Asimismo, el gobierno federal se comprometió con salvaguardar la existencia de las escuelas normales oaxaqueñas, pagar a los maestros que se movilizaron bonos y salarios retenidos, y otorgar plazas al magisterio disidente (Ornelas, 2018: 227-230).

---

<sup>75</sup> La CNTE interpuso amparos ante la Reforma Educativa, pero éstos no progresaron (Ornelas, 2018: 224).

A nivel estatal la CNTE mantendría la administración de ciertos recursos públicos (plazas docentes y nómina magisterial) y su lugar privilegiado en la toma de decisiones sobre la educación pública. En Oaxaca, por ejemplo, además de refrendar la administración del IEEPO a este grupo de presión corporativo-sindical, el gobernador Gabino Cué se comprometió a celebrar 37 foros en conjunto con la CNTE y otros grupos para conformar la Ley Estatal de Educación que de acuerdo con Ornelas no pretendió ser una homologación con la legislación federal sino la implementación del Programa de Transformación de la Educación en Oaxaca de la CNTE. (Ornelas, 2018: 230-232).

Tal vez el acontecimiento más importante que muestra el poder de la CNTE fue la suspensión hasta nuevo aviso del proceso de evaluación para el ingreso, promoción y permanencia en educación básica y bachillerato el 29 de mayo a través del comunicado 129 de la SEP. Con todo esto el Estado mexicano pretendía recuperar el orden y la paz social en varios lugares del país. Sin embargo, la Coordinadora no se conformaría con mantener la administración de recursos públicos, con tener un acceso privilegiado a la toma de decisiones gubernamentales ni con la pausa de la evaluación. Este grupo de presión de la sociedad civil buscaría abrogar totalmente la Reforma Educativa y para ello amenazó con interrumpir las elecciones locales en Guerrero, Michoacán y Oaxaca (Ornelas, 2018: 233-234), pero el poder de la CNTE tendría un límite.

Ya fuera porque tenía un compromiso genuino con el proyecto modernizador y la calidad de la educación pública mexicana. por el poder de otras organizaciones de la sociedad civil como Mexicanos Primero, México Evalúa o el IMCO que veían en las acciones del gobierno federal un incumplimiento del texto constitucional o porque percibió que la buena opinión pública y la legitimidad de su gobierno estaban siendo mermadas por ceder a la Coordinadora, el presidente Peña Nieto dio un giro radical a su relación con la Coordinadora.

Lo primero que hizo el ejecutivo federal fue sacar a la Segob de las negociaciones con la CNTE y poner al frente al secretario de Educación Pública Emilio Chuayffet. Con Chuayffet a la cabeza uno de los primeros objetivos para aplicar la reforma fue recuperar los institutos estatales de educación. El 21 de julio del 2015 el gobernador de Oaxaca Gabino Cué acompañado del secretario Chauyffet, de Rosario Robles secretaria de Desarrollo Social (Sedesol) y del vocero de la presidencia Eduardo Sánchez anunció la transformación del

IEEPO en un instituto autónomo descentralizado con personalidad y patrimonio propios mediante un decreto. El cambio implicó que el 90% de los trabajadores del Instituto que pertenecían a la CNTE fueran desplazados (Ornelas, 2018: 235-236).

El decreto dejó sin efecto los acuerdos entre la Coordinadora y el subsecretario de gobernación Miranda e incluso derogó la Minuta de Acuerdo entre el Gobierno del estado de Oaxaca y la Sección XXII del SNTE que había legitimado la administración del IEEPO por parte de la CNTE:

Se deja sin efecto todos los actos, contratos, convenios, minutas e instrumentos de cualquier tipo que hubiere celebrado el Gobierno del Estado de Oaxaca o el Instituto de Educación Pública de Oaxaca con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, directamente o a través de cualquier otro servidor público que contravenga lo previsto en el presente decreto y las leyes (Ornelas, 2018: 236-237).

La recuperación del IEEPO fue una victoria simbólica sobre la Coordinadora que se repetiría en otros estados del país. Además de estos cambios institucionales el ejecutivo federal despidió y retuvo salarios a los maestros huelguistas de la CNTE, y envió a la policía federal para dispersar manifestaciones, desalojar plantones en la Ciudad de México y despejar carreteras y casetas en varias entidades federativas. En el 2015 por cuestiones de salud el secretario Chuayffet renuncia y lo releva Aurelio Nuño Mayer. El flamante secretario de Educación Pública continuaría con el designio del presidente Peña Nieto de aplicar la Reforma Educativa a cabalidad.

La interacción entre la CNTE y las instituciones estatales mexicanas a lo largo del sexenio de Peña Nieto se caracterizó por una constante “estira y afloja” entre este grupo de presión de la sociedad civil y el Estado mexicano. Por momentos el ejecutivo federal aplicaba las evaluaciones docentes, pero en otros pagaba sueldos retenidos, restituía a maestros faltistas y en Chiapas suspendió la Reforma Educativa hasta el 2018. De igual manera, la CNTE hacía plantones, tomaba carreteras, denunciaba a profesores esquirols, vandalizaba edificios gubernamentales, pero también en ciertos momentos puntuales levantó huelgas y plantones. En Oaxaca, por ejemplo, aceptaron la evaluación docente (Ornelas, 2018: 232-248).

Este “estira y afloja” entre el Estado mexicano y la CNTE provocó la reacción de grupos de presión de tipo pluralista con vínculos con el sector privado como Mexicanos Primero que le reclamaron a las instituciones estatales mexicanas ya sea el gobierno federal, los gobiernos locales o el poder legislativo que no estuviesen aplicando la Reforma a cabalidad. Esta OSC creó en el 2013 Aprende Primero, una asociación jurídicamente independiente, pero que en la práctica era su brazo jurídico. El objetivo de constituir esta asociación era vigilar y hacer cumplir la Reforma Educativa por las vías legales. Los vínculos con el sector privado supusieron el tener un respaldo importante de recursos financieros y humanos para poder interponer amparos y demandas ante las instancias correspondientes.

Respaldándose en el artículo 107º fracción I y en el artículo 3º de la Constitución, el 11 de febrero del 2013 Aprender Primero interpuso un amparo ante el Poder Judicial de la Federación en contra de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Cámara de Diputados por omisiones en la prevención y corrección de desvío de recursos públicos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) (Aprender Primero, sin fecha). Esta OSC argumentó que, si bien ellos no son los beneficiarios directos del derecho a la educación, los actos de los poderes ejecutivo y legislativo, y de la ASF vulneraron su esfera jurídica porque es una organización cuyo objeto social es el promover y defender ese derecho (SCJN, 2014: 55-58).

Después de haber sido rechazado por tres tribunales el caso llegó a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien decidió aceptar el amparo y además resolvió a favor de Aprender Primero bajo el argumento que esta organización tiene un interés legítimo sobre el derecho a la educación. La Suprema Corte definió los alcances del concepto jurídico “interés legítimo” plasmado en la fracción I del artículo 107 constitucional como la afectación a la esfera jurídica (los derechos y obligaciones) del quejoso sea persona física o moral (SCJN, 2014: 38-42).

A partir de una interpretación del texto constitucional y tratados internacionales la SCJN argumentó que el Estado mexicano no es el único actor obligado para procurar el efectivo goce del derecho a la educación, son también actores obligados los particulares y la sociedad civil: “se advierte que el derecho a la educación, como derecho social, es una

estructura jurídica compleja, al integrarse por distintas relaciones jurídicas y diversos sujetos, obligaciones y derechos, en las cuales el Estado no es el único responsable de la efectividad de este derecho.” (SCJN, 2014: 48).

Con base en ambos argumentos la Suprema Corte resolvió que esta OSC sí tiene un interés legítimo. Aprender Primero (Mexicanos Primero) una serie acciones como evaluar, monitorear y analizar la adecuada prestación de los servicios públicos educativos y la idoneidad de los maestros y materiales educativos, por ejemplo, que implican que este grupo de presión cumpla con su obligación y objeto social de contribuir al pleno acceso al derecho a la educación de la niñez mexicana. Por lo tanto, Aprender Primero puede solicitar un amparo ante cualquier acto de las instituciones estatales mexicanas o de terceros que afecte el pleno goce del derecho a la educación porque está dentro de su esfera jurídica, es decir, es una OSC que tiene la obligación y es competente con su objeto social de velar por el derecho a la educación de los niños mexicanos (SCJN, 2014: 44-68).

Esta resolución legitimó el actuar de Aprender Primero (Mexicanos Primero) y su poder para influir e incluso obstruir decisiones de política pública educativa frente a otros actores estatales y ciudadanos. A lo largo del sexenio de Enrique Peña Nieto Aprender Primero interpuso varios amparos, denunció corrupción en el manejo de los recursos públicos destinados a la educación, y que el gobierno federal y algunos estatales no cumplían con lo establecido en los textos de la Reforma Educativa y de la Ley General de Educación (Aprender Primero, sin fecha; Garduño, 2015).

Durante la administración peñista los grupos de presión de la sociedad civil pluralistas con vínculos con el sector privado y los intelectuales construyeron una retórica que hizo énfasis en los efectos positivos de la Reforma para alcanzar una educación de calidad, tal vez el más importante fue el desmantelamiento del acuerdo corporativo entre el SNTE y el Estado mexicano, pero también criticaba omisiones, incompetencia y corrupción en su implementación por parte de las autoridades. La CNTE por su parte denunciaba que la Reforma Educativa además de ser un proyecto privatizador de la educación pública estigmatizaba a los maestros, retratándolos como los únicos responsables del mal estado del SEM. Era desde su perspectiva una reforma laboral antes que educativa. Ambos discursos serían la antesala de las campañas electorales del 2018.

En el 2018 los candidatos presidenciales del PAN Ricardo Anaya y del PRI Antonio Meade harían suya la retórica que enunciaba que la Reforma Educativa fue un avance importante en el objetivo de elevar la calidad de la educación pública, pero que existieron errores en su implementación (Figuerola, 2018; Gil, 2018). En el otro extremo, Andrés Manuel López Obrador, candidato del partido Morena, se manifestó en contra de lo que él denominó la mal llamada Reforma Educativa. Al inicio de su campaña prometió cancelar la Reforma, aunque posteriormente matizó que de ser presidente de la República enviaría al Congreso una iniciativa para derogar la Ley del Servicio Profesional docente y la evaluación punitiva. El discurso del morenista tendría eco en el Sindicato y en la Coordinadora, ambas OSC movilizarían a los maestros para apoyarlo<sup>76</sup> (Roldán, 2018).

Por su parte, los grupos de presión de la sociedad civil pluralistas con vínculos con el sector empresarial se movilizaron para abogar por la Reforma Educativa y advertir el retroceso para el SEM que supondría cancelarla. México Evalúa publicó el diagnóstico Léase si se quiere gobernar (en serio) en el que criticaron las omisiones y corrupción por parte de autoridades federales y estatales en la ejecución de la Reforma y del Nuevo Modelo Educativo (México Evalúa, 2018: 270-315). Mexicanos Primero y otras OSC llevaron a cabo campañas de defensa y difusión que fueron desde desplegados, spots televisivos protagonizados por niños y la organización de foros en los que invitaron a los candidatos presidenciales (Calderón, 2018; El Universal, 2018).

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de la República el tablero de fuerzas de los grupos de presión de la sociedad civil cambiaría de nuevo. El 2 de diciembre del 2018 el presidente envió la iniciativa de Ley del Servicio Profesional Docente al Congreso. Al mismo tiempo el Poder Legislativo organizó foros ciudadanos para enriquecer la propuesta presidencial. En estos espacios participaron OSC de tipo pluralista con vínculos con el sector privado, pluralistas no sindicales y sin nexos con los empresarios, sindicales-corporativos y sindicales-pluralistas (Alcántara, 2019; Flores 2019b; Roldán, 2018). Esta pluralidad de grupos de presión en estos foros también se reflejó en la variedad de propuestas y posturas que allí se expusieron.

---

<sup>76</sup> Algunas personas pertenecientes al SNTE y CNTE obtuvieron curules a través del partido Morena (Roldán, 2019a).

El SNTE y la CNTE pedían al ejecutivo federal la cancelación de la Reforma Educativa sancionada por el gobierno anterior. Al igual que en las administraciones pasadas estos grupos de presión de la sociedad civil harían uso del corporativismo y de la movilización magisterial para voltear la mirada de Estado mexicano a sus intereses. Fiel a la costumbre corporativa el Sindicato que en el sexenio anterior apoyó la Reforma Educativa de Peña Nieto, hizo lo mismo con la propuesta de AMLO a pesar de que en la retórica fuesen proyectos constitucionales distintos. Además de participar en los foros organizados por el poder legislativo, el SNTE le entregó su propuesta al ejecutivo federal y mantuvo reuniones *vis a vis* constantes con presidente.

Posterior al envío de la propuesta por el presidente Obrador y su aprobación por el Congreso el líder nuevo sindical, Alfonso Cepeda, se deshizo en elogios hacia el ejecutivo federal y afirmó que el proyecto de reforma constitucional incorporó el 80% de la propuesta que presentaron en los foros y en las reuniones *vis a vis* con la Presidencia de la República. En su retórica el SNTE reafirmó su componente corporativo:

La mayoría de quienes integramos este Sindicato, que es casi el 90% de los dos millones 400 mil trabajadores que integramos este gremio, nos declaramos aliados del presidente de la República y nos ratificamos como el ‘ejército intelectual’ que siempre está del lado de las instituciones... El SNTE no es un sindicato del gobierno, pero sí somos un sindicato institucional (Notimex, 2019; Reveles, 2019).

Contrario al Sindicato, después de que López Obrador enviase su propuesta de reforma constitucional, la CNTE se movilizó porque a su juicio la iniciativa del presidente era una ley “parchada” que no difería de la anterior en lo sustancial. Rechazaba que sólo el patrón (el Estado mexicano) tuviese injerencia en el ingreso, promoción y reconocimiento de los docentes. Entre sus exigencias estaban el eliminar del artículo 3° lo relativo a lo laboral; cancelar cualquier organismo autónomo que bajo una lógica empresarial evaluase y certificase a los profesores; establecer el compromiso de la rectoría de la educación por parte del Estado; garantizar el 12% del PIB al SEM; el otorgamiento automático de plazas a los egresados de las Escuelas Normales; la reinstalación de 586 cesados y cesar las retenciones salariales (Animal Político, 2019; Reveles, 2019; Toribio, 2019).

En los foros acerca de la Reforma Educativa también participaron grupos de presión de tipo pluralista sin vínculos con el empresariado<sup>77</sup> destacando la propuesta Mantiene, Mejora e Inova (MMI) desarrollada por una organización de investigadores llamada RED (Red, Educación, Derechos). La iniciativa de RED tenía coincidencias y divergencias con la Reforma del sexenio anterior. Pugnaban por la eliminación de la evaluación punitiva hacia los maestros, aunque al mismo tiempo, su propuesta utilizó el concepto calidad de la educación, proponía evaluaciones integrales y obligatorias para el ingreso y promoción de los docentes, y denunció los vicios del pacto corporativo<sup>78</sup> (Flores, 2019b). Dicho proyecto fue arropado por los partidos de oposición PAN, PRI, PRD y Movimiento Ciudadano que lo enviaron como iniciativa de ley en febrero del 2019 (Roldán, 2019b).

La retórica de RED implicó un aparente distanciamiento con Mexicanos Primero. Esta organización sostenía que el proceso de elaboración del texto constitucional anterior protagonizado por Mexicanos Primero fue cerrado y poco plural. Sin embargo, en las concepciones sobre las formas “adecuadas” de relacionarse con el Estado mexicano y de resolver el inherente conflicto que surge en esta interacción eran prácticamente la mismas que Mexicanos Primero y otros OSC de tipo pluralista con vínculos con el sector privado enarbolaban. Esta asociación complementa estas maneras adecuadas de interacción con las instituciones estatales con conceptos como gobernanza basada en la deliberación, consenso y el pluralismo.

En su discurso RED argumentaba que las políticas públicas educativas deben estar basadas en el consenso, no en chantajes e intereses empresariales y/o políticos. Este consenso debe obtenerse a través de un modelo de gobernanza deliberativa en el cual a partir del diálogo razonado y el uso de argumentos técnicos y científicos se convence a los otros. El posible conflicto entre la pluralidad de posturas se resuelve gracias al mejor argumento. Por el contrario, si el ejercicio del poder político y las decisiones gubernamentales no tienen como

---

<sup>77</sup> Mexicanos Primero el gran protagonista de la Reforma Educativa en el sexenio de Enrique Peña Nieto estuvo ausente en estos foros.

<sup>78</sup> Otros elementos dentro de la propuesta de RED fueron: a) Autonomía política y técnica al Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación (CENMCE) que sustituiría al INEE; b) Atención en la educación inicial; y c) Autonomía Universitaria (Flores, 2019b).

cimiento el consenso; entonces, no respetan el pluralismo (Flores, 2018a; 2019a; 2019b; 2019c).

Además de pretender legitimar sus posturas ante la ciudadanía, esta retórica que enarbola las formas adecuadas de interactuar con las instituciones estatales también sirve para que RED justifique al menos implícitamente su ejercicio representativo del derecho a la educación de la niñez mexicana. Este grupo de presión argumenta su función representativa porque su conocimiento científico les permite proponer las mejores políticas para solucionar los problemas del SEM. El fundamentar sus posturas en investigaciones científicas hace a esta organización imparcial y representativa de los ciudadanos no de intereses empresariales ni políticos. Asimismo, RED sostiene un carácter representativo porque sus propuestas respetan al pluralismo al ser una suma de proyectos. Los argumentos científicos permiten que las posturas de esta OSC estén basadas en un consenso entre todos los interesados.

En la misma tesitura, las interacciones con las instituciones estatales y el consecuente conflicto que podría surgir se resuelven con los mejores argumentos no mediante la toma de calles, chantajes o con posturas sobre ideologizadas. Las OSC que no interactúan con el Estado mexicano de esta forma no poseen la legitimidad para representar intereses o no son las que la democracia mexicana necesita. Por ejemplo, Pedro Flores Crespo, integrante de RED, denomina al SNTE como un grupo ilegítimo para formular la política educativa porque su influencia (o poder) en las decisiones gubernamentales se basa en el pacto corporativo no en una deliberación fundamentada en argumentos (Flores, 2018b).

Finalmente, después de un complicado proceso de elaboración y discusión de las múltiples propuestas de reforma constitucional por parte de una pluralidad de OSC y que tuvo lugar no sólo en los foros de participación ciudadana y medios de comunicación, sino también, en las calles de varias ciudades del país el miércoles 15 de mayo del 2019 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Educativa propuesta por el presidente López Obrador, aunque con sus modificaciones. Según el secretario de Educación Pública Esteban Moctezuma esta nueva legislación acabó con el enfoque punitivo y el estigma que la administración pasada había puesto sobre el magisterio para dar paso a la revalorización de los maestros mexicanos (Expansión Política, 2019, Proceso, 2019).

## Conclusiones. La impolítica y la consolidación de la democracia en México.

En el capítulo anterior se buscó reconstruir procesos complejos de apropiación social del poder que dieron a diferentes grupos de presión de la sociedad civil interesados en el tema de la educación pública en México la capacidad de hacer voltear la mirada del Estado mexicano hacia sus intereses. El SNTE cimentó su fuerza en su capacidad de movilizar al magisterio para hacer huelgas o para dar apoyo electoral, y en la relación o jerarquización corporativa con las instituciones estatales mexicanas. La Coordinadora, al ser una facción disidente dentro del Sindicato hizo de la movilización de los profesores disidentes, la cooperación con otros grupos de presión e incluso el trabajo de ciertos intelectuales la base de su poder.

Por su parte, los grupos de presión de la sociedad civil de tipo pluralista con vínculos con el sector empresarial empezaron a adquirir fuerza en la década de los noventa y con la instauración de la democracia en México en el año 2000. A partir de esas fechas diversas OSC se hicieron de recursos humanos y financieros gracias a su cercanía con el empresariado, formaron lazos de cooperación con otras organizaciones afines, establecieron una comunidad epistémica que les permitió dotar de contenido a su retórica de modernización educativa, establecer reglas epistemológicas y axiomáticas para analizar los problemas de la educación pública, y legitimar ante la ciudadanía su forma de interactuar con las instituciones estatales.

Estos largos y complejos procesos de apropiación social del poder a distintos tipos de grupos de presión de la sociedad civil tuvieron su desenlace en las Reformas Educativas del 2013 y 2019. Ambos procesos legislativos muestran cómo distintos tipos de OSC tuvieron la suficiente fuerza para influir en la redacción del texto constitucional. Durante el sexenio de Peña Nieto además de tener un rol protagónico, Mexicanos Primero y su proyecto de calidad educativa fueron los beneficiados. Por el contrario, en la administración de AMLO los grupos sindicales volverían a tener peso en las discusiones sobre la Reforma Educativa. Lo que sigue es argumentar la existencia de retóricas y/o ejercicio del poder impolítico de las OSC en estos procesos.

Durante el sexenio de Peña Nieto la toma violenta de edificios pertenecientes a las instituciones del Estado mexicano por parte de maestros disidentes supuso un uso impolítico del poder por parte de la CNTE. A través de esas acciones este grupo de presión de la sociedad civil pretendió que instituciones del Estado mexicano no llevaran a cabo sus funciones para las que están facultadas ya sea por un marco legal o debido a los procedimientos electorales. El objetivo principal de la Coordinadora era echar atrás la Reforma Educativa mediante movilizaciones violentas. Con ello, este grupo de presión rechazó en su totalidad que representantes populares facultados para tomar decisiones sin un mandato imperativo gracias a las elecciones ejecutaran un proyecto educativo alternativo.

En la administración de Andrés Manuel López Obrador la retórica de un grupo de presión de tipo pluralista sin vínculos con los empresarios como RED es impolítica porque rechaza todo ejercicio del poder político que no provenga de un consentimiento manifestado por todos los interesados. Esta OSC sostiene que el consenso basado en la deliberación razonada debe ser la base de toda política pública, de lo contrario toda decisión gubernamental no respeta el pluralismo democrático. Asimismo, al afirmar que los representantes populares no tienen la capacidad de tomar decisiones sino consultan y reciben el consentimiento de los interesados, se rechaza la ausencia del mandato imperativo. Por lo tanto, en este discurso la facultad de ejercer el poder representativo de los gobernantes no proviene de los procedimientos electorales sino de un consenso entre todos los interesados.

Con este argumento no se pretende afirmar que en las democracias liberales contemporáneas no sea posible o no existan decisiones gubernamentales y políticas públicas que surjan del consenso, lo que se pretende hacer explícito es que un acuerdo manifiesto entre todos los interesados no es requisito *sine qua non* ni para que los representantes populares puedan ejercer el poder representativo, ni para evaluar como “democrática” una decisión gubernamental y/o política pública.

Estas actitudes impolíticas de los grupos de presión implican un detrimento para la consolidación de la democracia mexicana. Para sostener esa afirmación hay que recapitular brevemente los conceptos y premisas teóricas que se expusieron en el primer capítulo. La democracia es una forma de gobierno en la que los principios representativo y democrático suponen tipos distintos de ejercicio de poder por parte de actores gubernamentales y

ciudadanos respectivamente. Ambos principios están en latente tensión (Rosanvallon, 2008: 2-5). Los gobernantes buscar tomar decisiones de manera relativamente libre y al mismo tiempo los ciudadanos pretenden sancionar o premiar a los representantes populares, y hacer que rindan cuentas (Manin, 1997: 161-183). Al institucionalizarse esta fricción se resuelve de manera pacífica e institucional y con ello las democracias se consolidan.

Ahora bien, cuando en el ejercicio democrático del poder actores ciudadanos como los grupos de presión de la sociedad civil rechazan totalmente mediante su retórica o con movilizaciones violentas que los gobernantes tengan la facultad para tomar decisiones sin seguir un mandato imperativo se rompe la institucionalización de esta latente tensión entre los principios representativo y democrático dando como resultado la impolítica. En el caso estudiado en esta tesis hay indicadores como la retórica de RED y las movilizaciones violentas de la CNTE que buscan poner de rodillas al Estado mexicano al manifestar un rechazo total al ejercicio representativo del poder. Por tanto, la participación de estas OSC supone un detrimento para la consolidación de la democracia mexicana.

Si bien esta tesis aborda un estudio de caso, su anclaje en un marco teórico, los hallazgos y sus argumentos permiten reflexionar sobre el posible carácter impolítico de otros actores ciudadanos y grupos de presión de la sociedad civil que no están interesados en el tema educativo, pero que sí tienen una constante interacción con las instituciones del Estado mexicano y que representan intereses y causas que pueden tener una gran aceptación en gran parte de la ciudadanía.

En septiembre de 2020 familiares de personas desaparecidas y grupos feministas tomaron las instalaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en la Ciudad de México para protestar por la violencia de género y exigir la búsqueda de víctimas por desaparición. Durante dicho acontecimiento se vandalizó el edificio y se impidió la entrada al inmueble de los trabajadores de la Comisión (Arteta, 2020; Camacho, 2020). En párrafos anteriores se argumentó la impolítica en la toma violenta de edificios de instituciones del Estado mexicano por parte de la CNTE. Ahora bien, resulta sugerente reflexionar el carácter impolítico de grupos y movimientos más allá de lo loable (incluso a título personal de esta tesis) que es el reclamo por las personas desaparecidas y la equidad de género.

La reflexión también trasciende a la democracia mexicana y toca a la democracia en *latu sensu*. El 6 de enero de 2021 en los Estados Unidos una movilización ciudadana integrada por simpatizantes de Donald Trump mostró un claro ejemplo de un rechazo al principio representativo (impolítica) al tomar por la fuerza el edificio del Capitolio, sede del poder legislativo, para impedir que los legisladores ratificasen los resultados de las elecciones para presidente y cumplieran con una de sus atribuciones que tanto la Constitución de ese país como los procedimientos electorales les otorgan (BBC, 2021). En el 2018 en Francia la protesta de los “chalecos amarillos” puso en estado de sitio a la ciudad de París, se incendiaron varios edificios gubernamentales y llevó al gobierno francés a dar marcha atrás a su decisión sobre los combustibles Diesel (BBC, 2018).

El carácter impolítico de un grupo de presión de la sociedad civil o de un movimiento ciudadano no está definido por la aceptación o simpatía que sus intereses o causas pueden tener entre la población o incluso en los científicos sociales que estudian esos fenómenos. Esta aceptación corresponde a criterios propios de las personas que evalúan como merecedor de su apoyo o repudio a un movimiento o a una organización. Ahora bien, el surgimiento de nuevos actores ciudadanos, el contenido de sus demandas o su intensidad sí depende en parte de la aceptación de los ciudadanos. Entonces, el criterio para evaluar un tipo de participación ciudadana como impolítica tiene que ser analítico, como se pretendió hacer en esta tesis.

La movilización violenta al ser un indicador de la impolítica permite argumentar que tanto la CNTE como las madres que tomaron la CNDH manifestaron un rechazo al ejercicio representativo del poder. Esta idea además de repensar el concepto de participación ciudadana busca reflexionar a la impolítica como un proceso más de la democracia. Tanto la consolidación como la impolítica son parte de esta forma de gobierno. En momentos las democracias gozan de estabilidad y la tensión latente entre los ejercicios democrático y representativo del poder se ha institucionalizado. En otros actores ciudadanos rompen con esta institucionalización y le disputan el poder representativo al Estado. Como proceso la impolítica es abierta, no lineal y contingente por lo que la interacción entre estructuras e individuos puede volver a institucionalizar a los principios representativo y democrático.

Entonces, ¿si la impolítica es parte de esta forma de gobierno, no representa un riesgo para la democracia misma? Al igual que con la comparación antes hecha entre movimientos

con causas distintas, pero que teóricamente se les puede considerar como impolíticos, para establecer cuándo la impolítica influye en el derrumbe de las democracias se necesitan herramientas analíticas. En esa tesitura se pretende reflexionar que cuando la impolítica, es decir, el rompimiento de la institucionalización de la tensión entre los principios democrático y representativo, y las consecuentes acciones de grupos de presión de la sociedad civil, movimientos ciudadanos o cualquier otro actor ciudadano tiene como objetivo el corazón o mejor dicho las dimensiones *sine qua non* de la democracia es posible argumentar que la impolítica puede implicar el derrumbe de un Estado democrático.

Además de lo expuesto en el párrafo anterior, una reflexión sobre el propio trabajo del investigador resulta necesaria. En el estudio de fenómenos como la consolidación de la democracia o la impolítica el propio investigador delimita los procesos a analizar, en ellos puede encontrar eventos impolíticos que supongan un detrimento para la consolidación, pero que no impliquen el derrumbe de las democracias. Sin embargo, los acontecimientos que supusieron sólo el desgaste de la consolidación pueden ser argumentados como sucesos que culminaron en la caída de un Estado democrático.

Lo que pretenden hacer estas reflexiones es poner en la discusión la necesidad de estudiar y pensar sobre los elementos epistemológicos y ontológicos de las democracias; del cambio en las instituciones políticas, en la sociedad e incluso la misma filosofía de la historia; y de conceptos como la impolítica de Rosanvallon que cuyos componentes filosóficos son un tanto difíciles de operacionalizar, pero sumamente estimulantes para repensar definiciones tradicionales como participación ciudadana o las definiciones conceptuales de Morlino que dejan a un lado la filosofía para enfocarse en lo empírico.

## Referencias bibliográficas

### *Referencias*

- Alexander, J. (2006). *The Civil Sphere*. New York: Oxford University Press.
- Alexander, J. Tognato, C. (ed.) (2018). *The Civil Sphere in Latin America*. United States: Cambridge University Press.
- Arato, A. (1996). Emergencia, declive y reconstrucción del concepto de sociedad civil. Pautas para análisis futuros. *ISEGORÍA*, No. 13, 5-17.
- Arnaut, A. (1996). *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887-1994*. México: CIDE.
- Aziz, A. (1989). *El Estado mexicano y la CTM*. México: Ediciones de la casa Chata.
- Bobbio, N. (2018). *El Futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica. (Primera edición 1986).
- Bordón, A. Navarro, A. (2018). Introducción en Bordón, A. Navarro, A. (coords.) *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para elaboración de una agenda educativa 2018-2024*. México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.
- Bunge, M. (2001). *La ciencia, su método y filosofía*. México: Ediciones Siglo Veinte. (Primera edición 1989).
- Cohen, J. Arato, A. (2003). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica. (Primera edición 1992).
- Córdova, A. (1973). *La ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen*. México: Era.
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile: Latinobarómetro.
- Dahl, R. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza.

- \_\_\_\_\_. (2005). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. United States: Yale University Press (First Edition 1974).
- Darendorf, R. (1959). *Class and Class Conflict in Industrial Society*. United States of America: Stanford University Press.
- Del Tronco, J. Hernández, M. (2017). Reforma Educativa 2013: Negociación efectiva y ¿deliberación? en Hernández, M. Parra L. (coords.) *Cabildeo ciudadano y democracia en México 10 años de sociedad civil e incidencia efectiva*. México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República-Centro de Colaboración Cívica.
- Diamond, L. (1996). “Toward Democratic Consolidation” in *The Global Resurgence of Democracy*, Plattner (eds.). Baltimore: John Hopkins University Press.
- Diamond, L. Morlino, L. (2004). An overview. *Journal of Democracy*, No. 15(4), pp. 20–31.
- Dryzek, J. (2013). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. United Kingdom: Oxford University Press. (First edition 2010).
- Dryzek, J. Niemeyer, S. (2013). Representation in Dryzek *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. United Kingdom: Oxford University Press. (First edition 2010).
- Escalante, F. (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: Colegio de México.
- Eusebio, H. (1998). Modernización Educativa: el proyecto empresarial (tesis de licenciatura). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Flores, P. (2011). “Análisis de política educativa. Un nuevo impulso”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 16, Núm. 50, pp. 687-698.
- \_\_\_\_\_. (2017). Educación, políticas públicas y cultura. México: Universidad Autónoma de Querétaro-Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL).

- Fukuyama, F. (2017). *¿El fin de la historia y otros ensayos?* Madrid: Alianza Editorial. (Primera edición 2015)
- Gordillo, E. (1995). *La construcción de un Proyecto sindical: mi testimonio*. México: Taurus.
- Gurza, A. Isunza, E. (2015). Representación y participación democrática. *Desacatos*, No. 49, pp. 10-27
- Habermas, J. (2008). *Teoría de la acción comunicativa I*. México: Editorial Taurus (Primera edición 1981).
- Hernández, L. (2012). *Cero en conducta. Crónicas de la resistencia magisterial*. México: Para leer en libertad.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Critica: Grijalbo Mondadori.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_. (2011). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. United States of America: Simon and Schuster. (First Edition 1996).
- Isunza, E. (1998). Tradiciones, modernidad postmetafísica y eticidad democrática: hacia un nuevo modelo de análisis sociopolítico y su aplicabilidad al México contemporáneo (1968—1993) (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Complutense de Madrid. España.
- Jarquín, M. (2018). *Empresarios y educación en el México mundializado: el momento de la ciudadanía corporativa y la nueva derecha (tesis de licenciatura)*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Kuhn, T. (2006). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica (Primera edición, 1962).
- Latapí, P. (1979). *Política educativa y valores nacionales*. México: Nueva Imagen.

- \_\_\_\_\_. (2004). “La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación”, *Perfiles Educativos*, Vol. 27, No.107, pp. 7-39.
- Loyo, A. (1992). “Actores y tiempos políticos en la modernización educativa”. *El Cotidiano*, Vol. 8, No. 51, pp. 17-22.
- \_\_\_\_\_. (1997). Las ironías de la modernización: el caso del SNTE en Loyo, A (coord.) *Los actores sociales y la educación. Los sentidos de cambio (1988-1994)*. México: UNAM-Plaza y Valdés.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. United States: Cambridge University Press.
- Marx, K. (1997). *La cuestión judía: sobre democracia y emancipación*. Madrid: Santillana (Primera edición 1844).
- Medvetz, T. (2012). *Think Thanks in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Meynaud, J. (1972). Los grupos de presión. Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires. (Primera edición 1960).
- Mexicanos Primero. (2010). *Informe Anual 2010*. México: Mexicanos Primero.
- México Evalúa. (2018). *Léase si se quiere gobernar (en serio)*. México: México Evalúa-National Endowment for Democracy-CIDAQ.
- Millán, R. (1984). El concepto empresarial de sociedad civil. *Estudios Políticos*, vol. 2, Vol.3, pp. 26-39.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Los empresarios ante el Estado y la sociedad (crónica de un sujeto social)*. México: Siglo XXI.
- Morlino L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos: instrumentos de análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Democracia y democratización*. México: Centro de Investigaciones Sociales CIS (Primera edición 2003).

- \_\_\_\_\_. (2019). *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*. México: Siglo Veintiuno Editores, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro CONCYTEQ, Universidad Autónoma de Querétaro.
- Muñoz, A. (2008). Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 13, No. 37, pp. 377-417
- O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal. *Estudios Políticos*, No. 19, pp. 9-45.
- Olvera, A. (2001). Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en Olvera, A. (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, C. (2018). *La contienda por la educación. Globalización, neocorporativismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oxhorn, P. (2001). Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina. *Economía, Sociedad y Desarrollo*, Vol. III, No. 9, pp. 153-195.
- \_\_\_\_\_. (2014). La sociedad civil de adentro hacia afuera. Comunidad, organización y desafío de la influencia política. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XII, No. 222, pp. 257-278.
- Pérez, G. (2011). Los poderes fácticos y el debilitamiento del Estado en Ayala, F. Mora, S. (coords.) *Grupos de poder en México. Alcances y perspectivas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Portelli, H. (1977). *Gramsci y el bloque histórico*. México: Siglo XXI Editores. (Primera edición 1972)
- Puga, C. (1993). *México: Empresarios y poder*. México: UNAM-Editorial Porrúa.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civil Traditions in Modern Italy*. United States: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. United States: Simon & Schuster (First Edition 1999).

- Rosanvallon, P. (2008). *Counter Democracy. Politics in Ages of Distrust*. United States: Cambridge University Press.
- Salas-Porras, A. (2018). *Conocimiento y poder. Las ideas, los expertos y los centros de pensamiento en México*. México: Editoriales Akal.
- Sartori, G. (1997). *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo. Tomo I*. México: Alianza Editorial (Primera edición 1987).
- Schlosberg, D. (2006). The Pluralist Imagination in Dryzek, J. Honig, B. Phillips, A. (coords.) *The Oxford Handbook of Political Theory*. United States: Oxford University Press.
- Schmitter, P. (1992). “Corporativismo” en Luna, M. Pozas, R *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- \_\_\_\_\_. (1992). The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups. *American Behaviorist Scientist*, Vol. 35, No. 4/5, pp.422-449.
- \_\_\_\_\_. (1993). Some Propositions about Civil Society and the Consolidation of Democracy. *IHS - Reihe Politikwissenschaft*, No. 10, pp.1-19.
- Somuano, M. (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*. México: Colegio de México.
- Street, S. (2000). “Trabajo docente y poder de base en el sindicalismo democrático magisterial en México. Entre reestructuraciones productivas y resignificaciones pedagógicas” en Gentilli, P. Frigoto, G (coords.) *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Tirado, R. (1997). La cúpula empresarial en el debate educativo en Loyo, A. (coord.) *Los actores sociales y la educación: los sentidos de cambio*. México: Plaza y Valdés-UNAM.
- \_\_\_\_\_. (2015). Teorías y conceptos para analizar las organizaciones gremiales de empresarios. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 77, No. 3, pp. 467-495

Weber, M. (2016). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. (Primera edición 1922).

Woldenberg, J. (2012). *Historia, mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: Colegio de México

Zurita, U. (2015). La participación social y los Consejos de Participación Social a partir de la reforma impulsada en el sexenio 2012-2018 en Marcos, E. (coord.) *Las condiciones de la participación social en la educación en México. Alcances y límites*. México: El Colegio de Sonora- Juan Pablos Editor.

#### *Fuentes periodísticas*

Melgar, I. (2012). “Elba acotada: ¿una ilusión?” *Excélsior*. México. 15 de diciembre.

Riva Palacio, R. (2007). “Descalifica Elba Esther a titular de la SEP”, *El Universal*, 23 de julio.

Peña Nieto, E. (2012). “Discurso íntegro del presidente Peña Nieto a la nación” *Excélsior*. México. 2 de diciembre.

#### *Fuentes periodísticas electrónicas.*

Alcántara, S. (2019) “Senado prepara foros sobre reforma educativa”, en *El Universal*, consultado el 21 de octubre del 2020. Disponible en [<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/senado-prepara-foros-sobre-reforma-educativa>].

Amparo contra el malgasto educativo y obtención del interés legítimo, en *Aprender Primero*, consultado el 22 de septiembre del 2020, disponible [<http://www.aprenderprimero.org/web/2016/11/07/amparo-contra-el-malgasto-educativo-e-interes-legitimo/>]

- Animal Político. (2019). “CNTE marcha contra nueva reforma educativa; dice que es una ley parchada”, en *Animal Político*, consultado el 25 de octubre del 2020, disponible en [<https://www.animalpolitico.com/2019/05/cnte-marcha-reforma-educativa-amlo/>]
- Arteta, I. (2020). “Feministas se quedan en la CNDH, dicen que seguirán recibiendo a madres de víctimas”, en *Animal Político*, consultado 22 de enero del 2021, disponible en [<https://www.animalpolitico.com/2020/09/feministas-quedan-cndh-seguiran-recibiendo-madres-victimas/>]
- BBC. (2018) “`Chalecos amarillos` en Francia: la protesta que llevó a Emmanuel Macron a cancelar la subida del precio de los combustibles”, en *British Broadcasting Channel (BBC)*, consultado 22 de enero del 2021, disponible en [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46421429>]
- \_\_\_\_\_. (2021). “Capitolio de Estados Unidos. Cómo fue el caótico ‘día de la infamia’ que vivió EE.UU. con el violento asalto al Congreso por seguidores de Trump”, en *British Broadcasting Channel (BBC)*, consultado 22 de enero del 2021. Disponible en [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55564219>]
- Calderón, D. (2018). “Empieza por lo Primero”, en *Educación Futura*, consultado el 21 de octubre de 2020, disponible en [<http://www.educacionfutura.org/empieza-por-lo-primero/>]
- Camacho, F. (2020). “Familiares de desaparecidos ‘toman’ sala de la CNDH”, en *La Jornada*, consultado el 22 de enero del 2021, disponible en [<https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/09/02/familiares-de-desaparecidos-toman-sala-de-la-cndh-1989.html>]
- Excélsior. (2013). “Detienen a Elba Esther Gordillo, PGR la acusa malversación de fondos”, en *Excélsior*, consultado el 28 de septiembre del 2020, disponible en [<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886284#imagen-1>]
- Expansión Política. (2016). “Los hechos que han marcado las protestas de la CNTE contra la reforma educativa”, en *Expansión Política CNN*, consultado el 20 de enero del 2021,

disponible en [<https://expansion.mx/nacional/2016/06/02/los-hechos-que-han-marcado-las-protestas-de-la-cnte-contra-la-reforma-educativa>]

\_\_\_\_\_. (2019). “Tras el aval de los congresos, el gobierno de AMLO promulga la reforma educativa”, en *Expansión Política CNN*, consultado el 30 de septiembre del 2020, disponible en [<https://politica.expansion.mx/congreso/2019/05/15/el-congreso-de-la-union-declara-constitucional-la-reforma-educativa>]

\_\_\_\_\_. (2021). “Los hechos que han marcado las protestas de la CNTE contra la reforma educativa”, *Expansión Política CNN*, consultado el 20 de enero del 2021, disponible en [<https://expansion.mx/nacional/2016/06/02/los-hechos-que-han-marcado-las-protestas-de-la-cnte-contra-la-reforma-educativa>]

Figueroa, H. (2018). “Error histórico dar marcha atrás a la Reforma Educativa: Anaya”, en *Excélsior*, consultado el 21 de octubre del 2020, disponible en [<https://www.excelsior.com.mx/nacional/error-historico-dar-marcha-atras-a-reforma-educativa-anaya/1237699>]

Flores, P. (2018a). “Por una gobernanza basada en la deliberación”, en *Educación Futura*, consultado el 21 de octubre del 2020, disponible en [<http://www.educacionfutura.org/por-una-gobernanza-basada-en-la-deliberacion/>]

\_\_\_\_\_. (2018b). “AMLO y Elba Esther: ¿qué política educativa?”, en *Educación Futura*, consultado el 22 de octubre del 2020, disponible en [<http://www.educacionfutura.org/amlo-y-elba-esther-que-politica-educativa/>]

\_\_\_\_\_. (2019a). “¿A mejor oposición políticas educativas más efectivas? Primera parte”, en *Educación Futura*, consultado el 22 de octubre del 2020, disponible en [<http://www.educacionfutura.org/a-mejor-oposicion-politicas-educativas-mas-efectivas-primera-parte/>]

\_\_\_\_\_. (2019b). “¿Iniciativa de educación por consenso? Prueba de fuego para AMLO.”, en *Nexos*, consultado el 21 de octubre del 2020, disponible en [<https://educacion.nexos.com.mx/?p=1655>]

- \_\_\_\_\_. (2019c). “A mejor oposición, ¿políticas educativas más efectivas? Segunda y última parte”, en *Educación Futura*, en consultado el 22 de octubre del 2020, disponible en [<http://www.educacionfutura.org/a-mejor-oposicion-politicas-educativas-mas-efectivas-primera-parte/>]
- Garduño, V. (2015). “Mexicanos Primero pide al INEE que interponga controversia contra el ejecutivo”, en *Educación Futura*, consultado el 21 de octubre del 2020, disponible en [<http://www.educacionfutura.org/mexicanos-primero-pide-al-inee-que-interponga-controversia-contra-el-ejecutivo/>]
- Gil, J. (2018). “Meade a AMLO: ‘La reforma educativa, va. No vamos a permitir que canceles el futuro de nuestros hijos’ ”, en *Revista Proceso*, consultado el 21 de octubre del 2020, disponible en [<https://www.proceso.com.mx/534104/meade-a-amlo-la-reforma-educativa-va-no-vamos-a-permitir-que-canceles-el-futuro-de-nuestros-hijos>]
- Jarquín, M. (2019). Reforma educativa: el negocio que debe de terminar, en *Educación Futura*, consultado el 21 de octubre del 2020, disponible en [<http://www.educacionfutura.org/reforma-educativa-el-negocio-que-debe-terminar/>]
- Juárez, E. (2018). “Designan a director de Mexicanos Primero como titular de Educación en gobierno de Sinaloa; le sustituye Jennifer O’Donoghue”, en *Educación Futura*, consultado el 28 de septiembre del 2020, disponible en [<https://www.educacionfutura.org/designan-a-director-de-mexicanos-primero-como-titular-de-educacion-en-gobierno-de-sinaloa-le-sustituye-jennifer-odonoghue/>]
- Notimex. (2019). “SNTE respalda la reforma educativa aprobada por la Cámara de Diputados”, en *El Economista*, consultado el 25 de octubre del 2020, disponible en [<https://www.eleconomista.com.mx/politica/SNTE-respalda-la-reforma-educativa-aprobada-por-la-Camara-de-Diputados-20190426-0069.html>]
- Molina, H. (2018). “CNTE pide a López Obrador derogar la reforma educativa”, en *El Economista*, consultado el 21 de octubre de 2020, disponible en

[<https://www.eleconomista.com.mx/politica/CNTEpide-a-Lopez-Obrador-derogar-la-reforma-educativa-20180813-0043.html>]

Poy, L. (2012). “Gordillo dice no a la reforma educativa; no es con amenazas como mejoraremos”, en *La Jornada*, consultado el 28 de septiembre del 2020, disponible en [<https://www.jornada.com.mx/2012/12/20/politica/008n1pol>]

Proceso (2019). “AMLO anuncia promulgación de la nueva reforma educativa”, en *Revista Proceso*, consultado el 28 de septiembre del 2020, disponible en [<https://www.proceso.com.mx/584135/amlo-anuncia-promulgacion-de-la-nueva-reforma-educativa>]

Reveles, C. (2019). “SNTE apoya la reforma educativa impulsada por AMLO y la CNTE la rechaza; aquí sus razones”, en *Animal Político*, consultado el 25 de octubre del 2020, disponible en [<https://www.animalpolitico.com/2019/04/snte-reforma-educativa-cnte/>]

Roldán, N. (2018). “AMLO promete echar atrás la reforma educativa y eliminar la evaluación docente”, en *Animal Político*, consultado el 21 de octubre del 2020, disponible en [<https://www.animalpolitico.com/2018/02/amlo-reforma-educativa-snte-elecciones-mexico/>]

\_\_\_\_\_. (2019a). “De las protestas a una curul: diputados de la CNTE y SNTE que aprobaron dictamen de leyes educativas”, en *Animal Político*, consultado el 21 de octubre de 2020, disponible en [<https://www.animalpolitico.com/2019/09/diputados-cnte-snte-leyes-educativas/>]

\_\_\_\_\_. (2019b). “Cuatro partidos, con respaldo de expertos y sociedad civil, presentan iniciativa de Reforma Educativa”, en *Animal Político*, consultado el 21 de octubre de 2020, disponible en [<https://www.animalpolitico.com/2019/02/expertos-sociedad-civil-iniciativa-reforma-educativa-partidos-respaldan/>]

Villa y Caña, P. Morales, A. (2020). “Cancelación de la reforma educativa ha evitado paros de maestros en el país: AMLO”, en *El universal*, consultado el 26 de enero del 2021, disponible en [<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/la-mananera-de-amlo-reforma-educativa>]

### *Citas Electrónicas*

Discurso de Enrique Peña Nieto. Promulgación de la Reforma Constitucional en Materia Educativa. Secretaría de Educación Pública. Consultado el 26 de enero del 2021. Disponible en [<https://www.gob.mx/sep/prensa/discurso-de-enrique-pena-nieto-promulgacion-de-la-reforma-constitucional-en-materia-educativa?idiom=es>]

México Evalúa equipo. *México Evalúa*. Consultado el 16 de septiembre del 2020. Disponible en [<https://www.mexicoevalua.org/equipo/luis-rubio/>]

Mexicanos Primero lanza spot en que niños “defienden” la reforma educativa. *El Universal-Canal de Youtube*. Consultado el 21 de octubre de 2020. Disponible en [<https://www.youtube.com/watch?v=YxBtFiMalp0>]

Villareal, E. [entrevista por JP], coordinador del doctorado en Políticas Públicas en el CIDE, Procesos y enfoques de la política pública, 2018, 26 de enero, Ciudad de México. Disponible en [<https://www.youtube.com/watch?v=AR3U5HKWO8g>]

### *Marco legal*

Diario Oficial de la Federación, Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil. México, 9 de febrero del 2004

Diario Oficial de la Federación, Ley de Planeación. México, 5 de enero 1989

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México, 19 de mayo de 1992.

## **Bibliografía**

Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos. (Primera edición 1970).

Desmoullis, L. (2009). “Profits symboliques e identité(s): entre affirmation et denegation”. *Quaderni. Communication, techonologies, pouvoire*. No.70, pp. 11-27.

Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Galston, W. (2005). *The Practice of Liberal Pluralism*. United States: Cambridge University Press.
- Habermas, J. (2008). *Teoría de la acción comunicativa I*. México: Editorial Taurus (Primera edición 1981).
- Huntington, S. (2006). *Political Order in Changing Societies*. United States of America: New Haven and London-Yale University Press. (First Edition 1968).
- March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York y Londres: The Free Press and Collier McMillan.
- Medina, L. (1978). *Del cardenalismo al avilacamachismo*. México: El Colegio de México.
- O'Donnell, G. Schmitter, P. (1986). *Transitions From Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. United States: The John Hopkins University Press.
- Popper, K. (1992). *The Logic of Scientific Discovery*. United States: Routledge Classics (First edition 1959).
- Schmitter, P. Karl, T. (1991). What Democracy Is and What Is Not. *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 3, pp. 75-88.
- Whitehead, L. (2011). *Democratización. Teoría y experiencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (Primera edición 2002).

### *Citas electrónicas*

- Calderón, F. [entrevista por LZ], ex presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, 21 de mayo, Ciudad de México, disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=RtxKHI64JZI&t=1563s].
- Gordillo, E. [entrevista por JF], ex lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo: “Pienso hablar, opinar y actuar en la vida de México”, 2020, 17 de febrero, Ciudad de México, disponible en [https://elpais.com/internacional/2020/02/16/actualidad/1581869100\_087536.html]

## Anexos. Tablas de operacionalización.

<b>Dimensión proceso de apropiación social del poder</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Indicadores</b>
<p>Posición en la estructura económica que algunos grupos de presión de la sociedad civil les otorga recursos materiales y humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ La integración de personas altamente especializadas dentro de las organizaciones, por ejemplo, la contratación de académicos;</li> <li>✚ Las formas de financiamiento, por ejemplo, el apoyo empresarial;</li> <li>✚ La presencia de empresarios en sus patronatos, consejos directivos, presidencias, etc, por ejemplo, los grupos de presión de la sociedad civil pluralistas con respaldo empresarial como Mexicanos Primero.</li> <li>✚ Los recursos humanos suficientes para iniciar huelgas, bloquear ciudades y/o pueblos, dar apoyo electoral, iniciar huelgas, tomar casetas, bloquear carreteras, hacer manifestaciones y/o plantones en ciudades, por ejemplo, los grupos de presión de la sociedad civil sindicales-corporativos como el SNTE.</li> </ul>

Categoría	Indicadores
<p>El trabajo de los intelectuales para hacer inteligible al mundo cotidiano y legitimar proyectos políticos y las maneras “correctas” en las que las OSC deben interactuar con el Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1066 284 1990 544">✚ Las investigaciones que siguen determinadas reglas epistemológicas, ontológicas y axiomáticas (Indicador de la presencia de comunidades epistémicas), por ejemplo, las premisas teóricas, metodologías o axiológicas en el trabajo de los intelectuales;</li> <li data-bbox="1066 560 1990 917">✚ Los comunicados, discursos y/o manifiestos de los intelectuales formas en las que las OSC tienen que interactuar con las instituciones estatales (Indicador de la presencia de comunidades epistémicas), por ejemplo, la retórica que etiqueta a los sindicatos como ilegítimos para representar los intereses de la niñez mexicana porque su influencia se basa en el pacto corporativo y no en la deliberación razonada;</li> <li data-bbox="1066 933 1990 1031">✚ Las encuestas de opinión, por ejemplo, la encuesta telefónica del Centro de Estudios de Opinión de la Cámara de Diputados;</li> <li data-bbox="1066 1047 1990 1193">✚ La capacidad de las organizaciones para movilizar a múltiples personas, por ejemplo, la CNTE y su facultad para movilizar a maestros y no docentes.</li> </ul>

Categoría	Indicadores
<p>La cooperación con otras OSC para intercambiar recursos humanos y materiales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1066 284 1990 487">✚ La difusión e impulso de proyectos políticos, ideas, investigaciones científicas y evaluaciones de política pública entre distintas OSC, por ejemplo, los comentarios de otros académicos a las investigaciones de Mexicanos Primero;</li> <li data-bbox="1066 495 1990 755">✚ La ocupación de distintos puestos en las organizaciones de la sociedad civil, universidades y centros de investigación por las mismas personas, por ejemplo, los miembros de Mexicanos Primero también ocupan puestos en organizaciones empresariales, otras OSC y en universidades;</li> <li data-bbox="1066 763 1990 868">✚ La formación de redes de OSC, por ejemplo, la red Muévete por la Educación.</li> <li data-bbox="1066 876 1990 1052">✚ Las movilizaciones en apoyo otras organizaciones, por ejemplo, Sindicato Mexicano de Electricistas se sumó a las movilizaciones de la CNTE.</li> </ul>
Categoría	Indicadores
<p>El acceso privilegiado a las decisiones gubernamentales a través de la jerarquización por parte del Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1066 1110 1990 1378">✚ Un marco jurídico que institucionalice sistemas de intermediación pluralista y corporativo, por ejemplo, El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública o la Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Los espacios de co-gobernanza;</li> <li>✚ Los espacios parlamentos abiertos, por ejemplo, los foros organizados por el poder legislativo;</li> <li>✚ Las reuniones <i>vis a vis</i> con autoridades gubernamentales, por ejemplo, las reuniones miembros de Mexicanos Primero y funcionarios de la SEP;</li> <li>✚ Los puestos dentro de las instituciones del Estado, por ejemplo, la Subsecretaría de Educación Básica;</li> <li>✚ La administración y gestión de los recursos públicos fuera de las instituciones estatales, por ejemplo, las plazas docentes.</li> </ul>
<b>Categoría</b>	<b>Indicadores</b>
<p>Un marco legal que legitima las acciones e interacciones entre los propios actores no gubernamentales como los grupos de presión de la sociedad civil y entre éstos el Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ El registro del SNTE ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;</li> <li>✚ El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública;</li> <li>✚ Los artículos séptimo y noveno de la CPEUM;</li> <li>✚ La Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil;</li> <li>✚ La Ley de Planeación;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia que reconocen el interés legítimo de una OSC, por ejemplo, la otorgada a Aprender Primero.</li> </ul>
--	---

<b>Dimensión comunicativa de los grupos de presión de la sociedad civil</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Indicadores</b>
La posición en la estructura económica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ La retórica por mejores condiciones salariales y de bienestar para los trabajadores, por ejemplo, la enarbolada por los grupos de presión sindicales;</li> <li>✚ La retórica de reconocimiento a los docentes como una parte una parte fundamental en la educación pública mexicana, por ejemplo, la enarbolada por los grupos de presión sindicales;</li> <li>✚ La retórica que concibe a la educación como un elemento importante dentro de la modernización económica del país y para ser competitivos en una economía globalizada, por ejemplo, la enarbolada por Mexicanos Primero;</li> <li>✚ La retórica que pugna por una educación de calidad necesaria para la modernización de la educación y un mejor aprendizaje de la niñez mexicana para ser competitivos en un mercado global, por ejemplo, los discursos elaborados por Mexicanos Primeros y RED</li> </ul>

Categoría	Indicadores
<p>Las retóricas que denuncian la experimentación de situaciones de menosprecio, rechazo, indignidad, discriminación y desposesión de derechos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="869 289 1980 378">✚ Una retórica que demanda la democratización sindical, por ejemplo, la enarbolada por la CNTE;</li> <li data-bbox="869 435 1980 573">✚ Una retórica que reclama la exclusión ciudadana falta de transparencia y respaldo científico en la elaboración de las políticas públicas, por ejemplo, los discursos de Mexicanos Primero y RED;</li> <li data-bbox="869 630 1980 768">✚ Una retórica que reclama el goce de un derecho de terceros como el derecho a la educación de la niñez mexicana, por ejemplo, los discursos de Mexicanos Primero o los grupos de presión sindicales-corporativos.</li> </ul>
Categoría	Indicadores
<p>Las formas “correctas” de interacción entre los grupos de presión y el Estado, y la resolución del conflicto que surge de esas interacciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="869 852 1980 990">✚ Una retórica que supone que el conflicto se tiene que resolver mediante la deliberación razonada con argumentos técnicos para llegar a un consenso, por ejemplo, los discursos de Mexicanos Primero y RED;</li> <li data-bbox="869 1047 1980 1250">✚ Una retórica que afirma que la movilización y la constante lucha “desde abajo”, es la forma de resolver el conflicto e influir en las decisiones de las instituciones estatales, por ejemplo, los discursos de los grupos de presión sindicales-corporativos como el SNTE y la CNTE;</li> </ul>

Categoría	Indicadores
<p>La justificación de la función representativa de estas asociaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="869 289 1980 435">✚ Las retóricas que parten de la posición en la estructura económica para justificar su carácter representativo como ser trabajador de la educación, por ejemplo, las enarboladas por los grupos de presión sindicales-corporativos;</li> <li data-bbox="869 451 1980 597">✚ Las retóricas que parten de la experimentación de situaciones de menosprecio que reclaman el no reconocimiento de un derecho, por ejemplo; el reclamo por la exclusión de los ciudadanos de Mexicanos Primero.</li> <li data-bbox="869 613 1980 816">✚ Las retóricas del uso de conocimiento técnico del tema y de argumentos científicos para influir en la política pública educativa y solucionar el inherente conflicto que surge debido a la interacción entre el Estado y las OSC, por ejemplo, el discurso de Mexicanos Primero y RED</li> <li data-bbox="869 833 1980 1084">✚ Las retóricas que parten de las formas en las que se desenvuelve el conflicto la lucha y movilizaciones populares para incidir en las decisiones gubernamentales educativa y solucionar el inherente conflicto que surge debido a la interacción entre el Estado y las OSC, por ejemplo, por ejemplo, el discurso enarbolado por organizaciones como la CNTE.</li> </ul>

<b>Dimensión impolítica del poder de los grupos de presión de la sociedad civil</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Indicadores</b>
Un rechazo total a la facultad de los representantes populares para tomar decisiones gubernamentales a través del uso violento de su poder.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ La toma por la fuerza de instalaciones gubernamentales; por ejemplo, la decisión de la CNTE de vandalizar y ocupar por la fuerza instalaciones gubernamentales como el Instituto Nacional Electoral (INE) en el 2016.</li> </ul>
<b>Dimensión impolítica de la retórica de los grupos de presión de la sociedad civil</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Indicadores</b>
Un rechazo total a la facultad de los representantes populares para tomar decisiones a través del funcionamiento de las instituciones estatales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Una retórica que concibe al Estado como inherente corrupto e inepto, y que no sabe gobernar; por ello, los representantes populares tienen sólo que administrar lo que la sociedad civil decide;</li> <li>✚ Una retórica de rendición de cuentas que busca verificar que las instituciones estatales efectivamente lleven a cabo a cabalidad lo acordado en la sociedad.</li> </ul>
<b>Categoría</b>	<b>Indicadores</b>
Un rechazo total a la facultad de los representantes populares para tomar decisiones a través de la base de las decisiones gubernamentales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Una retórica que argumenta que todo ejercicio del poder representativo debe tener como base el consenso entre todos los interesados, por ejemplo, el discurso de RED rechaza las decisiones gubernamentales que no partan del consenso.</li> </ul>