



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Instituto de Investigaciones Sociales

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

**El proceso legislativo de la reforma educativa de 2013.
Dinámicas de equilibrio y cambio**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR EL GRADO DE:
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

PRESENTA

ERIKA YAZMIN GÓMEZ ZAMARRIPA

**Directora de Tesis:
Dra. Luisa Bejar Algazi
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM**

Ciudad Universitaria, CD. MX., noviembre 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

***A mis padres y hermanos...
Al aquí y al ahora...***

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN Y CAMBIO DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO.....	12
1.1 La política educativa desde el análisis sistémico-institucional	13
1.2 Antecedentes contextuales de la política educativa mexicana	16
1.3 La influencia del poder legislativo en el sistema educativo nacional durante los gobiernos priístas	23
1.4 El impacto de la alternancia partidista en la política educativa mexicana...	26
1.4.1 <i>La continuidad en la política educativa en tiempos de alternancia</i>	33
1.5 La construcción de un nuevo acuerdo: El Pacto por México	34
CAPÍTULO II. EL CAMBIO EN LA TOMA DE DECISIONES LEGISLATIVA. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL CAMBIO POLÍTICO	38
2.1 La toma de decisiones en escenarios legislativos	39
2.2 El cambio en la toma de decisiones	42
2.3 La teoría del equilibrio puntuado. Un enfoque para el estudio del cambio .	45
2.3.1 <i>Las dinámicas de cambio y estabilidad</i>	48
2.4 Variables para el estudio del cambio en la toma de decisiones legislativas	52
2.4.1 <i>La redefinición de los problemas públicos visto como una ventana de oportunidad</i>	52
2.4.2 <i>Los emprendedores legislativos</i>	56
2.4.3 <i>Eventos políticos coyunturales</i>	58
CAPÍTULO III. EL CAMBIO EN LA POLÍTICA EDUCATIVA: DEL EQUILIBRIO AL PACTO POR MÉXICO.....	61
3.1 La reformulación del problema público educativo	62
3.1.1 <i>La interpretación del problema educativo en el Pacto por México</i>	69
3.2 Los emprendedores legislativos	75
3.2.1 Principales operarios del cambio al interior de las Cámaras legislativas, posturas a favor y en contra	80
3.3 Eventos coyunturales	87
3.3.1 Acuerdos interpartidistas: Pacto por México	87
3.3.2 Alternancia partidista, el regreso del PRI a los Pinos.....	90
3.3.3 Influencia de los organismos internacionales.....	92
3.3.4 Clima político (percepción ciudadana)	95
3.3.5 Monopolio de política	98
3.4 Análisis cualitativo comparativo sobre el proceso de reforma a la política educativa de 2013.....	101
Conclusiones	107
Anexos	117
Bibliografía	124

AGRADECIMIENTOS

A mi casa, la Universidad Nacional Autónoma de México por la oportunidad que me dio al aceptarme en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, De entre su plantilla de profesores, me siento obligada a agradecer la colaboración de la Dra. Luisa Béjar, siempre preocupada por transmitir sus conocimientos y formar profesionistas e investigadores capaces de cuestionarse y dar explicaciones a los fenómenos y problemáticas políticas y sociales que aquejan a nuestro país. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología sin el cual este trabajo no hubiera sido posible.

Al Dr. Khemvirg Puente por su guía y consejos durante el proceso de realización de este trabajo. A la Dra. Aurora Loyo por sus atinadas observaciones y consejos. A la Dra. Helena Varela por su amabilidad, atención y revisión durante el proceso de investigación. Al Dr. Alejandro Navarro por compartir su experiencia y comentarios. Al Dr. Manuel Alcántara y a la Dra. Mercedes García por su hospitalidad y atención durante mi paso por la Universidad de Salamanca.

Quiero ofrecer un especial agradecimiento a Ana Aguayo y Gregorio Rodas por su apoyo, ánimo e impulso, ayer hoy y siempre. A Rebeca Camacho por ser mi gran amiga de toda la vida, al grupo de *La Peste*: Paulina, Johana, Erika, Julia y Ana, porque siempre me animaron e impulsaron, aún a pesar de las adversidades y complicaciones que se me presentaron.

Me siento especialmente agradecida con Raymundo Alva, mi único compañero de master que durante todo el proceso de maestría estuvo codo a codo trabajando conmigo y enfrentando las mismas complicaciones.

INTRODUCCIÓN

Las reformas a las políticas públicas son un tema de reciente análisis en los círculos académicos debido a su capacidad para responder a múltiples interrogantes sobre los sistemas políticos y el entramado institucional en el que se desenvuelven. Las experiencias internacionales y los estudios sobre política muestran que a través del análisis de política pública es posible responder a cuestiones relacionadas con el comportamiento de los actores políticos, la toma de decisiones en escenarios deliberativos y el surgimiento del cambio institucional.

Esta situación permite conocer los procesos de estabilidad y cambio que caracteriza a la toma de decisiones sobre política, así como las dinámicas bajo las que operan los actores y las estrategias que desarrollan para mantener su equilibrio o inducirlos a la transformación. Es por ello que explicar aquellas dinámicas que responde a soluciones adoptadas para dar respuesta a los problemas públicos resulta un tema de gran interés, pues va más allá de un análisis institucional, al contemplar la figura del sujeto como tomador de decisión y emplear un análisis multi-variable que introduce diversos elementos explicativos para dar respuesta a un fenómeno en particular, como lo es el cambio en la política.

El sistema educativo mexicano es un ejemplo que permite evidenciar esta particularidad de las dinámicas políticas, pues mostró durante un largo periodo de tiempo amplia estabilidad, al bloquear y adoptar diversas estrategias que evitaron cualquier afectación o influencia de actores externos al núcleo de política, lo cual permitió blindar y reforzar el *statu quo*. Aún a pesar de esta

característica, entre los años 2012 y 2013 se presentó la oportunidad de un cambio que transformara ciertas dimensiones del sistema, lo que implicó una modificación en el comportamiento de los tomadores de decisiones, el cambio en sus preferencias, la reinterpretación de los problemas públicos y la elección de nuevas soluciones.

Ante este panorama, llama la atención la ocurrencia del cambio, ya que aún a pesar de que anteriormente se presentaron al interior de los órganos legislativos variadas propuestas que pretendían atender los principales problemas del sector educativo, a través de la promoción de diversas interpretaciones y numerosas alternativas para solucionarlo, la mayor parte de las veces estas no lograron ser defendidas por algún actor político, respaldadas por un sector social considerable; o bien, aún a pesar de poseer ambas características, no triunfaron al intentar movilizar el sesgo, lo que lleva a cuestionarse ¿por qué en el pasado no fue posible un cambio que modificara el *statu quo* del sistema educativo y en el presente sí?

En consecuencia, el presente trabajo tiene por objeto conocer qué factores políticos e institucionales permitieron que se creara un cambio en la política educativa a través de la toma de decisiones legislativas; explicar el cómo dichos factores influyeron para provocar esta modificación al *statu quo*; y de qué manera afectaron la toma de decisiones al interior del Congreso. Para atender dichos objetivos, se sostiene la idea de que el cambio en la toma de decisiones fue posible gracias a la ocurrencia y combinación (paralela) de tres principales factores: la reformulación del problema público, las acciones desarrolladas por los emprendedores legislativos y la ocurrencia de eventos políticos coyunturales. Todos ellos factores que acontecieron en un momento y espacio determinado y provocaron la apertura de una ventana de oportunidad por la cual se introdujo el cambio sistémico.

La reformulación del problema público tiene que ver con un proceso intencional que ejecutan ciertos actores con el objetivo de obtener algún beneficio de su transformación. Generalmente los problemas cuentan con una imagen de política dominante que prevalece por largos periodos de tiempo, pero cuando los actores consideran que modificarla les ofrece incentivos mayores a los que se tienen, buscan movilizar sus recursos e imponer nuevas imágenes.

El papel que juegan los emprendedores legislativos es importante para movilizar el tema al interior de los órganos parlamentarios, pues tienen la capacidad de enganchar una solución a un problema e incluirlo en la agenda deliberativa, al tiempo que poseen la capacidad de ser escuchados por otros actores, ejercer presión política, disponer de una red de contactos y habilidades para negociar temas al interior del Congreso, y dada su experiencia al interior del parlamento, en ocasiones tienden a ser persistentes, lo que les ofrece una amplia capacidad para disponer de recursos cognitivos, organizacionales, políticos, económicos, etcétera.

Finalmente, el surgimiento de eventos coyunturales influye de manera tal que su ocurrencia puede llegar a afectar los sistemas de política, ya sea para protegerlos de afectaciones o para generar ambientes propicios que movilicen a los actores a tomar decisiones sobre ciertos temas. Dichos acontecimientos que se presentan en un tiempo y espacio determinado, pueden llegar a movilizar el apoyo político, a los grupos de interés, a los medios de comunicación y a la sociedad en general, con lo que crean fuerzas de presión que inducen a los actores legislativos a tomar decisiones sobre temas específicos de política.

Para desarrollar la presente investigación se realiza un análisis explicativo cuya base teórica se centra en el modelo de equilibrio puntuado propuesto Baumgartner y Jones (2012), que permite generar explicaciones sobre la estabilidad y el cambio en las políticas públicas, entendidas ambas bajo un mismo proceso. Dicho enfoque entiende a las políticas públicas como sistemas

que cambian de manera incremental durante largos periodos de tiempo, pero que de vez en cuando pueden sufrir severas afectaciones que modifican abruptamente su curso y generen cambios significativos. De manera adicional, se recurre al apoyo de algunos otros modelos teóricos para explicar el surgimiento de las ventanas de oportunidad, el concepto de emprendedores legislativos y el efecto que la coyuntura puede llegar a tener en los procesos políticos.

Para explicar el problema antes planteado, se emplea una metodología basada en métodos cualitativos que hace uso de dos tipos de aproximaciones: el análisis del discurso de los Presidentes, legisladores y actores involucrados altamente relevantes; y la identificación de los principales operarios y promotores del cambio, mediante una revisión de fuentes hemerográficas publicadas entre 1992 y 2013. Lo anterior con la finalidad de identificar las principales concepciones del problema educativo y soluciones adoptadas, los mecanismos de acción desarrollados por los emprendedores legislativos, y la influencia que ciertos eventos tuvieron en el sistema de política en cuestión.

De manera complementaria se realiza un análisis cualitativo comparativo (QCA), con base en el modelo de Ragin (1987), el cual permite evidenciar los patrones de comportamiento de cada una de las variables objeto de estudio, así como sus divergencias. A través de dicho ejercicio se pretende identificar patrones de comportamiento entre las variables analizadas, poner de manifiesto aquellas que son irrelevantes y hallar las posibles combinaciones de causalidades que pudieron ocasionar el cambio en la política educativa.

En consecuencia, el presente trabajo se estructura de la siguiente manera, en el capítulo primero se mencionan de forma introductoria los elementos analíticos necesarios para el estudio del sistema educativo mexicano, visto desde un enfoque sistémico, esto es, a través de factores endógenos y exógenos que permiten explicar la estabilidad y el cambio en el sistema. Posteriormente, se

realiza un repaso general de los acontecimientos históricos que moldearon las particularidades de dicho sistema, entre las que destacan: el surgimiento de la SEP y el SNTE, la política educativa dictada por el ejecutivo, la influencia del legislativo en dicha rama, la interpretación del problema público educativo y las alternativas de solución adoptadas.

Aquí mismo, se relata como a pesar de haber pasado de un sistema de gobierno autoritario a uno democrático, en el que se dio entrada a nuevos actores y perspectivas del problema, no fue posible introducir cambios significativos en la política pública educativa, por el contrario, se fortalecieron las relaciones entre el gobierno federal y el SNTE. El capítulo concluye con la llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de la República y sus pretensiones de modificar el *statu quo* del sector; se mencionan de manera general algunos factores contextuales que pudieron influir para que el tema se promoviera al interior de las arenas legislativas hasta el proceso de reforma, y se concluye cuestionando: ¿Qué produjo el cambio?.

En el capítulo II se presenta una propuesta teórica-metodológica para el estudio del cambio en la política educativa. Para ello, el apartado se conforma de la siguiente manera: en la primera parte se realiza una aproximación al concepto de toma de decisiones, el cual se complementa con el análisis del cambio en las elecciones de los legisladores, se toma como base teórica diversos enfoques institucionalistas. Posteriormente, se analiza la teoría de equilibrio puntuado propuesta por Baumgartner y Jones (2001), que permite abordar el proceso de estabilidad por el que atraviesan las políticas públicas y su inducción al cambio en escenarios legislativos. Estas características se ejemplifican de manera general a través del caso mexicano.

En una segunda parte, se habla sobre las dinámicas de estabilidad y cambio que acontecen en los sistemas políticos. Se argumenta que la política educativa en México generalmente responde a procesos de retroalimentación negativa que

tienen que ver con ligeros ajustes que procuran mantener un cierto grado de equilibrio en el sistema. Ocasionalmente, dicho estado de cosas se irrumpe por procesos de retroalimentación positiva, que para el caso de la reforma educativa 2012, ocurrieron a través de dinámicas de mimetismo y cambio de serie, las primeras refieren a la imitación de conductas por parte de los actores legislativos con el objeto de obtener algún beneficio a través de la ruptura del *statu quo*; mientras que las segundas, se refieren al cambio de atención de una determinada dimensión del problema público, a otra, lo que da como resultado la elección de soluciones alternativas y la entrada de nuevos actores.

Finalmente, el apartado describe las variables que el presente trabajo considera influyeron para introducir el cambio en el sistema a través de la reforma educativa 2012, estas son: la reformulación de los problemas públicos, el papel desempeñado por los emprendedores legislativos al interior de la Cámaras y la ocurrencia de ciertos eventos políticos coyunturales. Cada variable menciona los indicadores que permiten su medición, así como las herramientas de recolección de información empleadas para su análisis empírico.

El capítulo III se centra en la parte empírica, aquí se detallan los resultados de la investigación a través del análisis de las tres variables objeto de estudio. En la redefinición del problema público se hace una comparación de interpretación del problema educativo durante cinco sexenios, así como las soluciones que se adoptaron y los principales actores involucrados. La segunda variable, que tiene que ver con los emprendedores legislativos, analiza la composición de las comisiones legislativas relacionadas con el tema educativo, con el fin de identificar los actores con capacidad de controlar la agenda. Más adelante, se considera el papel que ciertos actores desempeñaron al interior de las Cámaras legislativas para movilizar el tema, así como la identificación de los principales operarios que se manifestaron a favor y en contra.

La tercer variable se enfoca en el análisis de los factores contextuales que se considera tuvieron alguna incidencia en el tema educativo. El primer elemento es la firma del acuerdo multipartidista denominado Pacto por México, que tuvo como resultado plantear una agenda común entre las principales fuerzas políticas del país, con el objeto de avanzar en la legislación de temas que fueron bloqueados durante un largo periodo de tiempo. El segundo indicador tiene que ver con la alternancia en el ejecutivo, lo cual se relaciona con una crisis de legitimidad, y su interés por dar prioridad a ciertos temas que contribuyeran a fortalecer su posición gubernamental. El tercero se enfoca en la influencia que la OCDE tuvo en la política educativa mexicana; el cuarto observa el ánimo nacional que registró el país en torno al tema educativo. El quinto y último indicador describe la posición del monopolio de política y cómo este se transformó a lo largo de los años, pasando de tener una posición privilegiada a convertirse en objeto de la negociación.

El capítulo concluye con un análisis cualitativo comparativo (QCA), que tiene por objeto simplificar la información obtenida con el fin de identificar los principales elementos que permitieron resguardar la estabilidad durante un largo periodo de tiempo, así como aquellos que indujeron al cambio. Se concluye que existen patrones de comportamientos similares en los casos de éxito y fracaso, pero que dichas características no son suficientes para explicar el fenómeno en cuestión.

CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN Y CAMBIO DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

Introducción

El sistema educativo mexicano se caracterizó durante varias décadas por mostrar un comportamiento estable en cuanto a los actores, normas y estructuras institucionales que lo conformaban. Esta característica permitió que durante un amplio periodo de tiempo se mantuviera un *statu quo* fuertemente afianzado que blindó al sistema de cualquier afectación impulsada por ciertos actores con capacidad de mover el sesgo, como el Ejecutivo o el Legislativo. No obstante, después de transcurrir un largo periodo de estabilidad y ocasionalmente pequeños cambios incrementales, se inició un proceso de transformación de la política educativa que concluyó en una reforma constitucional y la aprobación de tres leyes federales. Ante este panorama, surge la cuestión ¿por qué en el pasado no fue posible un cambio cuyo objetivo fuera modificar el *statu quo* del sistema educativo y en el presente sí?.

Para dar respuesta a dicha pregunta, este apartado introduce al estudio de la política educativa mexicana, para ello, en la primera parte del texto define los elementos analíticos que permiten abordar el tema desde un enfoque sistémico, para posteriormente dar un repaso por los sucesos históricos que moldearon el

sistema hasta lo que se conoce hoy en día. A través de dicha revisión se realiza una aproximación al tema educativo con el fin de reconocer los principales actores implicados, los acuerdos establecidos y las acciones de política emprendidas.

1.1 La política educativa desde el análisis sistémico-institucional

La política educativa constituye uno de los principales sistemas de política que integran el Estado, pues de ella depende el futuro de sus habitantes (Loyo, 2010), es por ello que su tratamiento resulta de amplia importancia para dar respuesta a una basta cantidad de problemas que surgen en el entorno social y que afectan el Estado. Su estudio a través de un enfoque sistémico, permite generar análisis mayormente completos que contemplen tanto los elementos que lo integran, como aquellos factores externos que pueden llegar afectarlo.

Hasta ahora la literatura sostiene que existen dos tipos de sistemas, los abiertos y los cerrados; la presente investigación únicamente se centra en los primeros, que se refieren a aquellos que se estructuran por tres principales elementos (Bardach, 2008): (1) los constitutivos, (2) las normas que rigen las relaciones y (3) la información disponible en el entorno; lo que implica una conjunción de elementos endógenos y exógenos que operan de manera sincronizada para mantener un cierto grado de equilibrio, tanto al interior del sistema, como en su relación con otros paralelos.

Al centrarse en el caso mexicano, la evidencia empírica ofrece la posibilidad de observar como el sistema educativo mexicano ha estado supeditado a condiciones políticas, económicas, sociales e internacionales que han influido significativamente para la definición de los problemas públicos, las soluciones adoptadas, los actores involucrados, el tipo de adecuaciones, los tiempos de operación e incluso los mecanismos de evaluación. Dichos factores internos y externos al sistema, generalmente han incentivado a mantener altos grados de

estabilidad en la toma de decisiones, a través de la introducción de pequeños cambios incrementales, pero escasamente han promovido el cambio abrupto y profundo que logra modificar el sesgo¹.

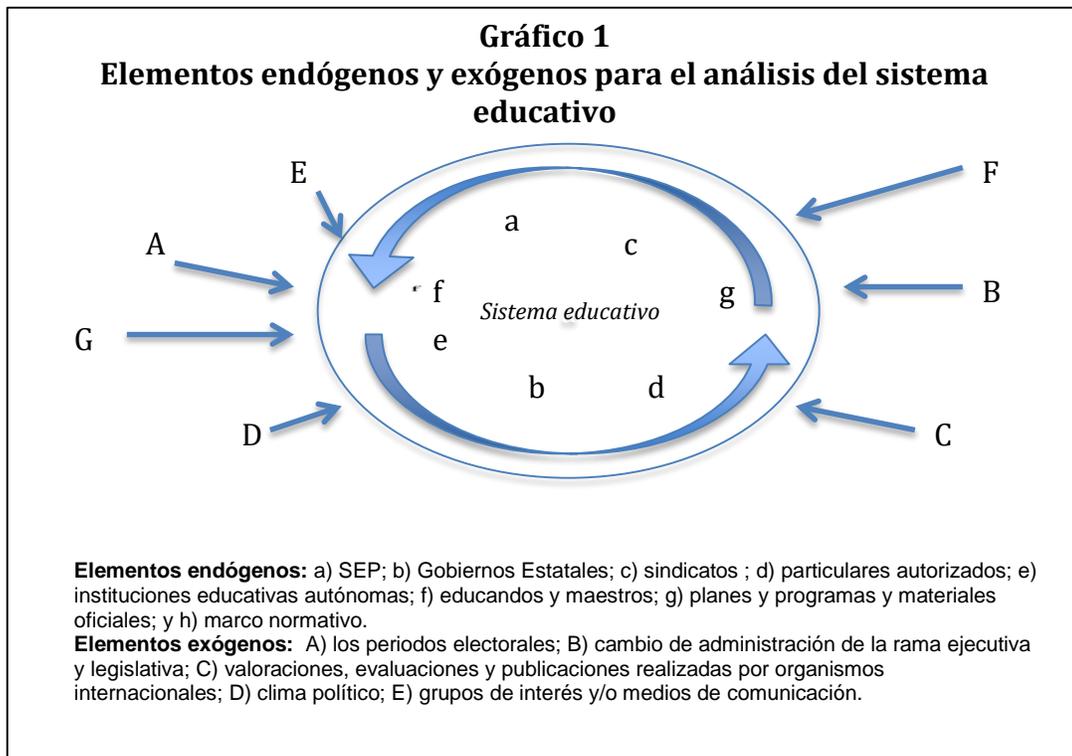
Por factores endógenos del sistema educativo mexicano, se puede identificar a la Secretaría de Educación Pública Federal (SEP), los órganos descentralizados y Secretarías de los Estados que integran la federación, los sindicatos, los particulares autorizados, las instituciones educativas autónomas, los educandos y maestros, y los planes, programas, métodos, materiales establecidos y reconocidos oficialmente. El marco normativo, que se integra de los artículos 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); la Ley General de Educación (LGE); el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); y el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

Como elementos exógenos se encuentran aquellos eventos contingentes o inesperados que no tienen una relación estrecha con el sistema de política pero que pueden afectarlo de manera directa o indirecta, tales como: (a) los periodos electorales; (b) el cambio de administración de la rama ejecutiva y legislativa; (c) las valoraciones y evaluaciones realizadas por los organismos internacionales; (d) el clima político; (f) la influencia de grupos de interés y/o medios de comunicación; por mencionar algunos. Estos factores, si bien no son determinantes en la operatividad del sistema, pueden impactar en un momento dado en su funcionamiento e impulsar dinámicas de estabilidad o cambio.

Las dinámicas bajo las que se comportan los sistemas están determinadas en mayor medida por los elementos endógenos y las interacciones que se dan entre éstos, lo que hace que considerar su evolución en el tiempo sea un aspecto importante para el estudio. No obstante, los elementos que estructuran el núcleo

¹ Por sesgo se entiende a la tendencia o inclinación de una postura política establecida por los tomadores de decisiones durante un largo periodo de tiempo.

del sistema no son los únicos capaces de afectarlo, pues en ocasiones puede llegar a verse infringido por inercias externas capaces de crear entornos propicios, conocidos en la literatura académica como ventanas de oportunidad (Kingdon, 1995) para introducir cambios. Mas tarde se profundiza este aspecto.



FUENTE: Elaboración propia con base en la teoría de las dinámicas políticas desarrollada por Bardach (2008)

En consecuencia, la política educativa constituye la unidad de análisis de la que parte el presente trabajo, mientras que los factores endógenos y exógenos (véase gráfico 1) son vistos como variables explicativas del cambio en el sistema. Resulta indispensable aclarar que este estudio se centra principalmente en la dimensión política de la política educativa, por considerarse sustantiva para explicar las dinámicas de cambio y estabilidad en la toma de decisiones desarrollada desde las arenas legislativas.

1.2 Antecedentes contextuales de la política educativa mexicana

Para comprender la operación del sistema educativo nacional, así como los elementos que definieron y ajustaron su comportamiento a lo largo de los años, es importante considerar diversos eventos significativos que marcaron la trayectoria de la política educativa y la llevaron al estado en el que se encuentra hoy en día. En este marco, la creación de la SEP, la organización del SNTE y su reconocimiento como representante supremo del magisterio, la adopción de una política educativa por parte del Gobierno Federal y las estrategias empleadas para fortalecerla, constituyen algunos factores que permiten explicar las particularidades del sistema.

La Secretaría de Educación Pública (SEP, en adelante) se crea en 1921, con el objeto de dar paso a un proceso de centralización educativa que llevara a los Estados a adoptar la homogenización de los servicios educativos a nivel nacional; aspecto que si bien permitía la expansión de los servicios a territorios olvidados o de difícil acceso, fortalecía la figura del gobierno central, e inhibía los intentos de descentralización promovidos por los Estados federales, convirtiéndose en un gran obstáculo (Zorrilla y Barba, 2008) difícil de superar para promover cambios al *statu quo*. Dicha estrategia por un lado, ofrecía incentivos al gobierno federal para acrecentar su poder en todo el territorio nacional, pero por otro lado, afectaba a los estados en su autonomía de gestión y los sometía a las disposiciones marcadas por la federación, aún a pesar de que éstas no coincidieran con las necesidades particulares de cada región.

A este aspecto hay que agregarle el importante papel que ha desempeñado uno de los principales actores del sistema, el magisterio. En 1943 se crea el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), por medio de un pacto de conveniencias entre dos grupos burocráticos: uno al interior del gobierno altamente consolidado y otro emergente en el sindicato (Ornelas,

2008). Dicha fusión dio como resultado una potente figura gremial con capacidad suficiente para intervenir en los asuntos educativos, en la gestión y control del personal magisterial y para fungir como una base política de apoyo al partido del gobierno. Vale la pena señalar que este gremio fungió como base de apoyo para la consolidación del sistema político mexicano en épocas post revolucionarias, aspecto que explica su estrecha relación con el gobierno.

Cuando el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) promulga la Ley Orgánica de la Educación Pública en 1942, fortalece la posición del SNTE, al reconocerlo como el único sindicato de maestros en todo el territorio nacional, aspecto que influye para que, por un lado, esta figura gremial se encuadrara con el partido oficial. Mientras que por el otro, homogeneizara a sus miembros y disminuyera el surgimiento de grupos disidentes.

Una vez consolidado el SNTE como un actor principal en el monopolio de política educativa, los salarios, prestaciones, ascensos y promociones de los maestros eran gestionados y negociados por su Comité Ejecutivo Nacional (CEN, en adelante), cuya posición frente a la SEP era tan relevante que logró monopolizar la profesión docente de manera laboral, profesional, técnica y política (Arnaut, 1996) y desarrollar amplia influencia política desde las altas esferas nacionales.

Se puede decir que desde la creación del SNTE y hasta 1989 el sistema educativo se mantuvo relativamente estable, pues dicho actor fungió como un ingrediente de la estabilidad política y de la paz social que cruzó al país durante setenta años (Bensusán y Tapia, 2013). No se deja de lado que en múltiples ocasiones hubo ciertas confrontaciones entre la SEP y el SNTE debido al amplio poder que este último concentró, sin embargo, estas disputas no fueron lo suficientemente fuertes como para que el gobierno modificara las dinámicas de su operación de manera estructural.

Cuando Carlos Salinas de Gortari gana la Presidencia de la Republica en 1988, tiene la intención de debilitar el sector corporativo por diversas razones, una de ellas obedecía a la insubordinación que manifestaron en las elecciones al apoyar al candidato de la oposición. A eso hay que agregarle el autoritarismo manifestado por los líderes del SNTE, la reducción de los sueldos de los maestros, así como el surgimiento y represión de grupos disidentes, ejemplo de ello fueron las movilizaciones de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE, en adelante) en diversos lugares del territorio nacional; elementos que crearon un ambiente propicio para que Salinas tomara la decisión de destituir al entonces secretario general del SNTE, Carlos Jonguitud Barrios², y nombrara como su sucesora a la profesora chiapaneca Elba Esther Gordillo³. Una vez teniendo bajo su poder al sindicato magisterial, el Ejecutivo dio paso a un proceso de reestructuración que marcó la pauta para el futuro de la política educativa.

Al respecto señala el analista político Ricardo Raphael:

Elba Esther Gordillo Morales estaba de pie en el lugar adecuado y en el momento correcto... Varios fueron los elementos que confabularon a su favor. El liderazgo de Jonguitud había comenzado su declive porque no pudo contener la fuerza política de la disidencia, y también porque su salud se deterioraba rápidamente. Los líderes de la CNTE, como Teodoro Palomino, eran inviables para participar en la sucesión por su radicalismo y también por las simpatías explícitas que durante las elecciones de 1988 hubieran mostrado a favor del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (Carmona, 1989).

² Carlos Jonguitud Barrios fue designado Secretario general del SNTE en 1972 y ejerció el poder a través del grupo denominado Vanguardia Revolucionaria.

³ Como parte de la estrategia salinista para el debilitamiento del corporativismo nacional se ordenó la aprehensión del líder moral del sindicato petrolero, Joaquín Hernández Galicia, alias "La Quina", en 1989.

Durante el gobierno salinista un elemento que desarrolla una influencia importante sobre el proyecto político del Ejecutivo, corresponde a la política globalizadora impulsada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pues dentro de sus líneas de acción se promovía el adelgazamiento y modernización del Estado, el aumento de la competencia electoral, el control de las corporaciones estatistas y la apertura al mercado. Dichas recomendaciones llevan a Salinas en compañía de su Secretario de Educación, Ernesto Zedillo Ponce de León, a promover el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en mayo de 1992, ratificado por el SNTE y teniendo como testigos a los gobernadores de los estados.

El ANMEB fue parte de un proceso de reforma del Estado cuyo fin era crear las condiciones necesarias para que el país pudiera entrar en la competencia del mercado global a través de una serie de “políticas modernizadoras”, que fueron introducidas desde 1983 por el gobierno de Miguel de la Madrid, y mayormente impulsadas en el sexenio salinista. En cuanto al sector educativo, este paquete de reformas impulsaba la enseñanza privada, la disminución de la gratuidad de los servicios, el fomento de nuevos valores y principalmente, la descentralización del sector.

En síntesis, fueron cuatro los puntos que estableció el acuerdo: la descentralización, la renovación de planes, programas y libros de texto, los asuntos que concernían directamente al magisterio y la participación social. Resulta importante acotar que pese a que en primera instancia parecía que dicha reforma fomentaba la fragmentación del SNTE, éste la promovió y avaló, principalmente porque obedecía a un pacto que le traía importantes beneficios. Al respecto señala José Ángel Pescador, Ex Secretario de Educación (1994):

...se le garantizó la titularidad nacional [...] consiguió la titularidad de la revisión salarial anual (lo cual implica ahora que haya dos y hasta tres

negociaciones en los estados); que no se desconcentrara la educación básica en el Distrito Federal; los términos fundamentales de Carrera Magisterial; su intervención en el Programa Nacional de Capacitación, Actualización y Superación del Magisterio en Servicio; la descarga de funciones administrativas a los maestros y asegurar que no se sancionara a los maestros por delitos tipificados (Latapí, 2010, p. 125).

Si bien los cambios que promovía el acuerdo, por un lado, respondían a las presiones ejercidas por organismos internacionales, por el otro, también obedecía a las estrategias de operación impulsadas desde el CEN del sindicato, pues tanto el Primer Congreso Nacional Extraordinario del SNTE, desarrollado en Nayarit en 1990, como el trabajo realizado por Olac Fuentes a través de la Fundación para la Cultura del Maestro (1991), tuvieron como producto las ‘Siete propuestas’, y posteriormente, las ‘Diez propuestas’ (Latapí, 2010) que llevaría el sindicato magisterial a la agenda del Ejecutivo para su inclusión en el acuerdo⁴ y aprobación en las arenas legislativas.

⁴ Las Diez propuestas consistieron en:

- 1.- Establecer un dialogo permanente entre el magisterio nacional y todos los sectores del Estado y de la sociedad para definir con mayor precisión los valores, objetivos y fines del sistema educativo nacional y los medios necesarios para su realización.
2. Definir y construir una nueva educación básica integrada, articulando los niveles que la componen en sus dimensiones organizativa, curricular, pedagógica y didáctica, con base en los resultados de la investigación, experimentación previa y la participación y consenso de maestros y sociedad.
3. Incorporar la cultura tecnológica y la educación para el trabajo como parte de la formación integral en todos los tipos, niveles y modalidades del sistema educativo y fortalecer el Sistema de Educación e Investigación Tecnológicas.
4. Dar prioridad a las políticas redistributivas y compensatorias para garantizar la cobertura universal de la educación básica con equidad y calidad, estableciendo diferentes tipos y modalidades de atención escolar, modelos flexibles de organización curricular y pedagógica, así como programas de asistencia y desarrollo social.
5. Fortalecer el reconocimiento a la diversidad cultural, lingüística y étnica en el sistema educativo mexicano y trascender el carácter restringido de la educación para los indígenas.
6. Lograr que los medios de comunicación masiva asuman su responsabilidad con la educación nacional.
7. Fortalecer los recursos y la capacidad profesional de las escuelas y, en forma simultánea, la competencia de la autoridad educativa para dar respuesta y apoyo a las necesidades reales de cada una de ellas.
8. Cumplir el compromiso de establecer un sistema nacional integrado de formación, actualización, capacitación y superación profesional que asegure las condiciones para garantizar la calidad profesional del trabajo de cada maestro, en todos los grados, niveles y tipos del sistema educativo
9. Diseñar mecanismos político-administrativos eficientes que garanticen el carácter rector del Estado en la educación; que establezcan y articulen las competencias de la Federación, estados y municipios y canalicen y regulen la participación social.
10. Incrementar el presupuesto educativo en términos reales y de manera sostenida hasta alcanzar el sistema educativo que el país requiere, definir mecanismos de corresponsabilidad social en su consecución, conservando el carácter público de su administración y distribución, y asegurar la transparencia de su manejo. (SNTE, 1995)

Con la realización de dicho pacto, el SNTE modificaba su discurso en torno a la modernización del sector y reconocía la participación de otros actores sociales en el ámbito, refrendaba un pacto político con el Estado y fortalecía su relación con el presidente (Loyo, 1997); al tiempo que simulaba desincorporarse de la figura del PRI. Sin embargo, en la práctica el gremio en ningún momento dejó de operar como una base de apoyo político, tanto del partido como del presidente.

Durante dicho proceso de cambio, la SEP también obtuvo logros, como la aceptación de la descentralización de la educación básica y normal, la obligatoriedad de la educación secundaria, el establecimiento de la carga horaria y el cambio de áreas a asignaturas (Latapí, 2010). Con esto, la descentralización versó en ofrecer a los estados la tutela de la educación, mientras normativamente los constreñía a las disposiciones marcadas por el gobierno central. Esta característica hizo que algunos académicos llamaran a este episodio de cambio abrupto como “la descentralización centralizada” (Ornelas, 2008).

El ANMEB tuvo como corolario la reforma al artículo tercero constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación (LGE). Según Santizo (2012) este evento plantea numerosos cambios estratégicos, organizacionales, normativos y políticos. En cuanto a los estratégicos, el discurso del gobierno federal se basa en la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos educativos y la revalorización magisterial. En cuanto a los organizacionales, se centra en la creación de Institutos para la Federalización de la Educación Básica; mientras que normativamente, con la promulgación de la LGE se otorga a las entidades las facultades normativas para impartir educación básica, al mismo tiempo que se reconoce al gobierno federal como la única figura con capacidad para establecer políticas y contenidos, formación de maestros, planeación y evaluación del sistema.

Políticamente como se puede deducir, el principal actor privilegiado resulta el SNTE, pues no sólo logra asentarse en una posición altamente privilegiada, adquiriendo importantes facultades políticas y burocráticas, sino que además, alcanza expandir su influencia hasta el poder legislativo, logrando controlar la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Con este suceso, la participación sindical al interior de la arena legislativa permitió favorecer la toma de decisiones en materia educativa y actuó como un guardián en defensa de sus intereses políticos (del Castillo-Alemán, 2012).

Por otro lado, como se señala al inicio de este apartado, el impacto de la política internacional fue significativo para el gobierno de Salinas, pues la participación e influencia de diversas instituciones internacionales en las políticas educativas permitió plasmar una huella significativa en el sistema. Algunos eventos en los que México formó parte y que permiten evidenciar esta parte, son el Congreso Internacional sobre Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación, en marzo de 1990, emprendido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO), y en el cual se planteó la necesidad de redefinir los papeles de diversos actores e incorporar a aquellos que anteriormente se habían mantenido fuera del sistema, así como buscar equilibrios entre la centralización y descentralización.

El segundo evento, fue la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrado en Tailandia en 1991, donde se resaltó la necesidad de la concertación en la planeación, ejecución, administración y evaluación de los programas educativos de nivel básico (Covarrubias, 2000). Y finalmente, en abril de 1991, en el Comité Intergubernamental del Proyecto Principal para América Latina y el Caribe (PROMELAC IV), celebrado en Quito, Ecuador, se resaltó la importancia de crear acuerdos nacionales para legitimar y dar continuidad a las políticas educativas.

Con todo esto, es de esperarse que a consecuencia de la combinación entre las recomendaciones internacionales y el contexto nacional, el gobierno de México haya modificado su discurso educativo, pasando de 'la cobertura a la calidad y de la educación como uno de los pivotes para lograr una mayor justicia social', a 'la educación como imperativo de la competencia por los mercados' (Loyo, 2010), sin perder por supuesto, el control de los puestos públicos y la subordinación de los poderes constitucionales, verticales y horizontales a la figura del presidente (Elizondo y Nacif, 2002).

1.3 La influencia del poder legislativo en el sistema educativo nacional durante los gobiernos priístas

El poder legislativo fue un actor que durante mucho tiempo se mantuvo al margen de influir en múltiples temas de política pública, entre ellos la educativa. Este comportamiento obedece a la excesiva subordinación que dicho poder político manifestó ante el fuerte presidencialismo mexicano, aspecto que influyó para que el sistema político operara bajo una dinámica de incentivos basada en la disciplina y cooptación de actores políticos, controlando el número y tipo de participantes en la competencia electoral, el grado de representación e incluso la legalidad de las elecciones.

Con "la existencia de un partido centralizado capaz de controlar las nominaciones; la concurrencia en una sola persona tanto de la presidencia del partido como de la presidencia de la república; la prohibición de la reelección consecutiva y el control por parte del ejecutivo de un amplio sistema de despojos" (Casar, 2002, p. 66) fue posible mantener un poder legislativo ampliamente disciplinado y debilitado con escasa posibilidad de mover el sesgo.

La prolongada hegemonía del PRI definió un sistema corporativo clientelar de hacer política basado en decisiones gubernamentales que el partido estaba

obligado avalar al interior de las Cámaras legislativas. Esta fue la causa para que durante el régimen post revolucionario dicho partido gobernara sin la necesidad de recurrir a la colaboración de los partidos de oposición (Peschard y Peralta, 1997), lo que trajo dos consecuencias: por un lado influyó para inhibir toda propuesta de cambio que estuviera fuera de los márgenes establecidos por el partido, mientras que por el otro, refrendó la baja capacidad política del Legislativo para hacer frente al excesivo poder concentrado en el Ejecutivo.

Fue hasta la década de los ochenta que los partidos de oposición al interior de las Cámaras lograron un significativo fortalecimiento a través de los puestos de representación proporcional (Casar, 2002; Elizondo y Nacif, 2002; Peschard y Peralta, 1997), manteniendo ciertas áreas celosamente resguardadas para el partido dominante. La apertura a la competencia electoral trajo como consecuencia que el PRI perdiera la mayoría de los escaños legislativos en la Cámara de Diputados en 1988, y con ello la capacidad de introducir cambios a la Constitución por sí sólo; esto significó el replanteamiento en la hechura de la ley, cuyo primer efecto fue el incremento del número de actores con oportunidad de intervenir en su discusión y aprobación (Béjar, 2014) desde la arena legislativa.

Dicho suceso transformó la relación entre el Ejecutivo y el Congreso introduciendo, por primera vez, un verdadero contrapeso a la figura dominante del presidente (Elizondo y Nacif, 2002), pero además, obligó al partido del gobierno a tener que negociar sus asuntos con las fuerzas opositoras que anteriormente habían sido reprimidas y segregadas de la toma de decisiones.

En este marco, cuando el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari intenta promover las políticas modernizadoras que hicieran frente a la intensa competencia mundial, la reforma a la política educativa figuraba entre uno de sus principales temas de agenda, pues constituía el medio para reducir las diferencias sociales a través de “1) la liberalización de las directrices para corresponsabilizar a los diferentes actores involucrados, y 2) la federalización de

la operación del servicio que incluía la descentralización del sector educativo y la revaloración de magisterio” (Peschard y Peralta, 1997); lo cual únicamente habría de cumplirse bajo una reforma constitucional.

La reforma al artículo 3° de la Carta Magna se produce en dos partes, la primera de ellas en 1991 cuando se le acompaña del artículo 130 constitucional y promueve la modernización del sector educativo. Fue presentada por el PRI en su calidad de fracción parlamentaria al interior de la Cámara de Diputados y no a título particular del Ejecutivo como en el pasado se trabajaba. Dicha propuesta encuentra el apoyo requerido en el Partido Acción Nacional (PAN), que optó por respaldarla una vez satisfecha una de sus más grandes demandas: el reconocimiento de la iglesia en los asuntos educativos.

La segunda reforma fue anunciada por el presidente después de su 4° Informe de Gobierno; esta modificación pretendía convertir la educación secundaria en obligatoria para ‘todos los jóvenes del país’; según el discurso del gobierno federal, con ella se atenderían las demandas del nuevo modelo económico y se promovería una distribución más equitativa del ingreso, el Estado quedaba obligado a impartir educación tanto a nivel primaria y secundaria, y facultado para determinar los planes y programas de estudio; mientras que los particulares y la iglesia quedaban autorizados para participar en la educación, siempre que se apegaran a las disposiciones establecidas por el gobierno federal. Este discurso hizo que los partidos de oposición se adhirieran de inmediato al apoyo de esta iniciativa, con excepción del PAN, que discrepaba por las limitaciones impuestas a la iglesia para la impartición de educación, pero que terminó por respaldar pues ello le permitía participar en aquellos asuntos de política que anteriormente tenía bloqueados.

Para julio de 1993 se aprueba la Ley General de Educación (LGE), dicha iniciativa proveniente del Ejecutivo encuentra en la Cámara de Diputados sentimientos de apoyo y animadversión de diversos partidos, inclusive del

Revolucionario Institucional que mostró acaloradas disputas entre legisladores miembros del SNTE y aquellos que no lo eran. Pero, como era de esperarse la disciplina partidista aún era muy fuerte y la necesidad de generar alianzas entre partidos constituía una opción latente y atractiva, especialmente para el PAN que finalmente podía participar en asuntos educativos y promover su interés. La iniciativa terminó por aprobarse con 313 votos a favor y 26 en contra, 42 artículos reformulados, 3 más añadidos y un transitorio.

Más tarde, con la llegada de Ernesto Zedillo (1994-2000) a la Presidencia de la República, la política en el ramo educativo se muestra como una continuación del modelo iniciado por su antecesor (Ornelas et al., 2001), pues se prosiguió con el discurso de la federalización de la política educativa, al tiempo que se mantuvo un excesivo centralismo fiscal. Durante esta época se realizaron cambios a nivel administrativo e impulsaron programas federales y sectoriales para promover el desarrollo, sin embargo, en lo que refiere al Congreso, su participación se mantuvo discreta, sin reformas o modificaciones profundas.

1.4 El impacto de la alternancia partidista en la política educativa mexicana

La alternancia en el Ejecutivo parecía en primera instancia un acontecimiento que lograría cambios estructurales en la política educativa, pues auguraba el comienzo de una nueva era en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Cuando Vicente Fox Quezada, el candidato del PAN gana las elecciones en el año 2000, era esperable una reestructuración de la relación entre el SNTE y el gobierno federal (Loyo, 2010), pues al venir de un partido opositor y representar una ideología diferenciada a la que exitosamente había resguardado el PRI durante más de setenta años, el nuevo gobierno ofrecía la posibilidad de traer a la escena pública la participación de otros actores con posturas diferenciadas. Sin embargo, las cosas no se dieron como se esperaba y el sistema educativo no sólo no modificó sus dinámicas de operación, sino que las fortaleció,

manteniendo un acuerdo tácito con las mismas orientaciones (Loyo, 2006), lo que significó inclinarse hacia la continuidad, más que hacia el cambio. Argumenta José Ángel Pescador:

“Sospecho que Zedillo y Fox debieron tener conversaciones muy a fondo sobre lo que se podría hacer en el sector educativo, y este decidió mantener las mismas líneas de política como en otras áreas de la vida nacional...” (Latapí, 2010, p. 124)

El panorama al que se enfrenta el presidente del cambio resulta poco favorecedor para impulsar cambios importantes sobre política educativa, pues encuentra una serie de factores que le impiden maniobrar el sistema político con amplia libertad. El primer aspecto que se puede señalar, es la desventaja para gobernar un país en el que 25 de los 31 gobernadores pertenecían a partidos diferentes al del Ejecutivo, lo cual por un lado otorgaba a los Estados mayor grado de autonomía para que pudieran decidir sobre ciertos asuntos que anteriormente eran controlados por el partido dominante; pero por el otro, dificultaba la capacidad del presidente para impulsar cambios importantes y lo sometía a una lista de demandas y exigencias presupuestales (Loyo, 2006) en todo el territorio nacional.

El segundo aspecto a señalar es la relación Ejecutivo-Legislativo, Fox al ser un presidente carente de mayoría en el parlamento se enfrenta ante un Congreso plural, desprovisto de experiencia, disciplinado, con una significativa concentración de poder en los líderes de las fracciones parlamentarias y el establecimiento de la agenda por parte de los órganos de dirección de las Cámaras (Casar, 2013).

A esto hay que añadirle las desventajas que trajeron consigo ciertos aspectos normativos tales como las limitadas facultades presidenciales para reformar las leyes por sí sólo, la ausencia de consecuencias o sanciones en caso de inacción

legislativa, la inexistencia de mecanismos automáticos para superar posibles empates y multiplicidad de puntos de veto y el principio de la no reelección. Todas estas características que delinearon un poder Ejecutivo débil y con poca capacidad de influir en la agenda deliberativa, pero además, moldearon un Legislativo que propuso dispersar el poder político a través del aumento de actores que actuaron como competidores, al tiempo que resguardó la influencia de grupos con amplio dominio, así como las prácticas informales de negociación institucionalizadas en épocas priístas.

Bajo este contexto, el Ejecutivo tuvo que negociar sus propuestas de reforma con los partidos opositores, inclusive resulta importante señalar que la relación de éste con el Legislativo fue poco favorecedora; un reflejo de ello son las modificaciones que por primera vez se realizaron al proyecto de presupuesto federal, así como los recortes presupuestales que el legislativo dictó, medida que provocó sabidas confrontaciones entre ambos poderes. Tal como lo hacía notar Salvador Martínez della Rocca, presidente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, al referirse al programa *Enciclomedia* impulsado por el gobierno de Vicente Fox:

No nos oponemos al proyecto académico, de hecho es una buena iniciativa; pero el Presidente debe entender que no hubo consenso, entre otras cosas porque él mismo manda el proyecto sin los suficientes recursos para otros sectores de la educación (Martínez, 2005).

Desde el inicio de su sexenio, Fox planteó un programa educativo cuyo objetivo fuera mejorar la calidad educativa y atender prioritariamente los problemas de equidad, rezago escolar y burocráticos. De este modo, planteó como estrategia política el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (Compromiso, en adelante), acuerdo que fue respaldado por el magisterio y que al ofertarse como una iniciativa de cambio estructural que contemplaría la participación intragubernamental, intergubernamental y del sector social, tuvo como participantes

a los tres poderes de la unión, a los titulares de los gobiernos de los estados, al SNTE, miembros de importantes instituciones académicas, padres de familia y sociedad civil, empresarios y productores de bienes y servicios, asociaciones científicas y culturales y asociaciones religiosas⁵.

El Compromiso propuso la transformación del sistema educativo a través de cinco vertientes: la demográfica, la política, la social, la económica y la cultural, impulsadas en siete tareas: “(1) construir esquemas para el reconocimiento interinstitucional de créditos, la movilidad estudiantil y el intercambio de estudiantes; (2) generalizar los enfoques educativos centrados en el aprendizaje; (3) propiciar el uso intensivo de la tecnología; (4) disminuir el rezago acumulado en la infraestructura de las escuelas; (5) contar con un programa de actualización y formación de profesores; (6) lograr que las escuelas tengan planes de desarrollo para mejorar su funcionamiento; y (7) fortalecer los mecanismos de cooperación entre las instituciones” (Compromiso social, 2002).

Adicionalmente, dos fueron las reformas significativas que se desarrollaron en este sexenio, la primera realizada al artículo 3º Constitucional que incluyó tres años de educación preescolar en el ciclo básico de carácter obligatorio; medida que indudablemente apoyo el sindicato magisterial, pues beneficiaba el aumento de su planta docente. El segundo cambio fue la modificación a la Ley General de

⁵ Recuérdese que a la firma del Compromiso Social por la Calidad Educativa asistieron los antiguos miembros del monopolio de política, es decir el Ejecutivo federal, el titular de la SEP, los miembros del Congreso de la Unión, los gobernadores de los Estados y por supuesto el SNTE. Pero además contó con el respaldo de la organizaciones de la sociedad civil, gremiales, académicas y empresariales, como la Unión Nacional de Padres de Familia; la Asociación Nacional de Padres de Familia; la Asociación Nacional de Universidades y Educación Superior; Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior; Colegio de Bachilleres; Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica; Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo; Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos; Cámara Nacional de la Industria de la Transformación; Confederación Patronal de la República Mexicana; Consejo Coordinador Empresarial; Cámara Nacional de la Industria Editora Mexicana; Cámara Nacional de la Industria de Celulosa y Papel; Cámara Nacional de las Artes Gráficas; Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por cable; Asociación de Banqueros de México; Comisión de Educación del Sector Empresarial; Grupo CEMEX; PULSAR Internacional; Academia mexicana de la ciencia; Fundación México-Estados Unidos para la ciencia; Sociedad Mexicana de Escritores de México; Colegio Nacional; Fundación Telmex; Fundación Banamex; Fundación Televisa; Fundación Azteca; Iglesia católica; Comunidad judía de México; Iglesia ortodoxa de México. UNAM; ITES Monterrey; Fundación Gonzalo Rio Arronte; Instituto Latinoamericano de la comunicación educativa; La Vaca Independiente; UPN; Asociación Nacional de Universidades de Educación Superior; Consorcio para la colaboración de la educación superior en América del Norte; e Innovación en la enseñanza de la ciencia.

Educación, que planteó la obligación del Estado a destinar 8% del PIB al sector educativo, con el objeto de incentivar su desarrollo.

Otro de los asuntos que tuvo gran relevancia en este contexto fue la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), instituido por Fox a través de decreto oficial, el 8 de agosto de 2002. Acción que levantó polémica al interior del parlamento, pues se reprochó no haber sido tomado en cuenta para tal medida, al tiempo que se apuntó la necesidad de otorgarle autonomía de gestión. Ante esto, el presidente se comprometió a enviar a las Cámaras la iniciativa, lo que quedó en letra muerta.

Otro elemento de análisis que resulta importante considerar es la estrecha relación Presidente-SNTE, pues cuando Vicente Fox llega a la silla presidencial, la entonces líder sindical Elba Esther Gordillo emplea como estrategia política “potenciar los márgenes de autonomía del Sindicato, fortaleciendo la lógica gremialista a través de juegos políticos complejos, tanto con la presidencia de la república como con el PRI” (Loyo, 2006). Esto valió para que desarrollara una estrecha relación con el presidente y su esposa Martha Sahagún, que a través de la Fundación Vamos México, elaboraron y difundieron 26 millones de ejemplares del documento denominado Guía para Padres de Familia, que tuvo por objeto ayudar a los padres en la labor de educar a sus hijos y promover valores sociales.

Si bien durante los gobiernos de partido dominante el SNTE obstruyó la participación de actores en el sistema educativo, manteniendo un monopolio de política estrechamente cerrado, con la alternancia esa particularidad se vio ligeramente quebrantada, pues permitió la participación de nuevos actores, grupos de interés y/o sociedad civil, que anteriormente se habían mantenido marginados y que finalmente lograban hacerse presentes en la escena pública y promover sus propias alternativas de solución al problema educativo.

Resulta importante señalar que la participación del SNTE en los asuntos políticos del país fue de tal envergadura, que para 2001 vieron la necesidad de crear la Asociación Ciudadana del Magisterio (ACM), que junto con el grupo Conciencia Política (conformado por egresados del Instituto Tecnológico Autónomo de México) y el Movimiento Indígena Popular (Herrera, 2005), dieron lugar al surgimiento del Partido Nueva Alianza, obteniendo su registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE) el 15 de julio de 2005.

En cuanto al primer actor que logró adentrarse en la escena educativa fuera del círculo del SNTE, se puede mencionar a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la cual surgió en 1979 como un “espacio de confluencia de núcleos magisteriales que realizaron movilizaciones importantes por mejoras salariales y en contra de la dirigencia nacional del SNTE” (Loyo, 2010). Dicho grupo se mantuvo en años previos en constante conflicto con el sindicato liderado por Gordillo, y pugnando para ser escuchado, su participación e influencia en el sector cada vez era más notable, pues el desarrollo de manifestaciones en el territorio nacional, sobre todo en los estados de Oaxaca y Morelos, lo ponían como un actor con cierta influencia en el sistema.

Otro de los grupos que adquirió un importante poder en el sector fue la organización denominada Mexicanos Primero, constituida en 2005 por prominentes empresarios nacionales y presidida por Claudio X. González, desde su construcción emprendió diversas acciones y estrategias con el objeto de impactar el sector educativo de manera profunda. Entre 2008 y 2012 elaboró cuatro documentos que describían el estado de la educación en México:

- 1) Contra la pared: estado de la educación (2009);
- 2) Brechas: estado de la educación (2010);
- 3) Metas: estado de la educación (2011), y
- 4) Ahora es cuando. Metas 2012-2024 (2012), (Sánchez, 2013).

Además, construyó el Índice de Desempeño Educativo Incluyente (IDEI), herramienta que sirvió para evaluar las 32 entidades federativas a partir de seis indicadores tales como la eficacia, permanencia, profesionalización docente, supervisión, participación en las escuelas y aprendizaje de los estudiantes. Para 2012, dicha organización dio a conocer el documental ¡De panzazo!, el cual reflejó su percepción sobre el problema del sistema educativo nacional, poniendo en evidencia al sindicato y su labor docente. Vale la pena señalar que con dichas acciones Mexicanos Primero fomentó una campaña mediática que logró penetrar en la opinión pública y poner el tema educativo en el foco de atención social.

Desde la sociedad civil se constituyeron grupos como las Bases Educativas de Occidente, A.C. que surgieron a consecuencia del Movimiento de Bases Magisteriales desarrollado en Jalisco en 1995 y que terminó por constituirse en asociación civil en 2004. Entre sus principales objetivos estuvieron la impartición de cursos, talleres, conferencias, seminarios, asesoría, colaboración institucional, administración de proyectos e investigación en el área de educación.

Otros grupos que surgieron en este periodo y se centraron en el tema educativo fueron el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación; Red por la Educación; Suma x la Educación (grupo que participó como observador en las pruebas ENLACE y se manifestó públicamente en contra de los paros magisteriales en el estado de Morelos); el Observatorio Ciudadano de la Educación, constituido por un grupo de investigadores y académicos interesados en el tema educativo; Fundación IDEA; el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) y la Fundación México Unido.

1.4.1 La continuidad en la política educativa en tiempos de alternancia

Cuando Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN, asume el cargo de Presidente de la República (2006) retoma el discurso de su antecesor y sostiene que el principal problema educativo tiene que ver con la superación de aquella brecha de calidad, competitividad y desarrollo, rezago educativo y desigualdad. Asimismo, refrenda la estrecha relación del gobierno federal con el sindicato de maestros, lo cual se hizo notar a través de la designación de Fernando González, yerno de la maestra Gordillo, como Subsecretario de Educación Básica.

Más tarde promovió la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), documento pactado únicamente entre el Gobierno Federal y el SNTE, y que tuvo por objeto impulsar un cambio marginal en el sistema educativo a través de la modernización de los centros escolares, la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas, el bienestar y desarrollo integral de los alumnos, la formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo y la evaluación educativa. La ACE resultó en un pacto bastante cerrado, en el que el legislativo, los gobernadores y la sociedad civil no tuvieron participación alguna.

Un aspecto importante es que durante este sexenio se puso especial énfasis en la evaluación de alumnos y profesores, a través de la implementación de la prueba ENLACE (Evaluación Nacional de Logro Académico de Centros Escolares), la aplicación del PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes), TALIS (Encuesta Internacional de Enseñanza Aprendizaje), los exámenes de ingreso al servicio docente, la evaluación universal, así como la evaluación y acreditación de programas de educación superior.

Dichas evaluaciones fueron mal vistas por diversos grupos de la sociedad civil y de interés, quienes argumentaron irregularidades debido a que algunas de ellas se gestaban y ejecutaban desde la SEP, perjudicaban la estabilidad laboral y el

prestigio social de los maestros y no incluían un programa de mejora al sistema en su conjunto. Este evento provocó que algunos grupos se manifestaran públicamente a través de los medios y de la protesta social, como las manifestaciones de docentes realizadas en Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Zacatecas, Tlaxcala, Chiapas, DF y Morelos.

En consecuencia, la transición política no trajo consigo cambios sustanciales en el sistema educativo nacional, por el contrario, impulsó programas y estrategias que beneficiaron a los principales actores involucrados y reforzaron el *statu quo*. Con esto no se quiere decir que el estado de cosas se mantuvo exactamente igual al que se venía desarrollando en gobiernos de partido autoritario, pues surgieron nuevas prácticas que caracterizarían el contexto democrático, como a) un Ejecutivo débil con bajo poder de influencia en sus facultades legislativas; b) un Ejecutivo carente de respaldo a nivel nacional; c) un Ejecutivo sin mayoría en el congreso; d) un Congreso plural, disciplinado y con fuertes grupos de poder al interior; e) la existencia de prematuros grupos de interés y de la sociedad civil que comenzaban a participar en el sector; y f) un sindicato poderoso con posición privilegiada al interior del gobierno federal y del Congreso.

1.5 La construcción de un nuevo acuerdo: El Pacto por México

Para 2012 el problema educativo era ya un tema de agenda⁶, se hablaba de un severo rezago educativo que afectaba a más de 30 millones de mexicanos sin educación básica; de sustantivas inequidades en los que la población rural e

⁶ Existen diversas clasificaciones de agenda, pero para efectos del presente trabajo se toma el modelo de *agenda-setting*, que sostiene la existencia de tres tipos:

- 1.- La agenda pública comprende los asuntos considerados como susceptibles de atención pública. Aquí se ubican la agenda de los medios y de los grupos de interés.
- 2.- La agenda política se conforma por un conjunto de temas que se encuentran en el foco de atención de los tomadores de decisiones.
- 3.- La agenda gubernamental concentra los temas prioritarios para el gobierno y los cuales pretende materializar. Véase Casar y Maldonado (2008) Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política.

indígena resultaba la más afectada; de un sindicato poderoso envuelto en escándalos de corrupción y clientelismo; de baja calidad educativa sustentada en las evaluaciones realizadas por el Ejecutivo y los organismos internacionales; de la necesidad de otorgarle autonomía al INEE; de la centralización excesiva manejada desde el vínculo SEP-SNTE, así como de la carencia de un programa de fomento y capacitación de profesores (Guevara, 2013).

Ante dichos problemas surgían una serie de propuestas de solución provenientes de múltiples escenarios: el político, el social, el académico, el empresarial; todos ellos con el interés de imponer su punto de vista y hacer prevalecer su propuesta como la más viable.

El contexto nacional demandaba una profunda reforma del Estado en la cual estuviera incluido el tema educativo. En este sentido, cuando Enrique Peña Nieto gana las elecciones de 2012, entre los principales problemas a los que se enfrenta destaca una fuerte crisis de legitimidad y escándalos políticos, que trata de atender a través de la solución de problemas y respuesta a demandas sociales. Este aspecto influye para que se acepte la realización de un pacto entre el gobierno federal y los principales partidos políticos nacionales, con el que fuera posible negociar diversos asuntos de política que habían permanecido *congelados* debido a la falta de acuerdos, lo que supuso acordar una agenda común.

La primer reforma con la que arrancó el Pacto por México fue la educativa, que consistió en a) el aumento de la calidad educativa básica reflejada en las evaluaciones internacionales PISA; b) el aumento de la matrícula y la calidad de la educación media superior y superior; y c) la recuperación de la rectoría del Estado mexicano en el sistema educativo. Más tarde se profundizará en este tema.

Otro de los problemas a los que se enfrentó EPN en su llegada a la presidencia, fue el ánimo de animadversión y el surgimiento de movimientos sociales, los cuales se manifestaron en su contra en gran parte del territorio nacional, afirmando la ocurrencia de un segundo fraude electoral⁷ y su estrecha vinculación con poderosos grupos de interés a nivel nacional, especialmente con Televisa, a quien se le señaló de aportar recursos económicos y materiales para impulsar su campaña electoral.

Por si fuera poco, al interior de los partidos políticos acontecieron importantes eventos que los orillaron a pactar con el gobierno federal y acordar una serie de cambios en el sistema político, incluyendo los del sector educativo. Uno de estos factores fue la crisis interna por la que atravesaron dos de los tres principales partidos políticos: el PAN y el PRD. El Partido Acción Nacional había resultado el gran perdedor en las elecciones federales, no sólo por haber perdido la Presidencia de la República, sino porque sus cuadros de representación se notaban severamente afectados, sobre todo en las gubernaturas de los estados; a esto hay que agregarle las disputas internas entre Gustavo Madero y el ex presidente de la república Felipe Calderón, el primero controlando desde el Comité Ejecutivo Nacional del PAN la estructura del partido y respaldando los acuerdos de Pacto, mientras que el segundo, ejerciendo presión sobre los senadores y cuestionando dicho acuerdo político.

En una situación similar se encontraba el PRD, cuyos encuentros entre el grupo de Andrés Manuel López Obrador y “los Chuchos” generaban un ambiente hostil al interior del partido. Finalmente, Jesús Zambrano, Jesús Ortega, Carlos Navarrete y Guadalupe Acosta Naranjo, en defensa de un discurso que enarbolaba la ‘izquierda moderna’, apoyaron la firma del Pacto rompiendo con aquellas posturas más radicales. Como se puede observar a través de un

⁷ El primer fraude electoral fue llamado de dicha manera por Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, en la contienda electoral 2006. Dicho personaje obtuvo alrededor del 35 por ciento de los votos totales de la elección, y tan sólo 0.56% menos que Felipe Calderón, quien finalmente ganó las elecciones.

análisis más detallado de dichos acontecimientos, los presidentes de ambos partidos, PAN y PRD, vieron la posibilidad de hacer valer su poder frente a otros grupos o camarillas, refrendar su compromiso con sus electores al atender temas sociales ampliamente demandados y reforzar la imagen de sus respectivos partidos.

En este contexto, surge el Pacto por México y con él la reforma educativa, propuesta cuya intención fue lograr una reforma constitucional, un conjunto de modificaciones y aprobaciones a normas federales, el debilitamiento de uno de los principales actores del monopolio de política y el establecimiento de una dinámica distinta de operación. Estos eventos generan ciertos cuestionamientos como ¿por qué la política educativa se mantuvo estable durante un largo periodo de tiempo, aún a pesar de que las circunstancias auguraban la introducción de nuevos actores y propuestas, y con ello el cambio?, ¿cómo se producen los cambios en el sistema? y ¿qué factores endógenos y exógenos permiten explicar su ocurrencia? A continuación se pretende dar respuestas a dichas interrogantes desde un abordaje teórico.

CAPÍTULO II. EL CAMBIO EN LA TOMA DE DECISIONES LEGISLATIVA. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL CAMBIO POLÍTICO

Introducción

Para explicar el cambio en el sistema educativo nacional a través de la toma de decisiones legislativa, el presente capítulo tiene por objeto plantear un marco teórico que contribuya a generar un análisis desde el enfoque institucional. Para ello, se realiza en primera instancia un abordaje teórico-conceptual enfocado en generar aproximaciones a la toma de decisiones y el cambio político en escenarios legislativos. Consecuentemente se introduce a la discusión sobre la estabilidad y el cambio profundo e intempestivo que es ocasionado en los sistemas de política a consecuencia de la toma de decisiones al interior del Congreso. Finalmente, se argumenta que el cambio en la toma de decisiones legislativa con respecto a la política educativa mexicana fue ocasionado por la presencia simultánea de tres principales variables: (a) la redefinición del problema público, (b) los emprendedores legislativos y (c) el surgimiento de eventos políticos coyunturales. Para ello, se toma como principal referencia la teoría de equilibrio puntuado propuesta por Baumgartner y Jones (2001), complementada con literatura surgida bajo enfoque de *agenda setting*.

2.1 La toma de decisiones en escenarios legislativos

Explicar el cambio en la toma de decisiones legislativa es una tarea difícil principalmente por las diversas perspectivas analíticas que pueden encontrarse en la literatura, cuya variabilidad radica [en gran parte de las veces] en la unidad de análisis y contexto político al que se refieren. Dada esta situación, la ciencia política ha desarrollado diversos estudios basados en un enfoque institucional que permite generar aproximaciones más o menos generalizadas para el análisis de las instituciones políticas, como lo son los Congresos en entornos democráticos y no democráticos.

Partiendo de dicha acotación, resulta obligado para el presente trabajo definir el concepto de toma de decisiones que permitirá explicar más tarde el cambio; aquí se entiende por toma de decisión al producto de un sistema de acción concreto que no puede ser considerada del todo racional (Crozier, 1990), pues los actores poseen significativas limitaciones cognitivas y de información (Robinson y Carver, 2006) que delimitan su capacidad de acción. Esto es, refiere a la elección que hacen los individuos de una alternativa dentro de un número limitado de opciones disponibles con el fin de alcanzar ciertos objetivos.

Al hablar de escenarios deliberativos, según la literatura racionalista, la capacidad de los actores de tomar decisiones con respecto a ciertas políticas públicas o sistemas de política, está ligada a diversos compromisos e intereses como los partidistas, sectoriales, gremiales, sociales e individuales, así como a un conjunto de instituciones⁸ que restringen su alcance, aspecto que hace que su efecto en las políticas a menudo sea marginal y escaso, pues resulta menos costoso y arriesgado mantener la estabilidad que inducir a modificaciones de tipo estructural (Lindblom, 1965).

⁸ El presente trabajo define a las instituciones como el conjunto de elementos que conforman los marcos de referencia a partir de los cuales los individuos construyen sus preferencias e interpretan la realidad (March y Olsen, 2010) para actuar en consecuencia. Es decir, son las reglas del juego en una sociedad (North, 1993).

Lo anterior se observa de manera empírica en el caso que aquí nos ocupa, pues permite apreciar como las decisiones al interior del Congreso, sobre el tema educativo, se constriñeron a las disposiciones y acuerdos marcados por un grupo de actores que conformaron una coalición dominante, bastante estable y con capacidad suficiente para reprimir desde las comisiones y desde el pleno cualquier intento de cambio. Esto significa que los actores al ejercer su elección, se mostraran supeditados a la figura de su partido, de su líder de bancada o sus electores, lo que demuestra como sus preferencias están determinadas por un cierto grado de disciplina, pero a su vez, ligadas a sus pretensiones políticas personales (Kiewiet et al., 2002).

Para hallar respuestas al comportamiento de los actores legislativos, los estudios de toma de decisiones han desarrollado diversos enfoques en los últimos años, aquí se retoman ciertos modelos teóricos que permiten aproximarse al tema de interés. Desde el enfoque racionalista se considera que los individuos actúan en entornos institucionales y toman sus decisiones con base en los costos y beneficios que ello les conlleve, cuyo fin último es la maximización del beneficio (North, 1993). El cambio institucional, bajo esta perspectiva, es una manifestación de cómo la sociedad evoluciona a través del tiempo y delinea la clave para entender el cambio histórico (Vergara, 2010). Dicho planteamiento teórico explica las motivaciones que llevan a los individuos a tomar decisiones con respecto a un tema, pero no revela qué ocurre cuando aún a pesar de que el Congreso esté cargado de una amplia variedad de temas y actores, sea comúnmente estable en sus elecciones.

Es por dicha razón que aquí se considera que si bien el modelo teórico de la elección racional permite explicar los factores que motivan a los individuos a tomar decisiones, es necesario complementarlo con una perspectiva que analice la estabilidad. Para ello se recurre al enfoque histórico de las instituciones, que argumenta que los actores desarrollan acuerdos tan fuertes que escasamente llegan a cambiar, manifestando una influencia prolongada en la política

dominante (Skocpol, 1992, citado en Peters, 2002). Bajo esta lógica, aún a pesar del fuerte enraizamiento que tienen las elecciones de los actores, no son inquebrantables, ya que es posible la ocurrencia de cambios en las preferencias y por consiguiente en las decisiones adoptadas. Dicho argumento empata con la naturaleza de los Congresos, que actúan más como una fuente de estabilidad y protector del *statu quo* (Baumgartner y Jones, 2009, p. 194) que como un potenciador del cambio.

Para ejemplificar lo anterior, se observa que en el caso mexicano la política educativa estuvo delimitada por dichos acuerdos fuertemente asentados que permitieron resguardarla de cualquier movimiento abrupto, pues desde el cambio político-administrativo impulsado durante el periodo salinista y hasta la firma del Pacto por México, el sistema educativo atravesó por una serie de cambios marginales que no modificaron el sesgo de la política, inclusive aún a pesar de que durante dicho periodo el país vivió un proceso de democratización que trajo consigo la alternancia política, ésta no constituyó un elemento suficiente como para modificar el sesgo.

Esta explicación puede complementarse con el modelo de bote de basura desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972) que sostiene que las elecciones de los individuos están determinadas por lo que consideran debe hacerse (Cohen, March y Olsen, 1972, citado en Vergara, 2010), y materializarse a través de un repertorio de reglas y procedimientos que pueden ser impuestas por una autoridad o aceptados de manera colectiva como un comportamiento adecuado dentro de comunidad de individuos⁹. Tal como ocurrió en el caso aquí analizado, que tanto en gobiernos de partido dominante, como en contextos democráticos,

⁹ El modelo de bote de basura propuesto por March y Olsen y más tarde retomado por Kingdon, sostiene que la toma de decisiones puede ser explicada a través de la coincidencia entre los problemas y las soluciones. Dicho modelo considera que las alternativas de solución existen inclusive antes de que un problema sea identificado, por lo que una vez que éste es formulado, flotan a su alrededor esperando ser enganchadas. Bajo este modelo, también identificado como el de "la irracionalidad", los actores entran y salen del proceso de toma de decisiones, así como entran y salen los problemas y soluciones que son de su interés. Algunas alternativas se recombinan, mueren, mutan o se renuevan, lo que implica las transformaciones de un tema a otro y su variabilidad de un tiempo a otro, es decir, obedece a una situación coyuntural azarosa.

el legislativo mexicano mostró una fuerte disciplina, en primera instancia al partido dominante y en segunda a los líderes partidarios, al tiempo que el marco normativo contribuyó a beneficiar a los actores con capacidad de influencia al interior del legislativo, lo que determinó el comportamiento y elecciones de los demás miembros.

Vale la pena aclarar que el análisis del cambio bajo el que se inscribe este trabajo, parte principalmente del entramado institucional en el que la política educativa se desenvuelve (a partir de las reglas formales), por considerarse elementos capaces de ser observables y medibles, sin embargo, las reglas informales entendidas como las normas y procedimientos que se crean, comunican, y ejecutan fuera de los canales sancionados oficialmente (Helmke and Levitsky, 2006), también constituyen una parte fundamental para el análisis del cambio, dado el impacto que pueden tener en la alteración del sistema,¹⁰ y por que gran parte de los acuerdos políticos que se realizan para tomar la decisión de modificar, o no, el sesgo, se llevan a cabo por acuerdos discrecionales poco transparentes, como lo fue el Pacto por México.

2.2 El cambio en la toma de decisiones

El cambio constituye una transformación sistémica y contingente que se presenta a consecuencia de una modificación en una o varias etapas que integran un sistema de política, cuyo objetivo no es únicamente la modificación en las reglas, sino la propia dinámica del juego político (Freidberg, 1990). Todo

¹⁰ Al respecto Helmke y Levitsky desarrollaron un modelo teórico que permite explicar las relaciones institucionales formales-informales:

1. Las instituciones informales complementarias: no violan las reglas formales, ni producen resultados sustantivamente diferentes. Son usadas para mejorar la eficiencia o reforzar a las instituciones formales.
2. Instituciones informales adaptativas: crean incentivos para comportarse de diversas maneras que alteren sustantivamente las reglas formales, pero sin violarlas directamente.
3. Las Instituciones informales competidoras: combinan la ineffectividad de las reglas formales con la divergencia. Son incompatibles con las reglas formales, pues para cumplir una se debe violar la otra.
4. Instituciones informales sustitutivas: son empleadas por actores que buscan resultados compatibles con las reglas y procedimientos formales.

cambio suele ser peligroso e impregnado de una significativa resistencia de los actores; en el Congreso por ejemplo, a pesar de que los miembros provienen de múltiples corrientes políticas y representan una amplia gama de interés, regularmente se manifiestan en favor de la línea marcada por la coalición dominante¹¹, ya que es menos costoso y arriesgado mantener el sesgo, que modificarlo. Aquí, los grupos de individuos que están fuera de la política juegan un rol importante, pues pugnan por provocar el conflicto tratando de generar cambios (Baumgartner y Jones, 2009). Este enfrentamiento continuo de intereses llega a generar ajustes en el sistema generando cambios marginales, pues su único fin es asegurar el equilibrio existente.

Cuando una idea¹² o alternativa de solución domina la percepción de los actores sobre cierto problema público se genera una estabilidad en la toma de decisiones que protege al sistema de cualquier afectación, pero cuando esa misma idea llega a modificarse con el paso del tiempo, es posible afectar la percepción y en consecuencia el comportamiento de los actores, dando pie al cambio. Esto significa que las alteraciones se presentan de manera secuencial y marginal a lo largo del tiempo, prevaleciendo una percepción o idea dominante sobre cierta situación o problema público. Con el paso del tiempo dicho acuerdo puede llegar a fracturarse a causa de una fuerte dosis de presión política¹³ (Peters, 2003) endógena y exógena, generando una afectación significativa en alguna o varias dimensiones del sistema.

Uno de los autores que comenzó a trabajar este tipo de análisis fue Peter Hall (1986), quien consideró que una vez que los políticos toman decisiones con respecto a cierto sistema de política, dichos acuerdos persisten a menos que haya un conjunto de elementos con fuerza suficiente para movilizar el *statu quo*

¹¹ Entiéndase por monopolio de política a los grupos de interés, agencia del ejecutivo, congresistas y comités de política que dominan cierto sistema de política.

¹² Guy Peters entiende a las ideas como un conjunto de soluciones para los problemas de elaboración de políticas que pueden surgir dentro de su ámbito. (Peters, 2003, p. 104)

¹³ Tal como lo defendería la teoría del *path dependence* (véase Peters, 2003).

y procurar cambiarlo. Para Hall, las dinámicas de cambio responden a procesos de aprendizaje social ocasionadas principalmente por legados políticos: “la influencia más importante en este aprendizaje es el de la propia política anterior” (Hall, 1993, p. 277), lo que significa que, para el autor, las políticas responden en mayor medida a una determinada dependencia a la trayectoria que a otros factores políticos externos, pues considera que estos no tienen la suficiente fuerza como para provocar el cambio.

Retomando los argumentos hasta aquí descritos, el presente trabajo parte de la idea de que los actores legislativos se desenvuelven en sistemas institucionalizados cargados de actividad política, los cuales están conformados por ideas y percepciones sobre los problemas públicos que son altamente estables por periodos prolongados de tiempo. Eventualmente dichas ideas pueden llegar a cambiar generando inestabilidad en el sistema, lo que moviliza la elección de una nueva decisión al interior de las arenas legislativas. No obstante, el objetivo del presente trabajo no es analizar cómo es que surgen las ideas y son movilizadas para llamar la atención, sino qué elementos producen el cambio en la toma de decisiones al interior del Congreso y cómo lo hacen.

En consecuencia, el presente trabajo sostiene que la toma de decisiones legislativa responde a un fuerte legado político, como lo argumenta Hall, pero que el cambio profundo puede ser provocado por elementos endógenos y exógenos tales como: (1) el surgimiento de una nueva idea del problema público, es decir la reformulación del problema; (2) el comportamiento de actores que fungen como defensores de temas-ideas al interior de los escenarios legislativos; (3) así como el surgimiento de eventos políticos coyunturales que tienen lugar en la esfera política. Todos ellos factores político-institucionales que pueden ser observados y analizados de manera teórica y empírica. Sin embargo, antes de profundizar en el modo en cómo estos elementos operan de manera específica, es pertinente explicar qué rompe la estabilidad y cómo se induce al cambio, para lo cual se hace uso de la teoría del equilibrio puntuado.

2.3 La teoría del equilibrio puntuado. Un enfoque para el estudio del cambio

El equilibrio puntuado es un término que considera los argumentos de Stephen Jay Gould y Niles Eldredge (Krasner, 1984) para atacar la convencional hipótesis darwiniana que afirma que las especies evolucionan lenta y progresivamente. Recientemente dicho concepto fue trasladado a los estudios políticos para explicar el cambio político. Uno de los primeros autores que comenzó a trabajar éste enfoque desde la perspectiva politológica fue Stephen D. Krasner (1984) quien argumentó que los cambios en las estructuras institucionales se desarrollan a través de episodios dramáticos y críticos que desafían la capacidad del Estado para mantener el control y alterar los límites de la definición del uso legítimo de la coerción (Skowronek, 1982, citado en Krasner, 1984, p. 335). Una vez que esto ocurre, el Estado actúa adoptando medidas que conducen a la creación de nuevas formas institucionales que tienden a rigidizar el sistema de política, hasta conseguir un notable afianzamiento¹⁴.

Desde sus inicios, la teoría del equilibrio puntuado reconoció los aportes del incrementalismo político, al argumentar que existe cierta estabilidad que caracteriza las decisiones que sobre política pública son tomadas, así como el cambio gradual y marginal que ocurre de manera natural en los sistemas. Pero cuestionó el cambio repentino y profundo que eventualmente amenaza el equilibrio, aspecto que ha llamado la atención de la comunidad académica.

Algunos autores (Jensen, 2009) consideran que cuando la atención política se encuentra situada en alguna parte, los actores políticos únicamente miran hacia ésta sin dar mayor prioridad a otras, con el tiempo dicha tendencia puede cambiar logrando atraer suficiente fuerza como para movilizar diversos

¹⁴ Esta aseveración se inscribe en la teoría del institucionalismo histórico que argumenta que las instituciones cambian a través de equilibrios puntuados o intermitentes (Krasner, 1984). Esta dinámica parte de la idea de que instituciones se mantienen en equilibrio en correspondencia a acuerdos previamente pactados, los cuales pueden llegar a cambiar en un momento determinado. Al respecto véase Peters, 2003)

elementos que conforman el sistema, hasta generar un dramático aumento de actividad política que induzca al cambio. Otra corriente considera que la estabilidad y el cambio responden a costos institucionales, “cuanto mayor sean los costos de una decisión que debe superarse para lograr un objetivo colectivo, son más probables las salidas puntuadas” (Jones *et al.*, 2003), lo cual quiere decir que cuando los costos de tomar decisiones sean más elevados, la posibilidad de mantener el equilibrio será mayor.

Baumgartner y Jones (2001) desarrollan su propia perspectiva del equilibrio puntuado en la que argumentan que la estabilidad en el sistema político es inducida a través de controles monopólicos de agenda por cada área o sistema de política, que permite únicamente la influencia y participación de actores con poder suficiente para imponer su perspectiva e influir en la toma de decisiones. A este conjunto de individuos se les denomina “triángulo de hierro”, y se conforma en la mayoría de los casos por grupos de interés, el Ejecutivo, miembros del Congreso, comités de política, lobby, académicos, partidos políticos, sindicatos, medios de comunicación, etcétera; “si ellos están de acuerdo nadie más puede entrar al juego de la política, e incluso si llegan a estar en desacuerdo procuran mantener cerrado el círculo hasta lograr acuerdos entre sí” (Bardach, 2008).

Desde esta perspectiva, la estabilidad y el cambio están relacionados con la movilización del sesgo. La toma de decisiones en el Congreso generalmente responde a uno vigorosamente afianzado que puede cambiar una vez rotos los acuerdos previamente establecidos. Cuando esto ocurre, los actores que están fuera del “triángulo de hierro” y que escasamente son escuchados, pueden llegar a movilizarse apoyados en fuerzas¹⁵ cuyo fin es generar rupturas e influir en la deliberación. Esta dinámica llega a ser poco recurrente pues los cambios dramáticos después de ser adoptados tienden a ser ampliamente duraderos

¹⁵ Baumgartner y Jones ven como una fuerza política con capacidad de movilizar el sesgo, la redefinición de los problemas públicos en combinación con el control institucional.

(Baumgartner y Jones, 2009). Es decir, el objetivo es pasar de un aparente punto de equilibrio a otro.

Por ejemplo, el sistema educativo mexicano mostró un largo periodo de estabilidad desde la firma del ANMEB, que ocasionalmente sufrió ligeras transformaciones a lo largo de un periodo de tiempo amplio, pero que resguardo en todo momento los acuerdos predominantes realizados entre el titular del Ejecutivo, la SEP y el SNTE, vistos estos como miembros principales del triangulo de hierro. Dicha práctica, como argumenta la teoría, mantuvo un equilibrio en el sistema, en el que el monopolio se mostró herméticamente cerrado, inhibiendo la entrada de nuevos actores e ideas innovadoras.

En un análisis detenido del escenario legislativo, constituido por estructuras que tienen la facultad de habilitar o inhibir (Casar y Maldonado, 2008) a los actores para tomar decisiones que pueden afectar el sistema, se presenta la etapa intermedia del proceso de formulación de política pública, es decir, la toma de decisiones ¹⁶ . Generalmente los legisladores, como ya se menciona anteriormente, al actuar con base en preferencias individuales o colectivas y compromisos o acuerdos con diversos actores, tienden a ser estables en sus elecciones y preferencias, no obstante, las rivalidades son grandes, los conflictos internos comunes y las batallas jurisdiccionales permitidas (Baumgartner y Jones, 2009), lo que en un momento determinado puede influenciarlos a cambiar el rumbo de su elección.

En consecuencia, las instituciones que conforman este sistema juegan un rol trascendental en la toma de decisiones, ya que al estructurarse por normas y

¹⁶ Hasta ahora la comunidad académica a definido de diversas formas las etapas que conforman el proceso de política pública sin generar una categorización homologada para todas las disciplinas y casos en las que dicho enfoque es aplicado, no obstante las fases que mayormente han sobresalido pueden sintetizarse en: (a) la formación de agenda; (b) la definición de los problemas públicos; (c) la construcción de alternativas; (d) la toma de decisiones; (e) la implementación; y (f) la evaluación. Para su análisis, estos eventos pueden dividirse en tres principales conjuntos, el primero de ellos, el pre-decisional, comprende los incisos a), b) y c); mientras que el segundo, el post-decisional, se enfoca en el e) y f). Quedando la toma de decisiones como un elemento central del proceso.

acuerdos escasamente cambiantes permiten mantener un equilibrio capaz de ser observable, al tiempo que ofrece la posibilidad de analizar el comportamiento de los actores que lo conforman, pues estos actúan con base en el entramado institucional bajo el que se desenvuelven. Esto permite sostener la idea de que la mayor parte de la vida política trasciende dentro de las instituciones (Peters, 2003; Tsebelis, 1990), y que es a través de estas como se puede conocer las dinámicas de acción y principales factores que inducen al cambio en las políticas.

2.3.1 Las dinámicas de cambio y estabilidad

Cuando se habla de cambios en la toma de decisiones generalmente se piensa en pequeñas modificaciones que generan mejoras incrementales en los sistemas de política, adecuaciones marginales que con el paso del tiempo se acumulan generando un relativo equilibrio que procura estabilidad entre los actores y sus decisiones, tal como la evidencia empírica muestra ocurrió durante un largo periodo de tiempo en la política educativa mexicana.

Este proceso de equilibrio por el que atravesó la política educativa fue posible debido a que las instituciones bajo las que esta se ha desarrollado, muestran un comportamiento “pegajoso”, como argumentaría la teoría del equilibrio puntuado, es decir, operan de tal manera que conduce a no responder a demandas o necesidades de grupos de la sociedad, generando un resistente afianzamiento político escasamente cambiante. A ésta dinámica se le denomina retroalimentación negativa, pues se centra en aquellos procesos homeostáticos¹⁷ en los que el sistema opera como un contrapeso al cambio implementando acciones de autocorrección para mantener el equilibrio.

¹⁷ El termino homeostasis fue acuñado por Walter Cannon para referirse a aquellos mecanismos que utilizan los organismos para mantener estabilidad en el cuerpo humano. Dicho concepto fue incorporado al estudio de las ciencias sociales para referirse a las dinámicas que emplean los sistemas políticos para mantener cierto grado de equilibrio en la política.

Según la teoría del equilibrio puntuado, las dinámicas de retroalimentación negativa ocurren de formas variadas, una de ellas afirma que cuando la toma de decisiones políticas mueve el sesgo hacia una dirección fuera de los marcos establecidos, en consecuencia el grupo o sector desfavorecido se moviliza para contrarrestar su impacto o revertirlo, procurando restablecer el equilibrio. Un ejemplo de ello es cuando, a la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia de la República, sus pretensiones de cambio al sistema educativo constituían un tema primordial de agenda, lo que provocó que el SNTE tuviera que movilizarse para imponer sus alternativas de solución y verse lo menos afectado posible. De igual modo ocurrió durante la llegada de los gobiernos de alternancia, en donde el sindicato magisterial tuvo que aceptar la participación de nuevos actores en el tema educativo con el objeto de seguir dominando la tendencia de la política.

Otra de las dinámicas de retroalimentación negativa que se pueden observar en el caso que aquí se analiza es la relacionada con la definición de los problemas¹⁸ y el uso de imágenes de política, es decir, cuando se procura generar una empatía entre la forma en como es definida la política (por los hacedores de política y la sociedad) y el modo en como ésta opera. Este aspecto ha llamado la atención de académicos que argumentan que la combinación de dos elementos: (1) los sistemas de actores que se constituyen en torno a un tema; y (2) su definición de los problemas, permite explicar los periodos de estabilidad, pero también los de cambio, ya que cada configuración de actores representa una interpretación del problema que dota de equilibrio a las instituciones, pero cuando un actor con fuerza suficiente para movilizar el sesgo

¹⁸ Vale la pena señalar que como problemas públicos se entiende a aquellas construcciones sociales sobre determinadas situaciones que deben ser atendidas por el Estado, se encuentran en el entorno social y forman parte de un universo infinito de hechos que podrían llegar a convertirse en asuntos públicos, algunos llegan a merecer la atención de los tomadores de decisiones y entrar en la agenda de decisión legislativa, mientras otros, son olvidados o reprimidos en la llamada congeladora legislativa. Este aspecto es importante dado que los que logran entrar en la agenda se caracterizan por poseer un conjunto de ideas, valores y percepciones, ya empaquetados y presentados como susceptibles de atención pública (Casar y Maldonado, 2008; Aguilar, 2003), en ocasiones atraen la atención de un grupo de actores con capacidad suficiente para respaldarlos tanto al interior como al exterior del Congreso, mientras que en otras, quedan desamparados y destinados al fracaso.

presenta otra percepción (Vlassopoulou, 1999, citado en Subirats et al., 2008) o imagen de política, se puede llegar a afectar el equilibrio.

La interpretación del problema educativo tuvo coincidencias durante varios sexenios, esto significa que la imagen de política dominante se centró en una dimensión del problema público que prevaleció prácticamente intacta durante ese lapso, registrando apenas pequeños cambios e impidiendo la influencia de actores ajenos al monopolio dominante. Este aspecto hace que resulte interesante cuestionarse si el cambio en la política educativa impulsado a través del Pacto por México fue provocado por una redefinición del problema, por la adopción de nuevas soluciones o por la entrada de nuevos actores al sistema.

Siguiendo bajo el enfoque de equilibrio puntuado, los cambios que ocurren de manera abrupta y profunda, se deben a procesos de retroalimentación positiva, que tiene que ver con acentuar una tendencia e impulsarla hasta lograr un cambio profundo al *statu quo* (Baumgartner y Jones, 2001). Estos eventos repentinos tienen lugar a partir de dos dinámicas: el “mimetismo” y “el cambio de serie”.

El cambio en la política educativa de 2012 se asemeja a una dinámica de mimetismo, en la que los actores se comportaron con base en la imitación de conductas impulsadas por otros, operando como un auto-refuerzo. En el Congreso, el mimetismo se manifiesta cuando los políticos actúan en consecuencia a la imitación de aquellos con poder suficiente para movilizar el sesgo, respaldando de manera intencional o sesgada sus preferencias e intereses, tal como se supone ocurrió en la reforma educativa, en la que los acuerdos entre los partidos políticos al exterior de las Cámaras y el Ejecutivo Federal, influyeron para que la parte legislativa incluyera en su agenda el tema educativo, lo discutiera y aprobara, en su mayoría, bajo los términos previamente consensados por los miembros del monopolio de política dominante.

Sin embargo, el presente trabajo supone que en dicho proceso hubo otra dinámica de retroalimentación positiva, la cual tiene que ver con la dimensión del problema en la que se centraron los actores políticos y el cambio provocado. Esto es, según la teoría cuando los tomadores de decisiones se enfrentan a una deliberación compleja que tiene múltiples dimensiones, las personas se centran en una (o algunas) de estas imágenes por periodos prolongados de tiempo, pero si en algún momento surge una opción que logra llamar su atención, o bien, ofrece mayores incentivos que los obtenidos con el acuerdo establecido, pueden optar por cambiar de decisión de manera abrupta, afectando el equilibrio. Esto quiere decir que el cambio en la política versará sobre alguna, o algunas dimensiones del problema público, al tiempo que excluirá a otras, lo que nos lleva a deducir que puede haber cambios significativos en el sistema, pero que eso no significa que se modifique del todo el *statu quo*, pues puede haber áreas de política de difícil acceso.

En consecuencia, el presente trabajo considera que el cambio en la política educativa tuvo lugar a partir de un conjunto de factores endógenos y exógenos que se vieron influidos por ciertas dinámicas de retroalimentación positiva, las cuales fueron provocadas principalmente por el surgimiento de una nueva percepción de un problema público que movilizó a los actores a actuar en consecuencia, el cambio de dimensión de una perspectiva del problema a otra, el respaldo de un grupo de actores con poder suficiente para actuar de manera activa en la defensa de sus intereses al interior de las Cámaras legislativas y la ocurrencia de eventos coyunturales.

2.4 Variables para el estudio del cambio en la toma de decisiones legislativas

2.4.1 La redefinición de los problemas públicos visto como una ventana de oportunidad

La redefinición de los problemas es un factor que indudablemente afecta la toma de decisiones legislativa y en consecuencia los sistemas de política. Lo que significa que el modo en el que una situación cuenta como problema y la manera como se define, depende de la forma en la que los actores buscan aproximarse a un tema o evento (Wayne, 2007) e imponer su imagen.

Como apunta la teoría del equilibrio puntuado, los sistemas de política se caracterizan por atravesar grandes periodos de estabilidad que difícilmente son cambiantes. Esto es posible porque existen fuertes monopolios de política que imponen sus imágenes y percepciones de los problemas públicos e impiden que una nueva idea llegue a las agendas de decisión¹⁹. Pero como los temas y los problemas surgen cotidianamente en el entorno, los miembros de comunidades o grupos sociales desarrollan sus propias imágenes, que intentan movilizar para ganar adeptos y atraer la atención de los tomadores de decisiones. La redefinición de temas (*issues*) es, en este sentido, un proceso intencional ejecutado por ciertos actores, cuyo interés es obtener algo, como puede ser la construcción o destrucción de un monopolio de política (Baumgartner y Jones, 2009).

El proceso por el cual se redefinen los problemas públicos parte de la premisa de romper el equilibrio e incentivar a contemplar nuevas dimensiones, que se enganchan a soluciones ó imágenes de política que ofrecen atractivos incentivos para los tomadores de decisiones y por los cuales estarían dispuestos a luchar al interior de la arena deliberativa. Una vez que ambos aspectos se conjugan y son

¹⁹ Aquí se entiende a la agenda como la lista de asuntos públicos considerados por el gobierno y actores con poder de influencia para su intervención.

adoptados por emprendedores legislativos al interior del Congreso, se considera entonces que se tiene un “paquete de ideas” cuyo objetivo es modificar las preferencias de otros legisladores con respecto a un tema en específico.

En algunos casos los paquetes de ideas entran en conflicto con otros, mientras que en ciertas ocasiones son respaldados por una amplia generalidad, hasta el momento en el que logran anteponerse como la imagen dominante. Bajo la lente de Baumgartner y Jones (2009) cuando un tema llama suficiente atención al interior del Congreso y es respaldado por un fuerte grupo social, se convierte en un asunto de partidos, que puede ofrecer incentivos o amenazar intereses, lo que significa que con la adopción de una nueva imagen se espera obtener más o menos beneficios para ciertos actores, mientras se afecta a otros.

El argumento del que parte este trabajo es que, la redefinición de los problemas públicos puede provocar el cambio en los comportamientos y preferencias de los actores legislativos por tres principales razones: La primera tiene que ver con la consideración de los actores sobre una oportunidad de cambio que les permita entrar al juego político, romper el *status quo* e imponer su propia imagen. La segunda se relaciona con el modo en que se definen los problemas y las soluciones a las que son enganchados. Mientras que la tercera, se centra en los grupos de apoyo que respaldan los paquetes de ideas, tanto al interior como al exterior del escenario legislativo.

Cuando un monopolio domina el terreno de la política, argumenta la teoría del equilibrio puntuado, se impone una imagen, la cual permanece por largos periodos de tiempo. No obstante, cuando llegan a ocurrir fracturas en el sistema que afectan la estabilidad y que ponen en peligro al monopolio dominante, los actores que anteriormente no habían sido escuchados o que se encontraban marginados, aprovechan la oportunidad para movilizar sus fuerzas e influir en el sistema. Este proceso es entendido en el presente trabajo como la apertura de

una ventana de oportunidad, cuyo objetivo es romper el *statu quo* para introducir un nuevo paquete de ideas que responda al problema público planteado.

Para ello, el presente trabajo se apoya en la teoría de las corrientes múltiples propuesta por John Kingdon (1995), para argumentar que cuando surge en el entorno social una situación en la que un grupo numeroso se siente afectado o en la que es evidentemente necesaria la intervención del Estado, y esta condición alcanza a llamar la atención de la sociedad y de los tomadores de decisiones, entonces tiene lugar la consideración de un problema público.

Por otro lado, cuando a consecuencia de dicha consideración surgen percepciones y soluciones cuyo objetivo es definir y atender la problemática existente, se forman imágenes de política llamadas alternativas. Estas, junto con los problemas están a la espera de ser adoptadas por actores al interior del Congreso, defendidas por emprendedores legislativos y respaldadas por grupos internos y externos.

Ambos eventos, el de la redefinición de los problemas, y el planteamiento de las soluciones, pueden llegar a conjuntarse en un momento y ser introducidos por una ventana de oportunidad, la cual puede abrir a consecuencia de una desestabilización en el sistema ocasionada por eventos coyunturales, como por ejemplo los cambios en el gabinete, la administración pública, en el ánimo de la sociedad, por el surgimiento de periodos electorales, o de nuevas imágenes de los problemas públicos, por accidentes, contingencias o emergencias no previstas por el gobierno.

Las ventanas de oportunidad son importantes porque permiten la inclusión de nuevos actores con definiciones distintas a las establecidas, así como el impulso de nuevas imágenes e interpretaciones de los problemas. Este, que puede considerarse un evento causado por una inestabilidad en el sistema, ocurre escasamente y por periodos reducidos de tiempo, lo que hace que los

interesados en influir en el sistema afectado tengan que actuar lo más rápido posible, utilizar los recursos de los que disponen y desenvolverse dentro de los marcos estructurales establecidos con el fin de defender su postura.

Cuando los actores llegan a tener la percepción de que el cambio puede ofrecerles algún incentivo y que su probabilidad de éxito es amplia, cargan el sistema de problemas y propuestas, mientras apremian a otros actores a movilizar sus recursos para generar presión (Ramírez, 2007). Al mismo tiempo, buscan un fuerte respaldo político que los impulse a alcanzar con éxito el cambio en la toma de decisiones. Vale la pena señalar que la apertura de una ventana de oportunidad *per se*, no determina el cambio en la política, pues el papel que desempeñan los actores –sobre todo los emprendedores- y los recursos de los que se valen para imponer sus intereses, son determinantes para que dicho cambio se efectúe. Sin embargo, el papel de dichos actores será tratado posteriormente.

¿Qué elementos concretos permiten observar los indicadores anteriormente descritos? Aquí se considera que para examinar la definición del problema educativo y las soluciones adoptadas se puede recurrir a dos principales fuentes de información. Por un lado, el análisis del discurso de los presidentes y principales líderes políticos (congresistas y portavoces) relacionados con el sector, ofrece la posibilidad de observar la imagen de política dominante en dos tiempos concretos a) previo al cambio y b) al momento del cambio. Al tiempo que refleja los actores que intervinieron en el proceso de estabilidad y cambio. Mientras que por otro lado, una revisión de las principales iniciativas de reforma aprobadas durante los dos periodos de análisis, permiten ubicar la dimensión en la que se centró el tema y las soluciones adoptadas por los actores con capacidad de mover el sesgo.

2.4.2 Los emprendedores legislativos

El término emprendedores legislativos es empleado en el presente trabajo para referirse a aquellos actores cuyas actividades tienen un interés en “arreglos institucionales particulares y quienes apalancan recursos para crear nuevas instituciones o para transformar las existentes” (Maguire, Hardy y Lawrence, 2004, p. 657). Dichos actores tienen la facultad de inducir el cambio al interior del Congreso porque disponen de medios para hacerlo, a través del empleo de modos alternativos que les ayudan a conseguir que las cosas se hagan (Beckert 1999, p. 786, citado en Hardy y Maguire, 2008) según sus intereses.

Su principal tarea es la de asegurar que cierta solución sea enganchada correctamente a un problema público e incluida en la agenda institucional. Al ser considerados la mayor parte de las veces como líderes políticos, estos sujetos pueden cambiar de atención de un problema a otro y argumentar que un paquete de ideas representa una mejor opción que la prevaleciente.

La capacidad de interpretación que tienen los emprendedores legislativos es un aspecto fundamental para el análisis de su comportamiento ya que, para que un evento sea considerado disruptivo, crítico y amenazante a la estabilidad del sistema, se requiere que estos actores lo interpreten de tal modo. Al respecto, Munir (2005, citado en Hardy y Maguire, 2008) argumenta que la forma en como los eventos son interpretados y se les da sentido valorativo, corresponde a la manera en como los emprendedores quieren reflejarlos.

Según John Kingdon (1995) los emprendedores obedecen a tres principales características. (1) Poseen cierta audiencia: esto significa que son ampliamente escuchados por otros debido a que gozan de experiencia en el sistema, tienen la capacidad de hablar por otros, ya sea por que se le considera un líder o un agente poderoso, y cuentan con una posición de autoridad, como la presidencia de una comisión. (2) Cuentan con una red de contactos y habilidad política que

les permite negociar temas al interior del escenario legislativo. (3) Son persistentes, lo que significa que están dispuestos a invertir grandes cantidades de recursos.

Los recursos de los que disponen los emprendedores pueden ser cognitivos, organizacionales, políticos y discursivos (Hardy y Maguire, 2008); e influyen de determinada forma que ayudan a los actores a alcanzar sus interés con mayor facilidad. Dichos elementos deben considerarse como la materia prima de la que se valen los actores para perseguir sus objetivos y prioridades con base en el tiempo y el espacio (Subirats et al., 2008).

Los recursos cognitivos corresponden a los conocimientos específicos que poseen los actores con respecto al subsistema de política. Los políticos al apoyo o respaldo que dichos actores pueden obtener. Los organizacionales comprenden la facultad de los actores para desenvolverse al interior de la estructura institucional, es decir, para apoyarse en redes, procesos y valores internos. Mientras que los discursivos se relacionan con su capacidad para atraer adeptos con base en el poder de su palabra y compromiso.

En algunas ocasiones los emprendedores legislativos se enfrentan a monopolios de política o actores poderosos que disponen de suficientes recursos como para imponer su imagen de política, pero dada su posición al interior del sistema, estos personajes pueden valerse de algunas herramientas y estrategias que operan a través de mecanismos de intercambio, algunas veces son inducidos positivamente, es decir ofrecen beneficios a sus aliados, mientras que otras, utiliza la coacción y el sometimiento. En ocasiones, los legisladores pueden ejercer cierta influencia, pero pueden tener un bajo grado de éxito, no obstante aun así lo intentan (Baumgartner y Jones, 2009).

En el caso que ocupa la presente investigación, se considera que un emprendedor legislativo puede ser identificado por su experiencia política y

longevidad en la labor parlamentaria, por sus redes de contactos y los recursos de los que se vale para imponer sus intereses en la agenda. Dichas variables pueden ser observadas a través de indicadores tales como: 1) la composición de las comisiones; 2) la interpretación que ciertos actores dan a un problema público y la solución adoptada; 3) su aptitud para construir alianzas y movilizar legisladores de manera positiva o negativa; y 4) las acciones emprendidas al interior del Congreso para movilizar el cambio.

Para aproximarse de manera empírica a dichos indicadores, se emplea el análisis de la composición de las comisiones legislativas relacionadas con el tema en cuestión, ubicando a los principales operarios y su capacidad para controlar la agenda. Posteriormente se pretende analizar los discursos de los emprendedores, posturas a favor y en contra, durante el proceso de reforma educativa, con el objeto de identificar los principales promotores del cambio y protectores del *statu quo*, así como su percepción del problema público, la solución defendida y su capacidad para emplear recursos.

2.4.3 Eventos políticos coyunturales

Como ya se vio anteriormente, existen momentos de crisis o ventanas de oportunidad que desestabilizan el sistema y lo vuelven susceptible al cambio. En algunas ocasiones, ésta condición puede ser ocasionada por el surgimiento de eventos coyunturales que no necesariamente tienen que estar estrechamente vinculados al sistema de política, pero que a través de un efecto cascada puede llegar a afectarlo. Es decir, dichos acontecimientos pueden perjudicarlo directamente dada su cercana vinculación, o bien, hacerlo a través de la afectación de un tercero.

Collier y Collier (1991) al hablar de coyunturas críticas, sostienen que las causas o factores que las provocan pueden desarrollarse en periodos cortos o relativamente cortos de tiempo, ello depende de sus mecanismos causales.

Estos eventos pueden ser capaces de generar un significativo cambio en el sistema o unidad de análisis de la que se trate, constituyen una causa para movilizar apoyo y a los grupos de interés, con el objeto de impulsar cambios en el comportamiento de los miembros del Congreso.

Un evento político coyuntural puede ser una campaña electoral, la formación de coaliciones legislativas, el desarrollo de colaboraciones interinstitucionales, la implementación de programas complejos, la construcción de consenso, la difusión de innovaciones (Bardach, 2008), los cambios tecnológicos, demográficos o de distribución de recursos (Carmines y Stimson, 1986), etcétera.

Cuando a causa de un evento político coyuntural se ve afectado un monopolio de política o el propio sistema, se puede amenazar la estabilidad y dar oportunidad al cambio. Razón por la cual dicha variable resulta de amplia importancia para la presente investigación, dado que por un lado, constituye un impulso cuya dirección está determinada por los objetivos que ciertos actores pretenden alcanzar; mientras que por el otro, crea estímulos y oportunidades para aquellos que se encontraban marginados.

En consecuencia, el presente trabajo parte de la idea de que la construcción de acuerdos partidarios, visto como un evento ocasional, permitió plantear una agenda entre las principales fuerzas políticas, la cual tuvo por objeto avanzar en un tema que fuera susceptible y trascendental para la población mexicana. Dicho aspecto se relacionó con el cambio de legislatura y el regreso del PRI a la Presidencia de la República, factor que por un lado, tuvo como prioridad atender ciertas demandas sociales con el fin de legitimar su posición en el gobierno; mientras que por el otro, permitió la entrada de nuevos actores al juego político y excluyó a otros.

Aunado a lo anterior, la influencia de organismos internacionales, tales como la OCDE, influyeron para marcar una serie de requerimientos que el gobierno mexicano habría de cumplir. El clima político, por su parte, se perfiló receptivo a ciertos cambios en el sistema educativo, al tiempo que el monopolio de política sufrió severas afectaciones en su interior, tales como el rompimiento entre la SEP y el liderazgo del SNTE, razón que debilitó la posición de este último al interior del sistema invalidándolo de la toma de decisiones. Todas estas características influyeron para crear un contexto en el que el cambio fuera favorable.

Es por lo anterior, que el presente trabajo considera como elementos políticos coyunturales que influyen de manera significativa en el cambio en la toma de decisiones legislativa: (1) la construcción de un corporativismo partidario; (2) el cambio de gobierno, que contempla la alternancia partidista y el inicio de una nueva legislatura; (3) la influencia de los organismos internacionales; (4) el ánimo nacional; y (5) los conflictos al interior del monopolio de política. Para aproximarse de manera empírica a dicha variables, se parte de una revisión hemerográfica, con el objeto de identificar la incidencia de estos eventos intempestivos y su impacto en la toma de decisiones legislativa al momento del cambio.

CAPÍTULO III. EL CAMBIO EN LA POLÍTICA EDUCATIVA: DEL EQUILIBRIO AL PACTO POR MÉXICO

Introducción

La reforma educativa impulsada en 2012 por el gobierno de Enrique Peña Nieto a través de la firma del acuerdo interpartidista denominado Pacto por México, logró elevar a rango constitucional el ingreso, la promoción, la permanencia y la evaluación de los docentes, otorgarle autonomía de gestión al Instituto Nacional para la Evaluación Educativa y limitar el poder del SNTE en el sistema educativo. Dicho aspecto llama la atención debido a que durante un largo periodo no fue posible aprobar una reforma de este impacto, lo que lleva a generarse interrogantes sobre los posibles factores que influyeron para lograr el cambio. Con base en esta inquietud, el presente apartado plantea una serie de variables e indicadores que se considera influyeron en la ruptura del sesgo y en el establecimiento de un nuevo punto de equilibrio.

Como primer variable de análisis se analiza la reformulación del problema público; para ello, se hace un repaso histórico sobre la forma en que fue interpretado el principal problema educativo a lo largo de cinco sexenios, así como las soluciones que fueron adoptadas para atenderlo. Vale la pena señalar que en este punto, el foco de atención se centra en aquellas políticas impulsadas

por el ejecutivo y que requirieron la participación del legislativo, pues trata únicamente proyectos de ley que requirieron atravesar por un proceso de reforma legislativa y que muestra la imagen de política dominante en cada periodo.

La segunda variable se centra en las acciones impulsadas por los empresarios legislativos. En primer lugar se realiza un análisis de la composición de la comisión de educación de la LVIII a la LXII Legislatura en ambas cámaras que integran el Congreso de la Unión. En segundo lugar, se analizan los discursos de los principales operarios al interior de las Cámaras legislativas, posturas a favor y en contra, durante el proceso de reforma constitucional 2012 y 2013, con el objeto de identificar los principales emprendedores del cambio y defensores del *statu quo*, su percepción del problema público, la solución adoptada, su capacidad para movilizar adeptos, posición política (contactos y recursos) y acciones emprendidas en relación al tema.

Finalmente, la tercer variable se relaciona con los aspectos coyunturales que influyeron para procurar el cambio político. Aquí se consideran como principales indicadores: (1) la construcción de un corporativismo partidario; (2) el cambio de gobierno; (3) la influencia de los organismos internacionales como la OCDE; (4) el ánimo nacional; y (5) los conflictos surgidos en el monopolio de política (rompimiento de acuerdos SEP-SNTE). En consecuencia, a continuación se presentan los resultados del análisis empírico realizado.

3.1 La reformulación del problema público educativo

Según Kingdon (1995) la manera en la que un tema se define depende de la solución que le es enganchada, lo cual puede observarse claramente en el caso mexicano, pues describe como los problemas son interpretados con base en ciertas soluciones, que posteriormente son movilizadas y defendidas por un

conjunto de actores cuyo fin es establecer un nuevo punto de equilibrio, perdurable por periodos prolongados.

Para conocer el comportamiento de dicha variable, el presente trabajo recabó la percepción del problema público educativo durante cinco sexenios consecutivos (Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña), entre los años 1988 y 2012, con el fin de identificar la imagen de política dominante, las principales políticas emprendidas y los actores involucrados. Resulta imprescindible señalar que la selección de esta información se realizó tomando en cuenta notas periodísticas que tuvieran relación con aquellos eventos oficiales en los que participaron dichos actores políticos, y cuyo tópico central del evento tuviera una relación estrecha con el tema educativo.

En el cuadro 1.1 se muestra la percepción del problema educativo iniciando con el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Como se puede observar, durante dicho sexenio el discurso político se centró en la necesidad de descentralizar los servicios educativos como respuesta a la falta de reorganización del sistema y a la gestión excesivamente centralista. Razón por la cual se promovió la idea de reformular los contenidos educativos para responder a la demanda educativa nacional según las necesidades regionales; la revalorización del magisterio con el fin de dignificar los sueldos y prestaciones de los docentes; el abatimiento del rezago educativo a través de la obligatoriedad de la educación secundaria y la formación de capital humano que respondiera al nuevo modelo económico globalizador; lo que a su vez lograría reducir las diferencias sociales, avanzar en la modernización del Estado e impulsar la calidad en el sector.

Dicha imagen de política permaneció estable durante los años posteriores, pues a la llegada de Ernesto Zedillo (1994) a la presidencia se le dio continuidad a través del impulso de programas federales, acciones de política y el centralismo fiscal. Vale la pena recordar que durante esta época la prioridad gubernamental

se centró en otros aspectos de la vida política nacional que demandaron su total atención; ejemplo de ello fue la crisis económica que aconteció en el país. Al respecto señaló Miguel Limón Rojas, ex titular de la SEP (1995-2012):

...hubo reformas que eran posibles, necesarias y que no se hicieron porque el tiempo, la energía, la capacidad se quedaron concentradas en otros proyectos o en la atención de necesidades que fue imperioso atender (Latapí, 2010, p. 150).

A la llegada de los gobiernos de alternancia la imagen de política se mantuvo estable, pues cuando Vicente Fox asume la Presidencia de la República, retoma parte del discurso de sus antecesores y promueve la idea de que el problema educativo era ocasionado por factores como la falta de equidad, el analfabetismo, la deserción y el rezago educativo. En este contexto, se promovió la idea de que las alternativas de solución adoptadas tendrían que ir apegadas a un principio de modernización del sistema, que implicara el fomento a la calidad educativa, la obligatoriedad de la educación preescolar y la descentralización de los servicios educativos (referido únicamente al caso del Distrito Federal).

Si acaso hubo un cambio en dicho sexenio, este versó en abrir la puerta para el acceso de nuevos jugadores al sistema, pues con la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación en 2002, se promovió la participación de actores que anteriormente se habían mantenido bloqueados, marginados u obstruidos, o cuya participación en el sistema era mínima y de poco impacto.

Pese a que la imagen de política persistió, durante el sexenio de Fox se propusieron diversas soluciones al interior del escenario legislativo, las cuales fueron impulsadas por el Ejecutivo y por legisladores de los diversos partidos políticos. Resulta importante señalar que de 175 iniciativas que se presentaron ante el legislativo con relación al ramo educativo, sólo 10% fueron aprobadas (18); entre ellas: la reforma al artículo 25 de la LGE, relativa al financiamiento

educativo, con la cual se aumentó el presupuesto para la investigación científica y el desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior, a un monto no menor al 8% del Producto Interno Bruto.

Cuadro 1 Reformulación del Problema				
Sexenio	Programa de acción emprendido	Interpretación del Problema	Principales reformas realizadas a través del Congreso de la Unión	Principales actores políticos
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Modernización educativa	Falta de reorganización del sistema educativo, reformulación de contenidos educativos y revalorización magisterial. Obligatoriedad de la educación secundaria con el objeto de responder a las demandas del modelo económico globalizador. Reducción de las diferencias sociales y oportunidad de avanzar en la calidad educativa.	(Firma del ANMEB) Reforma al artículo 3º constitucional. Expedición de la LGE.	Al interior del Congreso: PRI, PAN, PRD Ejecutivo Federal. Gobiernos de los Estados. SNTE Banco Mundial y FMI
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Modernización educativa	Continuidad en la política de descentralización educativa.	No registra reformas	
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Calidad educativa	Falta de equidad, deficiente estructura burocrática y altos índices de repetición escolar. Obligatoriedad de la educación preescolar con el objeto de abatir el rezago educativo, el analfabetismo, la deserción y el aprovechamiento escolar. Insuficiencia presupuestal para el fomento a la calidad.	(Firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación) Creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Reforma al artículo 122 de la CPEUM. Reforma al artículo 25 de la LGE. Reforma al 3 y 31 de la CPEUM. Reformas diversas a la LGE.	Congreso de la Unión Partidos Políticos SHCP SEP Expertos Opinión pública OCDE (otros organismos internacionales) SNTE

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Evaluación educativa	Existencia de una brecha de calidad, competitividad y desarrollo. Rezagos tecnológicos y desigualdades del sistema reflejada en la infraestructura, el equipamiento escolar, la falta de oportunidades educativas, la cobertura, la calidad, la alfabetización, el acceso a nuevas tecnologías, y la falta de certificación de conocimientos y habilidades. Falta de capacitación y profesionalización de los docentes; supervisión de la alimentación, salud y seguridad de los alumnos en las escuelas; Necesidad de mecanismos permanentes de evaluación.	(Alianza por la Calidad de la Educación) No realizó ninguna reforma desde el Congreso de la Unión	Ejecutivo Federal, SEP SNTE
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	Evaluación educativa	Falta de una educación de mayor calidad y equidad. Necesidad de recuperar la rectoría del Estado sobre la política educativa.	(Firma del Pacto por México) Reforma al artículo 3 y 73 de la CPEUM. Reforma a la LGE. Expedición de la LGSPD. Expedición de LINEE	Partidos Políticos Ejecutivo Federal Congreso de la Unión Grupos de la Sociedad civil/interés CNTE

FUENTE: Elaboración propia con base en datos hemerográficos.

Dicha propuesta resultó atractiva para un amplio sector de la población, pero encontró animadversión tanto al interior del Congreso como en la opinión pública, pues surgían interrogantes sobre su cumplimiento, tal como lo hizo saber el senador Tomas Vázquez quien argumentó que “en esta batalla por las cifras y los recursos, el compromiso social del Estado se acota a cuestiones administrativas y fiscales, por lo que la calidad de la educación aún es una asignatura pendiente en el país” (Navarro, 2006).

Otra de las modificaciones realizadas durante este periodo fue elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación preescolar como parte de la educación básica; el primer paso fue la reforma a los artículos 3 y 31 de la CPEUM, impulsada por la fracción parlamentaria del PRI al interior de la Cámara de Senadores. En consecuencia, Fox presentó iniciativa de reforma a la LGE para actualizar el marco jurídico, con el que mantuvo un discurso centrado en la garantía de un sistema educativo nacional equitativo y de calidad.

Algunas otras reformas impulsadas durante este sexenio fueron la modificación al artículo 113 de la Ley General de Salud, que tuvo por objeto promover la actividad física y prevención del sobrepeso y la obesidad en los centros de educación básica. La reforma a los artículos 7 y 14 de la LGE, impulsada por el diputado José Juan Bárcenas del PAN, para fomentar los valores y principios del cooperativismo a través de la creación y funcionamiento de cooperativas escolares de ahorro, producción y consumo; y para dar cumplimiento a la recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la promoción de las cooperativas, realizada en junio del 2002. La adición al artículo 2 de la LGE que incluyó medidas para obligar a las autoridades educativas a garantizar la no discriminación en los centros educativos; y la propuesta de descentralización del Distrito Federal (modificación al artículo 122 de la CPEUM), que llamó la atención al poner el tema en el foco de atención pública, pues dicho asunto constituía un cambio de tipo estructural que implicaba una transformación política, administrativa y financiera. El asunto fue llevado al interior del Congreso por el diputado del PRI José Guillermo Aréchiga, sin embargo se quedó en letra muerta debido a la falta de acuerdos.

Posteriormente, ya en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) el problema educativo se refirió, al igual que su antecesor, al rezago educativo, la falta de calidad educativa, un significativo retraso tecnológico y falta de infraestructura; no obstante aquí se puso mayor atención en la falta de capacitación y profesionalización de los docentes, las oportunidades y la evaluación educativa.

Resulta destacable que durante este periodo (2006-2012) el Ejecutivo no presentó ninguna propuesta de reforma al marco normativo, es decir, no consideró que el problema educativo tuviera que ser resuelto a través de reformas a leyes federales, enfocándose en las acciones que tanto desde la SEP, como del SNTE, se podían llevar a cabo. “Respeto mucho a la maestra, pero hay cosas que precisar: Con el SNTE tenemos una alianza abierta que es la Calidad Educativa desde la campaña de 2006, por mediación de Miguel Ángel

Yunes” (Sin embargo, 2012), señalaba Calderón Hinojosa durante su mandato. No obstante, los actores legislativos si lo hicieron.

La Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), acuerdo signado entre el monopolio de política vigente en este contexto, tuvo por objeto impulsar la “revolución educativa”, la cual permitiera:

...cerrar la brecha de calidad, competitividad y desarrollo [...] superar el rezago y las desigualdades del sistema como infraestructura, equipamiento escolar, oportunidades educativas, cobertura, calidad, atender la alfabetización y acceso a nuevas tecnologías, y la certificación de conocimientos y habilidades [...] convertir a la educación en una plataforma para que desde la escuela se impulse una política social de largo aliento” (Martínez, 2008).

La estrategia de la que se valió el Ejecutivo para atacar el problema educativo fue la inversión en tecnología e infraestructura; la ampliación de escuelas de tiempo completo, el fortalecimiento de acciones de salud y dotación de alimentos; la generalización de la enseñanza del inglés; la creación del sistema integral para la evaluación de los maestros y autoridades, la reforma a la carrera magisterial y el mejoramiento de la gestión escolar.

Entre las iniciativas que se impulsaron por los actores legislativos para dar atención al problema educativo destacan: (1) la reforma a los artículos 3 y 4 de la CPEUM, que estableció el derecho de toda persona al acceso a la cultura y a ejercer sus derechos culturales, y la obligatoriedad de destinar en el Presupuesto de Egresos de la Federación al menos un 1 % del PIB para fortalecer la investigación, desarrollo y acceso a la cultura.

(2) La reforma al artículo 3 constitucional que planteó el derecho de los individuos a la educación física y la práctica del deporte; dicha propuesta se vio

seguida de la reforma a los artículos 4 y 73 de la CPEUM, para promover el derecho de toda persona a la cultura física y al deporte; la expedición de leyes para su promoción, regulación, fomento, estímulo y difusión; así como facultar al Congreso para la expedición de una nueva Ley Reglamentaria del Derecho a la Cultura Física y el Deporte. Otra de las iniciativas que se aprobó fue la relativa a (3) la consideración de la opinión de los gobiernos estatales y del Distrito Federal (artículo 3 y 31 de la CPEUM), así como a ciertos sectores sociales, para el diseño y elaboración de los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y normal.

Vale la pena señalar que como parte de la política de evaluación del sistema educativo, durante este sexenio se realizó por tercera ocasión la aplicación de la Prueba PISA (Program for International Student Assessment) por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, en adelante). Los resultados no fueron alentadores tanto para el gobierno federal como para la sociedad en general, pues se demostró que los niños mexicanos no mostraron las habilidades mínimas para obtener información por medio de la lectura o resolver problemas matemáticos básicos (Amador, 2008), lo que impactó significativamente en la percepción social sobre las acciones impulsadas por el gobierno de Calderón, el sindicato y su dirigente, y los maestros, logrando poner el tema educativo en los medios, para finalmente popularizarse en la opinión pública. Más tarde se profundizará en este tema.

3.1.1 La interpretación del problema educativo en el Pacto por México

La llegada de Enrique Peña Nieto (EPN) y con este acto, el regreso del PRI a Los Pinos, se vio enmarcado en la firma de un acuerdo político cuya pretensión fue avanzar en una serie de reformas a políticas públicas, entre las que se encontraba la educativa. Bajo este contexto, el problema educativo se identificó como una urgencia del Estado por recuperar la rectoría del sector educativo, la necesidad de regular los procesos de ingreso, promoción y reconocimiento de

los docentes, la autonomía de gestión de los centros escolares, las escuelas de tiempo completo, la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa y el otorgamiento de autonomía al INEE, todo ello con el fin de promover una educación de mayor calidad y equidad y atender las recomendaciones dictadas por la OCDE.

Con dichas propuestas, el gobierno de EPN daba continuidad a gran parte de las acciones que se venían encaminando desde sexenios pasados, pero inscribiéndolas en un marco constitucional. Ejemplo de ello es la Carrera Magisterial (que tuvo sus inicios durante los años de gobierno Salinista), los procesos de certificación docente, la evaluación educativa (que tuvo su mayor auge en los gobiernos de alternancia) y la desconcentración de los servicios educativos (iniciada en el ANMEB). Sin embargo, el principal punto que se incluyó de manera innovadora a través de la reforma, fue la reglamentación de los maestros a través de la Ley del Servicio Profesional Docente.

El proceso de reforma incluyó la modificación de los artículos 3 y 73 de la CPEUM, a propuesta de EPN, quien se vio orillado a respetar los acuerdos pactados con los representantes de los tres principales partidos políticos, PRI, PAN y PRD. "Todos coincidimos en un punto central, urge reformar el marco jurídico para una educación de mayor calidad y equidad. Esta reforma constitucional reafirma la rectoría del Estado mexicano sobre la política educativa nacional" (Reséndiz y Martínez, 2012) afirmaba el titular del ejecutivo.

Los representantes de los tres principales partidos políticos al interior de las Cámaras coincidieron en que el Estado debía recuperar las riendas del sector educativo, mismas que le habían sido arrebatadas por el SNTE, al tiempo que el sistema requería de una transformación 'profunda' con objeto de avanzar en la calidad y erradicar el rezago educativo, así lo demostraron en sus discursos. Para Jesús Zambrano, presidente del PRD, el punto medular fue la recuperación de la rectoría del Estado sobre el sistema educativo, pues:

...habría que recuperarlo de las garras de una camarilla que durante décadas se apoderó y adueñó del sistema, a través de un liderazgo que hizo un botín y que constituyó un obstáculo para el desarrollo democrático en general y el sindicalismo en particular”. En este sentido, como alternativa de solución adoptada, defendió la creación del servicio profesional docente, la autonomía del INEE y la elaboración de un censo de escuelas y maestros; haciendo hincapié en este último punto señala: “tener previamente y pronto un diagnóstico amplio y completo sobre el conjunto de la situación del Sistema Educativo Nacional, revisar los planes de estudio, la vinculación integral entre los distintos niveles educativos y hacerlos racionales entre sí (Presidencia de la República, 2012).

La senadora Cristina Díaz Salazar, representante del PRI, reconoció el problema como un asunto de atraso educativo e inequidad que requiere de “nuevas reglas que incluyan, de manera determinante, el ingreso, la transparencia y la profesionalización de los docentes, que demuestre su permanencia en el progreso educativo y en el mérito de su trabajo y no por herencia, y no por prebendas, no por compromisos” (Presidencia de la República, 2012).

Gustavo Madero, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, apuntó que el problema educativo obedecía a un “lastre ancestral” que habría de superarse a través de un cambio trascendental que convirtiera en ley los acuerdos contenidos en la ACE y fortaleciera la autonomía técnica y de gestión del INEE, así como la construcción de un servicio profesional magisterial basado en el mérito académico y el sistema de incentivos.

El partido Nueva Alianza, cuya relación con el SNTE estaba más que declarada, fijó su postura desde la recepción de la propuesta de reforma, mostrándose totalmente a favor de la modificación y argumentando que con dicha acción se

daba continuidad a la Alianza por la Educación, pero que ello no significaba “la tabla de salvación de los problemas sociales” (Gómez, 2012), así lo señaló Luis Antonio González Roldán, miembro de Nueva Alianza. Por su parte, el diputado José Caamal Mena expresó su apoyo a la reforma educativa, pero “cuestionó los mecanismos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pues consideró que ese organismo podría quebrantar los derechos obtenidos por los docentes” (Excelsior, 2012), al referirse a la permanencia de los maestros en sus puestos de trabajo.

Otro de los principales actores involucrados en la interpretación del problema educativo fue el Secretario de Educación Emilio Chuayffet, quien mencionó que pese a que:

...había muchos temas que no se habían abordado en materia de educación, uno de ellos son los beneficios y recompensas, así como los estímulos que involucran al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, donde serán los méritos quienes den el beneficio a los maestros y los mejoren profesionalmente (Proceso, 2013).

Como parte de los actores que actuaron fuera del sistema educativo, pero que indudablemente tuvieron una influencia significativa en la reforma educativa, se encuentra la asociación civil Mexicanos Primero, cuyo presidente Claudio X. González apuntó en diversas presentaciones que el problema educativo debía entenderse como un asunto de corrupción, prebendas y clientelismo que impidió avanzar en la calidad educativa; ante este panorama la solución que dicho actor propuso recaía en la reforma al tercero constitucional y su implementación, “porque sin implementación no hay transformación real” (Rocha, 2013). Según González, se requiere de un cambio sistémico que

...garantice el derecho de niños y jóvenes a una educación de calidad que logre la profesionalización y dignificación de los maestros en México,

[agregando que] si el Estado no recupera las plazas, no podemos hablar de una verdadera reforma educativa²⁰ (González, 2013).

Otros de los actores que propusieron soluciones más que interpretaciones del problema, fue la sociedad civil, entre ellos la Iglesia católica y la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF). El episcopado mencionó que para lograr un cambio trascendental se debía recurrir a una transformación cultural basada en “valores católicos, o sea universales, como son el amor al prójimo, la humildad, el respeto a las instituciones, la solidaridad, la comunidad, la familia, el rechazo a la violencia, la verdad, [...] leyes que se adapten a nuestra realidad y no leyes que quieran que la realidad se adapte a ellas” (Sánchez, 2013)., expresó Corral Merino, Secretario Ejecutivo de la Dimensión de Educación de la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM).

Por su parte, la presidenta de la UNPF, Consuelo Mendoza García, sostuvo que una de las posibles soluciones al problema educativo era la participación de los padres de familia, lo cual podría lograrse a través de los Consejos de Participación Social en Educación, propuesta iniciada en la gestión de Alonso Lujambio al frente de la Secretaría de Educación Pública (SEP) “Si se les excluye [refiriéndose a los padres de familia] se está quedando trunca la educación, porque esta empieza en casa” (El Universal, 2012).

Finalmente, ciertos organismos internacionales también se dieron a la tarea de interpretar el problema del sistema educativo mexicano, tal es el caso de la

²⁰ Recordemos que la asociación Mexicanos Primero está conformada por un grupo de empresarios nacionales altamente influyentes con estrechas relaciones al interior del gobierno y el parlamento. Entre 2008 y 2012 elaboraron cuatro documentos que relatan el estado de la educación en México y que concuerdan con las estrategias de política impulsadas por el Gobierno Federal. Por otro lado, con el Índice de Desempeño Educativo Incluyente (IDEI) propusieron un instrumento de evaluación basado en seis indicadores y con datos obtenidos de la prueba ENLACE; con el lanzamiento de la película *De panzazo* (2012), lograron realizar una campaña mediática de alto impacto en la opinión pública, dicha estrategia fue seguida de la campaña por internet “Los niños primero” y “Juntos por la educación”, ambas se centraron en marcar una diferencia entre los maestros del SNTE y los de la CNTE. En 2013 hicieron manifiesto su apoyo a la política educativa impulsada en el Pacto por México a través del desplegado Juntos por la educación (2013) y de las constantes declaraciones de su presidente Carlos X. González. Vale la pena señalar que dentro de sus colaboradores (consejo académico) figuraba el nombre de Silvia Schmelkes, actual titular del INEE (M. Sánchez, 2013).

OCDE que señaló que el sistema educativo mexicano estaba caracterizado por baja calidad y severo rezago educativo que se conjuga con un gasto mal ejercido, altas tasas de pobreza, desigualdad y criminalidad. Razones por las cuales, propuso como solución impulsar una reforma que considerara el sistema de gobernanza a través de estándares de aprendizaje: estándar de docentes y de liderazgo escolar.

Como se puede observar en los datos anteriormente mostrados, durante el proceso de reforma educativa surgieron diversas concepciones del problema público educativo que terminaron por conformar un paquete de ideas, mismo que fue retomado y respaldado por una amplia generalidad de actores políticos, formando una imagen de política dominante. En este sentido, la redefinición del problema educativo no fue una redefinición integral, pues únicamente versó en la inclusión de algunas ideas que se centraron en un tema fundamental: el desempeño de los maestros.

En consecuencia, se parte de la idea de que los actores del monopolio de política educativa tuvieron la percepción de que el cambio podría ofrecerles algún incentivo (como el control de un sindicato que resultaba una amenaza al sistema político, así como las plazas magisteriales), lo que los motivo a movilizar sus recursos políticos, institucionales, económicos, organizacionales, para generar presión y llamar la atención de la opinión pública. Al mismo tiempo, que se respaldaron en individuos con capacidad para llevar el tema al Congreso y defenderlo hasta su aprobación. El papel de estos defensores de ideas al interior del legislativo constituye un aspecto importante para romper el equilibrio y de esta manera impulsar cambios de tipo normativo, y es por dicha razón que constituyen la segunda variable de análisis de la presente investigación.

3.2 Los emprendedores legislativos

Para ubicar los principales emprendedores legislativos, así como las acciones que desarrollaron y que finalmente influyeron para que el tema educativo fuera promovido al interior de las Cámaras legislativas, se plantearon un conjunto de indicadores tales como: 1) el análisis longitudinal sobre la integración de las comisiones; 2) la interpretación que los actores legislativos dieron al problema público y la solución adoptada; 3) las acciones emprendidas para construir alianzas y movilizar adeptos; y 4) la disponibilidad de contactos y recursos del emprendedor.

En un análisis sobre la composición de la Comisión de Educación del Senado de la República, que va de la LVIII a la LXII Legislatura, se pueden observar que de un total de 66 senadores que integraron dicho órgano de apoyo legislativo a lo largo de las cinco legislaturas, 16 repitieron en el cargo dos veces, tres de ellos se identificaron abiertamente como miembros del SNTE ²¹, mientras que el restante pertenecían a diversos grupos políticos nacionales.

Un dato que resulta atractivo es que ninguno de los 16 senadores referidos estuvo presente en la LXII legislatura, periodo en el que se produjo el cambio abrupto en la política educativa. Esto es importante dado que dichos legisladores de carrera al tener conocimiento de la comisión, el trabajo legislativo y ser miembros del sindicato de maestros, pudieron haber actuado más como protectores del *statu quo* que como promotores del cambio, pues sus capacidades para controlar la agenda se ven incrementadas a medida que su experiencia y dominio en el sector se va acrecentando. Gerardo Montenegro Ibarra, Roberto Pérez de Alva Blanco y Tomás Vázquez Vigil son tan solo algunos actores que se pudieron identificarse como *gatekeeper* o guardianes del

²¹ En la presente investigación se considera que una persona es considerada miembro del SNTE cuando en su perfil indica que es miembro activo del SNTE, ocupa o ha ocupado algún cargo político o administrativo en el CEN del SNTE, en los comités seccionales o en el magisterio. Esto con base en la revisión de sus CV proporcionada en el portal <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

equilibrio, dada su estrecha relación con el SNTE, su experiencia legislativa y sus aptitudes políticas para negociar temas al interior de las Cámaras.

Durante la LVIII y LIX Legislatura del Senado, la presidencia de la Comisión de Educación estuvo presidida por miembros del SNTE (véase la tabla anexa), con Tomas Vázquez Vigil al frente, miembro activo del sindicato de maestros, quien fuera Secretario Nacional del SNTE (1998-2000) y uno de los personajes más allegados a la maestra Elba Esther Gordillo. Mientras que para la LX y LXI Legislatura el cargo de presidente fue ocupado por María Teresa Ortuño, miembro prominente del PAN y presidenta de la red de organizaciones de la sociedad civil Suma por la Educación, agrupación que ha buscado incidir en la política educativa a través de estrategias cuyo fin es el análisis de políticas públicas, proyectos de participación social y propuestas de mejora al sector educativo²².

Finalmente, la presidencia de la Comisión durante la LXII Legislatura estuvo al mando de Juan Carlos Romero Hicks, miembro del PAN, ex Gobernador del Estado de Guanajuato y Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) hasta marzo del 2011. Después de haber analizado su carrera política no se le encuentra vínculo alguno con el SNTE, ni con el gobierno de EPN, lo que hace que su posición y control de agenda con respecto a la reforma educativa sea un factor de análisis. Señala:

La reforma enviada como iniciativa por el presidente Enrique Peña Nieto, y modificada sustancialmente por los legisladores en ambas cámaras, carece de la amplitud necesaria como para poder llamar una reforma comprehensiva en materia educativa, ya que ésta solo toca una parte de todo el entramado que hace funcionar la educación en nuestro país. [Se integra de tres partes] La primera parte es [...] otorgarle el carácter

²² Resulta importante señalar que durante este periodo la representación del SNTE al interior de la Comisión de Educación perdió la presidencia, pero mantuvo a Pérez de Alva Blanco, uno de sus más grandes guardianes, como secretario de la mesa directiva de la misma.

constitucional a la educación, es decir de calidad... La segunda parte es una reforma al texto de la Constitución, para incorporar una práctica que ya se venía realizando en el ámbito federal, para que a partir de ahora, el ingreso, la promoción y la permanencia de los profesores en sus puestos de trabajo no podrán ser sujetos de negociación, sino de méritos... La tercera parte le concede autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación... (Romero, 2013)

Romero Hicks se manifestó a favor de una reforma educativa, sin embargo consideró que la enviada por el presidente EPN únicamente se centra en ciertos aspectos de política, dejando descuidados otros, como la democracia y transparencia sindical, el contenido educativo, el fomento de valores, infraestructura digna, formación artística y deportiva, así como una revisión laboral que atienda las normas de los maestros hasta su jubilación. “Como se dice coloquialmente, -apunta el legislador- 'el diablo está en los detalles', y de los legisladores dependerá convertir en realidad este intento de reforma” (Romero, 2013). Aun a pesar de su postura, dicho legislador incitó a sus compañeros a votar por la iniciativa de reforma constitucional y a poner especial atención en la elaboración de las reglamentarias.

En cuanto a la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, estuvo integrada por 143 diputados a lo largo de las cinco legislaturas analizadas. Aquí únicamente el diputado Francisco Amadeo Espinosa Ramos, miembro del Partido del Trabajo y simpatizante del SNTE, repitió dos veces en el cargo.

Durante la LVIII Legislatura dicha comisión estuvo presidida por Enrique Meléndez Pérez miembro del magisterio, quien fuera Secretario Ejecutivo de la sección 30 del SNTE y cuyo papel era el de guardián del equilibrio al interior del escenario legislativo pues no impulsó iniciativas que afectaran la estabilidad del sector. Se observó que aún a pesar de que de la LIX a la LXII legislatura la

presidencia no estuvo ocupada por algún miembro del magisterio, su posición se mantuvo en la mesa directiva de la misma.

Diputados	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII
Total miembros del SNTE en la mesa directiva	4	3	7	4	2
Total miembros comisión	29	29	29	28	29
Total de miembros SNTE en la comisión (incluyendo mesa directiva)	10	12	13	8	5
Porcentaje representación del SNTE	34%	41%	44%	28%	17%
Sector de afiliación del presidente	SNTE	Académico	Académico	Académico	Político

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por el portal www.sil.gobernacion.mx,

marzo 2016

Como se puede observar en la tabla 1.1 la representación del magisterio al interior de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados se mantuvo bastante fuerte durante la LVIII, LIX y LX legislatura, no fue sino hasta la LXI legislatura que dicha posición comenzó a descender y con ella su capacidad para influir la agenda. Obsérvese que durante la LXII legislatura la representación del SNTE en la mesa directiva se vio disminuida a dos miembros, mientras que la cantidad de miembros del magisterio que integraron la comisión no sobrepasaron el 17% del total de integrantes, este dato contribuye a explicar por qué anteriormente la construcción de acuerdos al interior de la comisión resultaba mayormente factible, y como esa posición se fue modificando hasta convertirse en una desventaja para la representación gremial²³.

La LXII legislatura, que es la que rompió con el equilibrio en el sistema educativo, dicha comisión fue presidida por Jorge de la Vega Membrillo, miembro del PRD, quien expreso estar a favor de la reforma educativa, al

²³ Es importante señalar que existen algunas otras comisiones que a través de sus acciones pueden tener cierto tipo de impacto en la política educativa, tales como la de Presupuesto o Puntos Constitucionales.

considerarla una exigencia de los mexicanos. Al hablar de ella como ‘una reforma de fondo’ el legislador refirió a un proyecto democrático que recoger las posturas de los distintos actores del sistema educativo, e hizo un llamado a los legisladores señalando:

Se trata hoy de una reforma al artículo 3o constitucional. No se trata de la reforma educativa. Los problemas educativos de nuestro país no son problemas de coyuntura, son problemas estructurales, son problemas de fondo, correlacionados con problemas serios, socioeconómicos y políticos. Nos hace falta una reforma de fondo, nos hace falta sacar a nuestro sistema educativo de la crisis en la que hoy se encuentra, y esta reforma que hoy se pone a su consideración, esta reforma va a coadyuvar de manera significativa a esto que se está planteando, la reforma educativa necesaria e indispensable y que es fundamental que a partir del mes de enero nos convoquemos para caminar sobre esta ruta, para no dejar esta reforma, sola, aislada y que si no va a acompañada por este trabajo de fondo, por esta reforma de fondo, esta reforma educativa pueda perderse y pueda diluirse. (Grupo Parlamentario PRD, 2012)

El discurso de De la Vega dejó entrever que el sistema educativo requería un cambio profundo, el cual iniciaba con la reforma constitucional y se acompañaba por un conjunto de acciones encaminadas a mejorar la calidad en el sistema y recuperar la rectoría del Estado. A diferencia del Senador Romero Hicks, De la Vega Membrillo no presumió que los cambios solucionaban sólo una dimensión del problema educativo, sino por el contrario, defiende que la alternativa puede llegar a considerarse como ‘una reforma de fondo’ capaz de transformar el sector educativo en su conjunto. Vale la pena apuntar que dicho legislador contó con una participación importante en el proceso de reforma al interior de la Cámara de Diputados, al mostrar el respaldo de la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, pero que el tema fue movilizado al interior de dicho órgano legislativo principalmente por Julio César

Moreno Rivera, Presidente la Comisión de Puntos Constitucionales. En el siguiente apartado se profundiza este aspecto.

3.2.1 Principales operarios del cambio al interior de las Cámaras legislativas, posturas a favor y en contra

El 10 de diciembre de 2012 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados iniciativa de reforma a los artículos 3, 63 y 73 de la CPEUM, para el 13 de diciembre, la Comisión de Puntos Constitucionales con opinión de la Comisión de Educación y Servicios Educativos y Equidad y Género, presentó dictamen en sentido positivo. Con Julio Cesar Moreno Rivas, del PRD a la cabeza, la Comisión de Puntos Constitucionales fue quien llevó la batuta en el proceso de reforma, "hoy estamos dando el primer gran paso para transformar el sistema educativo" (García, 2012), manifestó el legislador perredista, quien recibió de la Comisión de Educación recomendaciones únicamente como un observador del proceso con capacidad para emitir opinión.

Uno de los principales emprendedores legislativos que se pudieron identificar en las negociaciones al interior de la Cámara de Diputados fue Manlio Fabio Beltrones, quien presumió que el cambio en la política educativa obedecía a un acuerdo interpartidista entre las principales fuerzas políticas del país: "existen las condiciones para que las Cámaras de Diputados y Senadores aprueben en este periodo ordinario de sesiones la iniciativa de reforma educativa, [pues] existe un gran consenso y nosotros lo haremos explícito como voluntad del grupo parlamentario del PRI. Espero la misma correspondencia del PAN y del PRD" (Radio Formula, 2012). Con un partido altamente cohesionado, Beltrones logró el respaldo total de la fracción parlamentaria del PRI.

En la misma posición se mostró el coordinador de la bancada del PRD, Silvano Aureoles, quien manifestó que la iniciativa provenía del Pacto por México y que era "resultado del acuerdo que fue signado por el PRD, PAN y PRI, y por obvias

razones se incluyó al titular del Ejecutivo federal” (Excelsior, 2012b). Dicho actor manifestó un control parlamentario limitado , pues se tuvo que enfrentar a posturas en contra provenientes desde el interior de su partido.

Juan Bueno en representación del PAN, confirmó que su bancada impulsaría la reforma educativa e inclusive creó un grupo de trabajo para abordar el tema; por lo que hizo un llamado a los demás grupos parlamentarios a dar prioridad con el objeto de mejorar la educación (Martínez y Gómez, 2012). No obstante su coordinador parlamentario se mantuvo escéptico ante ciertos puntos de la reforma envidada por el Ejecutivo, sobre todo al relativo a la elección de miembros del consejo del INEE.

Finalmente el consenso y la disciplina partidista no se hicieron esperar y los coordinadores parlamentarios reconocidos como líderes al interior del escenario legislativo, lograron influir en sus legisladores para que votaran a favor de la iniciativa, a excepción del PRD que mostró una marcada división al interior de su fracción, obteniendo 58 votos por la afirmativa, 23 por la negativa y 9 abstenciones. La votación final en el pleno de la Cámara baja quedó en 423 votos en pro, 39 en contra y 10 abstenciones.

En el Senado la reforma educativa se encontró con una amplia diversidad de posturas a favor y en contra, aspecto que permite identificar a los actores que se movilizaban para promover el cambio en la política o para bloquearlo. En este escenario legislativo se mostró mayor disciplina parlamentaria, pues en la votación en lo general, únicamente se reflejaron 11 votos en contra (7 del PRD y los 4 restantes del PT), mientras que todos los integrantes del PRI y del PAN votaron a favor, quedando 113 votos por la afirmativa y 11 por la negativa.

Entre las posturas expresadas, algunas dejaron ver que el cambio obedeció a un acuerdo entre los principales partidos políticos, otras a la urgente necesidad de reformar el marco normativo para atender una de las exigencias sociales más

solicitadas; otras manifestaron abiertamente que la reforma únicamente se centraba en una dimensión de la política que no resolvía de fondo el problema público, pero que resultaba un avance para consolidar la calidad educativa; mientras que por otro lado, también se afirmaba que dichas modificaciones provenían de políticas marcadas por los organismos internacionales y que eran más una simulación y un engaño, que un cambio profundo.

Al igual que en la Cámara de Diputados, en el Senado se manifestó que la reforma provenía de un acuerdo entre partidos, así lo afirmaron Raúl Gracia, del Partido Acción Nacional, y Benjamín Robles, del Partido de la Revolución Democrática, quienes dijeron que “había consenso entre sus bancadas y la del PRI para concretar esos cambios” (Torres, 2012). Por añadidura, los senadores de Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se sumaron a la propuesta de modificación argumentando que “se requiere de un sistema dinámico que supervise desde el ingreso la promoción, el reconocimiento y la permanencia del docente con el objeto de lograr una educación mucho más competitiva” -señaló Gerardo Flores Ramírez- y en ese sentido, apoyarían la reforma.

Como uno de los principales promotores del cambio al interior del Senado, se ubica a Javier Corral del PAN, quien reconoció que la propuesta enviada por el Ejecutivo era insuficiente para resolver el problema educativo, presumió que la minuta aprobada por la Cámara de Diputadas carecía de algunos puntos importantes, pero que el consenso y negociación entre diversos senadores llevaron a incluir estos aspectos medulares. Con respecto a la negociación sobre dichos puntos señala:

...hubo una de carácter informal en donde los Senadores de la República, y particularmente los Senadores de Acción Nacional, pudimos hacer valer varias de las deficiencias del dictamen de las Comisiones Unidas en Cámara de Diputados, y debo reconocer que los diputados aceptaron y valoraron las propuestas... (Corral, 2012).

El legislador panista defendió que dicha reforma no era integral, ni definitiva, ni ideal, pero contribuía en “avanzar propósitos reformadores que van a desprender otros, y sobre todo el reto estará en la ley reglamentaria”, concluyó. En este mismo sentido, se manifestó su compañero de bancada Juan Carlos Romero Hicks, que afirmó que si bien el Pacto por México no constituye la cura de todo los males, puede considerarse como un elemento coyuntural que permite avanzar en la calidad educativa y guiar las normas reglamentarias:

... lo que hoy estamos haciendo es parte de una continuidad hacia una consolidación y que, sin duda, va a requerir de muchas otras cosas. El pacto no es un piso, y tenemos que buscar nuevos horizontes, y el Poder Legislativo va a seguir conservando sus atribuciones. Nosotros creemos que esto es parte de un proceso, y en este proceso la lucha por el perfeccionamiento no es un tema acabado, tenemos muchos tiempos de agenda (Hicks, 2012).

El senador Mario Delgado del PRD, otro emprendedor legislativo que trabajó de la mano con Romero Hicks y Corral para cabildear la reforma educativa al interior del Senado, se inscribió en el mismo discurso considerando que la educación es una ‘empresa inacabada’, que pese al impulso de ciertas modificaciones que avanzan en la calidad educativa, aun hay serias carencias, como el tema del financiamiento, la obesidad infantil, la educación media superior, la mejora en la infraestructura escolar, y la erradicación de la violencia escolar, aspectos que tendrán que atenderse en las reglamentarias.

Por otro lado, las posturas en contra no se hicieron esperar, pues al igual que en la Cámara de Diputados una corriente importante del PRD, acompañada por integrantes del Partido del Trabajo, se manifestaron por la negativa al cambio al considerar que la propuesta no atacaba el problema de raíz, ni constituía una modificación profunda. Al respecto, Manuel Bartlett Díaz señaló que la propuesta

de reforma –en primer lugar- forma parte de una simulación, de una supuesta reforma estructural que aparentó recuperar la rectoría del Estado. En segundo lugar, la iniciativa obedece a políticas neoliberales dictadas por organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial. En tercer lugar, expresa que el tema de la evaluación no es ninguna novedad, pues tiene su origen en los dos sexenios anteriores; y concluye especificando que lo que se necesita para avanzar en política educativa es autoridad para hacer cumplir el artículo 3º constitucional.

En esta misma línea se ubican algunos legisladores del PRD, encabezados por Adán López Hernández, Dolores Padierna y Lorena Cuellar, quienes insistieron en que la reforma omita algunas modificaciones necesarias para que el sistema supere sus limitaciones y desviaciones “particularmente [...] un centralismo obsoleto, corporativo e intolerante, que menosprecia no la capacidad de opinión, sino de decisión de las entidades federativas, de los educadores, de la comunidad y de los padres de familia” (Cuellar, 2012).

Señalada como una reforma de corte administrativa, la reforma fue desacreditada por esta corriente de actores, quienes argumentaron que el país necesitaba de otro tipo de transformaciones, las cuales tienen que ver más con las atribuciones y facultades de los gobiernos locales, “la orientación y contenido de los planes y programas de estudio, materiales didácticos, el gasto de inversión, las normas y reglas sectoriales, las prácticas, los incentivos, la formación y profesionalización magisterial, la evaluación, la rendición de cuentas, la gestión sindical y la relación laboral”, (Cuellar, 2012) que con el acceso, la promoción y permanencia de los docentes; temas que quedaron totalmente fuera de la modificación realizada en 2012 y los cuales nos permiten repensar las dimensiones en la que se centró el problema educativo y las que dejó fuera del acuerdo y la negociación.

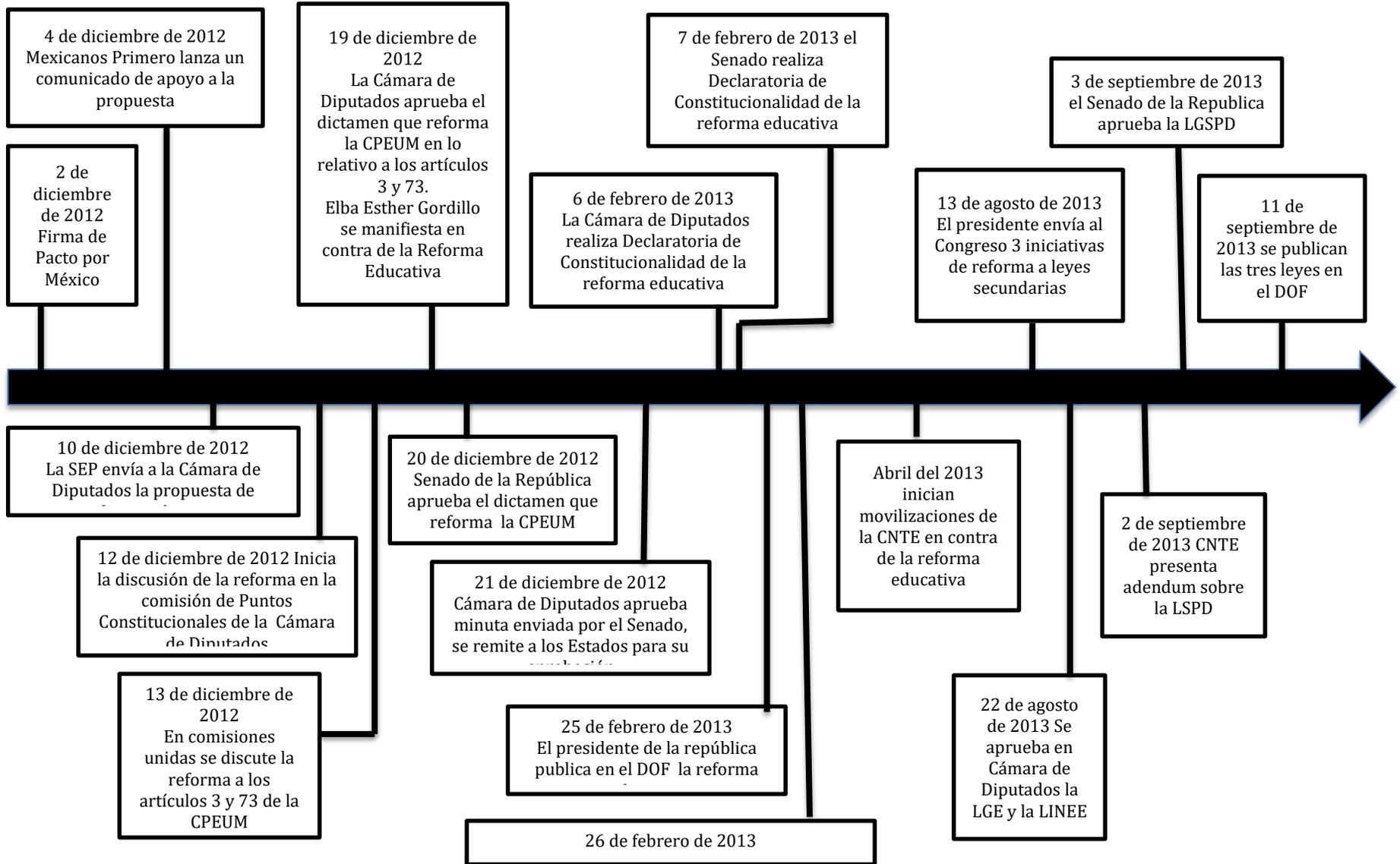
Esta iniciativa –argumentó Padierna- no reconoce la responsabilidad del Estado en la educación, pues responde a una lógica neoliberal, privatizadora y regresiva y no atiende la crisis educativa de nuestro país (Padierna, 2012). En una postura mediadora, Fidel Demedichis Hidalgo señaló que la reforma es mala en su conjunto, pero que hay asuntos de urgente resolución que requiere el país, por lo que exhorto apoyarla de manera general, pero reservarse a la discusión de asuntos en particular.

Posterior a la discusión y aprobación de la minuta ante el Senado de la República, ésta fue regresada a la Cámara de Diputados para continuar con el proceso de reforma ordinario, ahí fue aprobada con 360 votos en pro, 51 en contra y 20 abstenciones, y remitida a los Congresos estatales para su aprobación con base en el artículo 135 de la CPEUM²⁴.

El 6 y 7 de febrero de 2013 las Cámaras del Congreso de la Unión realizaron Declaratoria de Publicidad sobre la constitucionalidad de la reforma educativa, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero del mismo año. El 13 de agosto el Presidente EPN envió al Congreso de la Unión tres propuesta de reforma a leyes secundarias, LGE, Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y Ley General del Servicio Profesional Docente; mismas que una vez discutidas y votadas en las cámaras fueron publicadas en el DOF el 11 de septiembre del mismo año. Con ello se dio por concluido el proceso de reforma educativa impulsado en Pacto por México, así como el papel desempeñado por los emprendedores legislativos. Véase mapa 1.1.

²⁴ El artículo 135 constitucional faculta al Congreso de la Unión para adicionar o reformar la Constitución siempre y cuando se cuente con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

Mapa 1
Proceso de cambio de la reforma educativa de Pacto por México



FUENTE: Elaboración propia, abril 2016.

3.3 Eventos coyunturales

Los eventos coyunturales representan aquellos factores que acontecieron eventualmente en un lapso corto o relativamente corto de tiempo, y que pudieron haber impactado de manera significativa el sistema de política, causando la movilización del sesgo, ya sea para romperlo o sostenerlo. Dichos eventos ocasionales pudieron haber afectado la estabilidad en la toma de decisiones, el monopolio de política existente o la percepción de los problemas y soluciones adoptadas, es por ello que constituye una variable de análisis de la presente investigación.

En este sentido, la presente investigación consideró como eventos coyunturales que permitieron el cambio de la política educativa en el año 2012: (a) la construcción de acuerdos interpartidistas, Pacto por México; (b) la alternancia partidista, el regreso del PRI a los Pinos; (c) influencia de las organizaciones internacionales, OCDE; (d) clima político; (e) estado del monopolio de política, SEP-SNTE.

3.3.1 Acuerdos interpartidistas: Pacto por México

El primer elemento que se considera influyó para que la política educativa experimentara un cambio, fue la celebración de un acuerdo entre partidos y el Ejecutivo Federal para plantear una agenda en común que tuviera como principio avanzar en temas que antes no habían sido transformados. Es así como el 2 de diciembre del 2012 el recién electo presidente EPN anuncia públicamente la construcción de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país, PRI, PAN y PRD, y firman el denominado Pacto por México²⁵.

²⁵ A la celebración del pacto acudieron los dirigentes de los tres partidos involucrados, Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido Acción Nacional; Cristina Díaz Salazar, Presidenta Interina del Partido Revolucionario Institucional; y Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática. En

A partir de una revisión hemerográfica cuyo fin fue construir la narrativa sobre el proceso de formación y acuerdos del Pacto, se pudo observar que los proponentes principales de dicha estrategia política fueron los miembros del PRD, y no el equipo de EPN, como se señaló ante los medios de comunicación. Según declaraciones de algunos actores clave (García et al., 2013), el grupo perredista denominado 'Los Chuchos', conformado por Jesús Zambrano Grijalva y Jesús Ortega Martínez, tuvieron la pretensión de crear un acuerdo entre partidos que les permitiera tener presencia política frente al poder del PRI en su regreso a la presidencia. Dicha intención se la plantearon a José Murat Casab, ex gobernador de Oaxaca, quien sirvió como interlocutor entre el equipo de transición del PRI y los perredistas para iniciar las mesas de negociaciones.

A mismo tiempo, el PRD vio la posibilidad de plantearle dicha propuesta al presidente del PAN, Gustavo Madero y a Santiago Creel, quienes no tardaron en sumarse. De este modo, se creó un grupo de trabajo integrado por los dirigentes del PRD, del PAN y dos miembros prominentes del equipo de transición de Peña Nieto, Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong; cabe recordar que durante dichas épocas la dirigencia del PRI estuvo a cargo de Pedro Joaquín Coldwell, sin embargo, su participación en las negociaciones fue marginal y meramente simbólica.

Al paso de las negociaciones las desconfianzas entre los grupos políticos no se hicieron esperar, por lo que se optó por crear un Consejo Rector integrado por representantes (a) del PAN: Gustavo Madero, Santiago Creel, Marco Antonio Adame, Rosa Adriana Díaz Lizama, Alejandro Zapata Perogordo y como secretario técnico: Juan Molinar Horcasitas; (b) del PRD: Jesús Zambrano,

representación del poder legislativo estuvo el Presidente de la Cámara de Diputados, Jesús Murillo Karam, el Presidente de la Cámara de Senadores y Coordinador de los senadores del PAN, Ernesto Cordero, el Coordinador de los diputados del PAN, Luis Alberto Villarreal, los Coordinadores Parlamentarios del PRI, Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa, los Coordinadores Parlamentarios del PRD Silvano Aureoles y Miguel Barbosa, y en calidad de observadores, los Coordinadores Parlamentarios del PVEM, Arturo Escobar y Jorge Emilio González. Por otro lado, también se contó con la presencia de los 31 gobernadores, los 3 gobernadores electos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. (Pacto por México, 2012)

Jesús Ortega, Pablo Gómez Álvarez, Eloí Vázquez, Alejandra Barrales, como secretario técnico: Guadalupe Acosta Naranjo. (c) del Gobierno Federal: Miguel Ángel Osorio Chong, Luis Videgaray Caso, Aurelio Nuño Mayer, y Felipe Solís Acero como secretario técnico (Pacto por México, 2012).

Como parte de las primeras reformas a negociar, la educativa constituía un punto importante de agenda, pues por un lado, políticamente se requería restarle poder a la dirigente magisterial Elba Esther Gordillo, mientras que por el otro, se trataba de un tema susceptible a la opinión pública, con el cual podría lograrse la aceptación de un acuerdo corporativo como el que suponía el Pacto. En consecuencia, se plantearon 95 compromisos, dentro de los cuales se encontraron los educativos.

Como parte de la política educativa adoptada por el Pacto, se habló del fomento a la Educación de Calidad y con Equidad, lo cual tendría que lograrse a través de tres objetivos y nueve estrategias. Los objetivos se centraron en 1) el aumento de la calidad básica; 2) el aumento de la matrícula y mejor calidad de los sistemas de educación media superior y superior; y 3) la recuperación de la rectoría del sistema educativo nacional. Las estrategias impulsadas versarían en:

- a) La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa.
- b) El otorgamiento de autonomía al Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- c) El fomento de la autonomía de gestión en las escuelas.
- d) El establecimiento de escuelas de tiempo completo.
- e) La dotación de computadoras portátiles a niños de 5to y 6to de primaria.
- f) La creación del Servicio Profesional Docente basado en los méritos laborales y profesionales.
- g) El fomento de la profesionalización docente.

- h) Aumento de recursos presupuestales para educación media superior y superior.
- i) La creación de un Programa Nacional de Becas para alumnos de educación media superior y superior.

Para los líderes partidistas la celebración del Pacto por México permitía, entre otras cosas, “transformar el país en una nueva etapa de su vida democrática” (EPN, 2012), creando un contrapeso a los poderes fácticos que doblegaron los gobiernos de uno y otro partido (pudiendo haberse referido al poder concentrado por la líder del magisterio), señalaron Osorio Chong y Jesús Zambrano. Madero por su parte, consideró que la falta de estas reformas afectaba a los más débiles y favorecía a los intereses de los poderes fácticos, los cuales estaban sometidos a un Estado democrático, fuerte y soberano (Herrera y Urrutia, 2012).

En consecuencia, la celebración de este acuerdo (multipartidista) permitió crear una agenda en común que fuera respaldada por los principales líderes políticos hasta el escenario legislativo. Este factor explica cómo la construcción de acuerdos entre ciertos actores permitió abrir una ventana de oportunidad para introducir cambios al *statu quo*, establecer un nuevo monopolio de política y crear un nuevo punto de equilibrio en el sistema.

3.3.2 Alternancia partidista, el regreso del PRI a los Pinos

Según John Kingdon (1995), los cambios de administración pueden ser un factor de impulso para la introducción de cambios en las políticas públicas, pues permiten traer a la escena pública nuevas visiones de los problemas y soluciones, y da entrada a diversos actores capaces de influir en ciertas etapas del proceso de política pública, es por ello que dicho evento coyuntural constituye un indicador de análisis para la presente investigación.

La contienda electoral 2012 estuvo integrada por cuatro candidatos: Enrique Peña Nieto, postulado por la coalición PRI y el PVEM; Andrés Manuel López Obrador, de la coalición PRD - PT- MC; Josefina Vázquez Mota, por el PAN; y Gabriel Quadri, por el PANAL; resultando ganador EPN. Dicha victoria significó el regreso del PRI a la presidencia de la república después de doce años de ausencia, pero también una fuerte crisis de legitimidad institucional y descontento social, la cual se manifestó a través de protestas y movimientos sociales sobresalientes.

Vale la pena señalar que dicha contienda electoral estuvo regulada por las reformas electorales adoptadas en 2007 y 2008, que procuraron garantizar principios como la equidad, transparencia, confianza electoral, así como regulaciones en los tiempos de campaña, techos financieros tanto de fondos públicos como privados y restricciones para la adquisición de espacios televisivos. No obstante, a pesar de dichas modificaciones normativas los resultados fueron cuestionados, especialmente por el candidato del PRD, AMLO, quien señaló la ocurrencia de un segundo fraude electoral, “compra de votos, gasto excesivo, trato preferencial a favor de Peña Nieto por parte de los medios, aunque desistió de promover un conflicto post-electoral de la magnitud del de 2006” (Flores-Macías, 2013).

A lo anterior se le sumó la desconfianza de la población mexicana en las instituciones electorales, lo cual perjudicó la imagen del reciente electo presidente, quien tuvo que atravesar una fuerte crisis de legitimidad y rechazo social, aún a pesar de que durante la campaña electoral lideró las preferencias electorales. Este aspecto influyó para que desde el momento de su designación, EPN tuviera que poner en marcha una estrategia de apoyo y aceptación social, lo que lo incentivó a unirse al Pacto por México y a movilizar las reformas estructurales.

Con la reforma educativa, el presidente daba atención a una serie de demandas sociales que habían sido bloqueadas en administraciones pasadas, como se puede observar en la primera parte de este capítulo, pero además iniciaba una campaña de debilitamiento del poder sindical que arrancaba con la propuesta de reformas de carácter sistémico y control político del magisterio, aunado a que con la firma del Pacto por México garantizaba una alta influencia en el establecimiento de la agenda y generaba cierta presión al Congreso para que se tomaran decisiones sobre los temas de su interés.

3.3.3 Influencia de los organismos internacionales

Uno de los factores que mayor incidencia tuvo en la definición de soluciones e interpretación del problema educativo fue la actuación de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); que a través de los resultados de las evaluaciones PISA, argumentó que el país mostraba baja calidad en la educación, figurando apenas con las habilidades mínimas para obtener información por medio de la lectura o resolver problemas matemáticos básicos (Amador, 2008), es decir, con los conocimientos mínimos adecuados para desempeñarse en la sociedad contemporánea, nivel 2 de la escala e medición. (véase tabla 1.2).

Tabla 2 Descripción y escala de los niveles PISA 2006	
Niveles	Descripción genérica
Nivel 6 (707-800)	Situarse en uno de los niveles altos significa que un alumno tiene potencial para realizar actividades de alta complejidad.
Nivel 5 (633-706)	
Nivel 4 (558-632)	Por arriba del mínimo y, por ello, bastante buenos, aunque no del nivel óptimo para la realización de las actividades cognitivas complejas.
Nivel 3 (484-557)	
Nivel 2 (409-483)	Mínimo adecuado para desempeñarse en la sociedad contemporánea.
Nivel 1 (333-408)	Insuficiente (en especial el 0) para acceder a estudios superiores y para las actividades que exigen la vida en la sociedad del conocimiento.
Nivel 0 (200-333)	

FUENTE: OECD, PISA 2006 Science competencies for tomorrow's world, Program for International Student Assessment, Paris, France, November, 2007.

En un análisis de los resultados de las pruebas PISA por trienio (tabla 1.3), se puede observar que desde la instauración del gobierno de Fox y hasta el inicio del gobierno de Felipe Calderón, los puntajes que la OCDE asignó al caso mexicano se mantuvieron relativamente estables, aun a pesar de que el gobierno impulsó estrategias nacionales como la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación y las diversas reformas (señaladas anteriormente) promovidas desde el Congreso de la Unión.

Tabla 3 México en 2000, 2003 y 2006 Puntaje promedio en las tres áreas			
	2000	2003	2006
Lectura	422	400	410
Matemáticas	387	385	406
Ciencias	422	405	410

FUENTE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, PISA 2006 en México, con base en los datos de PISA 2006.

Como parte de su estrategia, la OCDE elaboró en 2010 el Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas cuyo objetivo se basó en ayudar a las autoridades educativas en México a fortalecer sus sistemas educativos, enfocándose en las políticas públicas para optimizar la enseñanza, el liderazgo y la gestión escolar en las escuelas (OCDE, 2010). En consecuencia dictó una serie de recomendaciones centradas en el acceso, promoción, profesionalización y evaluación de los docentes; en el fomento del liderazgo institucional y la autonomía escolar; véase gráfico 1.2

Para dar cumplimiento a estos objetivos, el organismo internacional recomendó la creación de una “coalicción orientadora” que estuviera integrada por los principales líderes políticos y universitarios, los líderes del sector privado y de la sociedad civil. El papel de dicha coalición sería impulsar las reformas en la arena pública y vigilarlas hasta su implementación:

La capacidad del país para incrementar las oportunidades económicas y la movilidad social de la población se verán altamente comprometidas si no se cuenta con una fuerza laboral de docentes y directores motivados, y altamente calificados, capaces de mejorar de forma radical los resultados de los jóvenes de México. No invertir en las amplias reformas de la política docente y el liderazgo escolar recomendadas por el Consejo Asesor puede ser, a largo plazo, mucho más costoso para el futuro de México que las inversiones que implican las iniciativas sugeridas en este reporte (OCDE, 2010).

Gráfico 2



FUENTE: Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas, 2010

Como se puede observar hasta aquí, gran parte de las propuestas de la OCDE fueron retomadas por el Pacto por México e incluidas en la reforma educativa, especialmente aquellas que tienen que ver con el acceso, promoción,

profesionalización, evaluación de los docentes y autonomía de gestión; por tal motivo, dicho aspecto es considerado como un evento relevante para movilizar el cambio. En su oportunidad, el senador por el Partido del Trabajo, Manuel Bartlett manifestó su sospecha:

“La iniciativa [...] que se denomina, repito, falsamente Reforma Educativa, no es una original del señor Peña Nieto, sino es una continuación de la agenda educativa anterior y obedece -se los digo con toda franqueza- porque como no han tenido tiempo de verla ni comentarla, ¿verdad?, es simplemente una imposición de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico, la OCDE, que es la que ha venido imponiendo esas evaluaciones” (Versión estenográfica Senado, 2012).

3.3.4 Clima político (percepción ciudadana)

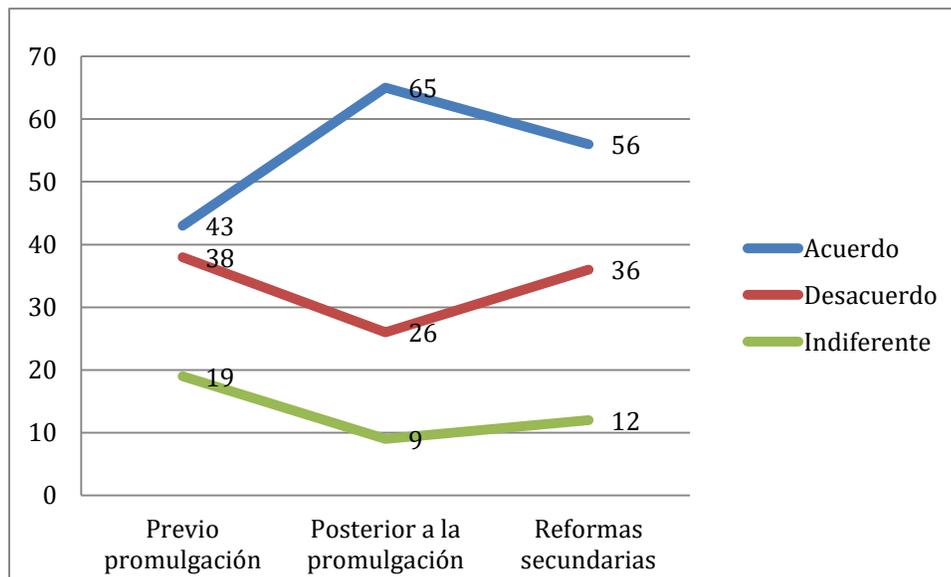
Durante el proceso de reforma al sistema educativo la percepción ciudadana mostró estar de acuerdo con algunos de los temas que se incluyeron en el Pacto por México, especialmente con la evaluación educativa. Según una encuesta telefónica realizada por BGC-Excelsior²⁶, 43 % de los encuestados señaló que antes de la aprobación de la reforma estaban en desacuerdo con ella, 38 % de acuerdo, mientras que 19 % restante se mostró indiferente. No obstante, posterior a la reforma la percepción se modificó sustancialmente, pues 65 por ciento de los encuestados señalaron estar de acuerdo, 26 por ciento en desacuerdo y 9 restante no sabía o no conocía del tema.

Posterior a la aprobación de la reforma constitucional en materia educativa, se les cuestionó a los ciudadanos mexicanos que tanto estaban de acuerdo con la aprobación de las reformas secundarias, es decir la modificación a la Ley General de Educación y la promulgación de la Ley General del Servicio

²⁶ Encuesta realizada el 3 y 4 de octubre del 2013, cuya muestra consistió en 400 entrevistas efectivas a mayores de 18 años con credencial para votar. BGD-Excelsior, responsable: Leticia Juárez.

Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, más de la mitad de los encuestados afirmaron estar de acuerdo, 36 por ciento mencionó estar en desacuerdo y 12 % restante se mostró indiferente (Beltrán y Cruz, 2013).

Gráfico 3
Percepción ciudadana sobre Reforma Educativa

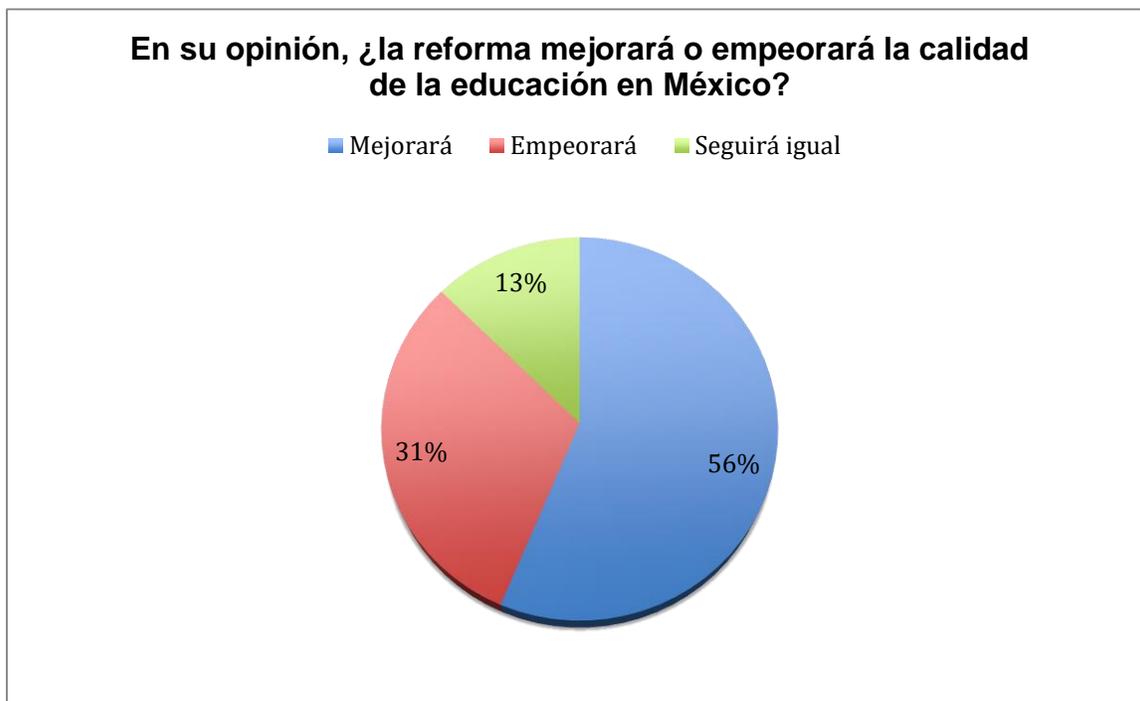


Elaboración propia con base en datos proporcionados por BGD-Excélsior, abril 2016.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) realizó una encuesta durante septiembre del 2013²⁷, en la que encontró que 51 por ciento de los encuestados mencionaron estar de acuerdo con la aprobación de una reforma educativa; 35 por ciento en desacuerdo, mientras que 11 restante se manifestó indiferente. Adicionalmente, cinco de cada diez (49%) dijo que la Reforma Educativa mejoraría la calidad de la educación en México, mientras que tres de cada diez (27%) opino lo contrario, quedando un 11% indiferente (Meixueiro, 2013).

²⁷ El ejercicio consintió en la realización de 632 encuestas a hombre y mujeres mayores de 18 años, entre el 21 y 22 de septiembre del 2013.

Gráfico 4



FUENTE: Elaboración propia con base en datos proporcionados por CESOP, 2013

Por otro lado, la empresa encuestadora Parametría²⁸ dio a conocer un estudio comparativo en el que muestra los contrastes en la percepción social, en dos tiempos analíticos, previo al cambio y durante el cambio. Encontró que entre abril del 2012 y 2013, 88 por ciento de los encuestados estuvieron de acuerdo con la evaluación de los maestros, entre 6 y 7 por ciento se manifestaron en desacuerdo, mientras que entre el 1 y 2 por ciento desconocía el tema. La percepción en favor de la evaluación fue en aumento, pues para octubre del 2003, 93 por ciento de los encuestados estaba de acuerdo en que los maestros

²⁸ Fuente: Encuesta Nacional en vivienda. Representatividad: Nacional. Número de entrevistas: 640 cuestionarios hechos a personas de 18 años en adelante con credencial para votar que residan en el lugar de interés al momento de la entrevista. Fecha de levantamiento: del 10 al 26 de marzo de 2013. Nivel de confianza estadística: 95 %. Margen de error: (+/-) 3.9 %. Diseño, muestreo, operativo de campo y análisis: Parametría SA de CV. Método de muestreo: Aleatorio sistemático.

deberían acreditar una evaluación para poder ocupar una plaza, y únicamente el 7 por ciento se mostró en desacuerdo²⁹.

Con los datos mostrados con anterioridad se puede argumentar que el ánimo nacional al inicio del proceso de la reforma se mostró escéptico al cambio, pero conforme el tema se situó en el foco de atención pública y en las arenas deliberativas, la percepción cambió considerablemente. En conclusión, el ánimo nacional se mostró en su mayoría receptivo durante el proceso de reforma educativa de 2012.

3.3.5 Monopolio de política

Como se puede observar en el repaso histórico realizado en el primer capítulo de la presente investigación, el monopolio de política se mantuvo durante varias décadas conformado únicamente por el binomio SEP-SNTE, los cuales a través de una serie de acuerdos lograron una especie de equilibrio en la política educativa que difícilmente podía ser afectado por actores externos. No obstante, al paso del tiempo la historia cambió y el magisterio dejó de figurar como el actor protagónico y dominante del sistema educativo, pasando de ser el principal negociador a convertirse en carnada de una nueva negociación.

La evidencia histórica demuestra cómo se fue debilitando el poder del magisterio en el monopolio de política desde poco antes de la llega de EPN a la presidencia, pues las campañas mediáticas impulsadas por los grupos empresariales y medios de comunicación en torno a los deficientes servicios educativos, las noticias sobre actos de corrupción y enriquecimiento de la líder magisterial, así como la constante suspensión de clases en las escuelas de educación básica a consecuencia de las marchas realizadas por la CNTE y el SNTE, pusieron el tema en el foco de atención pública, generando una imagen negativa hacia el sindicato y sus líderes.

²⁹ Con base en los resultados presentados por BDG-Excélsior, octubre 2013.

Para el periodo presidencial de EPN, una de sus primeras acciones emprendidas fue el nombramiento de Emilio Chuayffet como Secretario de Educación, aspecto que pudo haber sido una acción dirigida en contra de Gordillo, pues se recordará que en 2003 dichos actores tuvieron confrontaciones al interior de la Cámara de Diputados, cuando ambos buscaban el control de la bancada del PRI, lo que concluyó en la salida de la líder magisterial del partido tricolor.

El proceso de reforma educativa dio inicio con la presentación de la propuesta, el 11 de diciembre del 2012, evento en el que el presidente advirtió: “Esta reforma constitucional reafirma la rectoría del Estado mexicano sobre la política educativa nacional”. Seguido por Chuayffet, quien sostuvo que la reforma “no es una iniciativa con dedicatoria” (Román, 2012) e inclusive planteó la posibilidad de reunirse con la líder sindical para “acompañar” la reforma. A dicho evento si bien asistió Juan Díaz de la Torre en su calidad de representante del SNTE, únicamente figuró como testigo, pues a diferencia de los acuerdos antes pactados, su papel en la negociación no fue protagónico.

El 19 de diciembre del 2012 en la 35 sesión extraordinaria del Consejo Nacional del SNTE, Gordillo rechazó la reforma educativa argumentando que apoyaba la calidad de la educación, la excelencia, la educación laica, popular, gratuita y nacional, pero no la privatización, sentenciando “...no se va a permitir que se atropelle el mínimo derecho o mínimo agravio de los profesores [...] no estamos de acuerdo en que se haga una ley para quedar bien con unos partidos. Asumo la responsabilidad de decir que no, ese es mi papel” (El Universal, 2013). Un día después el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, le respondía declarando que todos los sectores de la sociedad, incluyendo el SNTE, debían respetar y avalar la reforma educativa.

En una de sus últimas entrevistas como figura protagónica del sindicato, Gordillo argumentó que su oposición a la Reforma Educativa se debía a la inclusión de la palabra “permanencia” pues pervertía el sistema, hizo un llamado a revisar el marco normativo y a realizar los cambios necesarios para alcanzar una educación de calidad, afirmando: “Yo quiero que el gobierno recupere la rectoría del Estado en materia educativa” (Animal Político, 2013).

Para el 25 de febrero del mismo año, EPN publica en el DOF la reforma educativa, y tan sólo un día después, el titular de la PGR Jesús Murillo Karam, señala en conferencia de prensa la detención del la Mtra. Elba Esther Gordillo (Excelsior, 2013), acusada de desvío de fondos para uso personal, procedentes de recaudaciones sindicales.

Según investigaciones realizadas por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las operaciones financieras fueron realizadas a través de la empresa Gremio Inmobiliario El Previsor, por un monto superior a 2 mil millones de pesos. Entre los socios y principales involucrados se mencionó a Nora Guadalupe Ugarte, Isaías Gallardo y José Manuel Díaz.

En conclusión, se puede decir que el monopolio de política educativa sufrió importantes transformaciones por varias razones; en primer lugar, porque su imagen se vio desfavorecida por una campaña mediática que puso el tema en el foco de atención público, desacreditando la imagen de la líder, de la corporación y de los maestros. En segundo lugar, la participación del SNTE en la reformulación del problema público y elaboración de la iniciativa de reforma educativa se mostró ausente. En tercer lugar, la relación con el gobierno federal se veía afectada a consecuencia del nombramiento del titular de la SEP, actor cuya relación con la líder parecía poco amigable. En cuarto lugar, el papel del SNTE al interior del escenario legislativo se vio disminuido notablemente, dejándolo sin la capacidad de bloquear temas al interior de las comisiones. En quinto lugar, los escándalos de corrupción y posteriormente las acciones legales

emprendidas en contra de Gordillo, terminaron por desarmar el enorme poder concentrado por el sindicato magisterial, debilitando su dominio en el sistema educativo nacional.

Ahora el sistema educativo tiene un nuevo monopolio de política, en una lectura aventurada, podría decirse que se conforma por las SEP, los principales partidos nacionales (PRI-PAN-PRD), los organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, así como los grupos de interés y/o de la sociedad civil, en donde el papel de los empresarios destaca considerablemente.

3.4 Análisis cualitativo comparativo sobre el proceso de reforma a la política educativa de 2013

Con base en los datos teóricos y empíricos proporcionados anteriormente, a continuación se emplea el método de simplificación que permite generar comparaciones entre casos muy distintos, con el objeto de identificar los patrones de comportamiento comunes. Para ello, se eligen cinco casos de estudio que coinciden con los cinco sexenios anteriormente analizados. Véase cuadro 1.2

Cuadro 2 Casos de estudio
1. Salinas de Gortari 1988-1994
2. Zedillo Ponce de León 1994-2000
3. Fox Quesada 2000-2006
4. Calderón Hinojosa 2006-2012
5. Peña Nieto 2012-2013 (no se analiza el periodo completo)

Las variables analizadas en la presente investigación correspondieron a (a) la reformulación del problema, (b) los emprendedores legislativos y (c) los eventos

políticos coyunturales; mismas que se conformaron por diversos indicadores que permitieron su medición. Tal como se muestra en el siguiente cuadro (cuadro 1.3)

Cuadro 3 Variables e indicadores		
Reformulación del problema	Emprendedores legislativos	Eventos coyunturales
a. Surgió una nueva interpretación del problema público (si/no) b. Las alternativas de solución propuestas afectaban el status quo de manera profunda (si/no) c. Las soluciones implicaban reformas constitucionales (si/no) d. El SNTE poseía amplia influencia en el establecimiento de la agenda decisional (si/no) e. Hubo participación de actores externos al monopolio de política dominante (si/no)	f. Composición de las comisiones era favorable para inducir el cambio profundo (favorable/desfavorable) g. Existencia de promotores del cambio profundo al interior de las Cámaras (si/no) h. Presencia de defensores del <i>statu quo</i> al interior de las Cámaras (si/no) i. Fuerte disciplina partidista (únicamente de los principales partidos al interior de las Cámaras), (fuerte/débil) j. Posturas contrarias al paquete de ideas defendido (si/no)	k. Acuerdos interpartidistas al exterior de las Cámaras (presencia/ausencia) l. Alternancia en el ejecutivo. m. presiones internacionales OCDE (si/no) n. clima político (favorable/desfavorable) o. crisis en el monopolio de política

Una vez identificadas las variables y recabada la información teórica y empírica, se procedió a realizar una simplificación de la información, lo que significó la estandarización de los indicadores a través de una tabla dicotómica (tabla 1.4), en esta se muestra la ausencia o presencia de una condición, expresada de forma binaria (0,1).

La tabla 1.4 muestra el hallazgo de dos casos en los que hubo cambio profundo en el sistema educativo (positivos), y tres en los que ésta condición no se cumplió (negativos). Obsérvese que dos de los quince indicadores analizados se presentaron en los cinco casos objeto de estudio (h, m), lo que permite deducir que dichas características corresponden a una 'constante' tanto en periodos de estabilidad como en los de cambio; es decir que, la presencia de defensores del *statu quo* al interior de las Cámaras y las presiones internacionales dictadas principalmente por la OCDE, no son características suficientes para explicar el

cambio profundo en el sistema educativo mexicano, puesto que su comportamiento es el mismo tanto en periodos de estabilidad, como en los de cambio. Esto los convierte en factores poco relevantes para la explicación.

Tabla 4															
Tabla dicotómica															
a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	Resultado
1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1
0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0
0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0
0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1

Otra característica que se observa en una primera vista de la tabla 1.4 es que ninguno de los casos estudiados coincide en todas sus características con los demás, lo cual elimina cualquier tipo de contradicción entre variables y resultado, ofreciendo la posibilidad de explicarlos de manera autónoma.

En cuanto a los casos positivos (fila 1 y 5), que es cuando se presentó el cambio en la política educativa (periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari y Enrique Peña Nieto), la evidencia coincide con el surgimiento de una reinterpretación del problema público y la propuesta e impulso de una alternativa de solución, cuyos cambios tuvieron que ver con reformas constitucionales; esto quiere decir que dichos elementos son condiciones necesarias para desestabilizar el sistema en todos los casos analizados, pero no suficientes, puesto que se combinaron con algunas otras características que los llevaron al éxito. Esto se representa de manera aritmética a través de las siguientes combinaciones causales:

Primeros implicantes³⁰
ABCDefgHIjklMno = 1
ABCdEFGHiJKLMNO = 1

Aplicando el método de minimización³¹ de los primeros implicantes y omitiendo los indicadores “h, m”, se obtiene la siguiente ecuación:

implicantes esenciales
ABC -> R

en donde la presencia de ABC son características necesarias para conducir al cambio

Ahora bien, la ausencia de reinterpretaciones del problema educativo y por ende de soluciones y propuestas, la presencia del control del SNTE sobre la agenda deliberativa, la falta de posturas contrarias al interior de la arena legislativa, la ausencia de un acuerdo interpartidista al exterior del legislativo y la estabilidad en el monopolio de política dominante, se mostraron como condiciones necesarias para mantener el equilibrio en el sistema, pero no suficientes, pues se combinaron con algunos otros factores que sumaron para mantener la estabilidad. Lo anterior se representa con las siguientes configuraciones:

primeros implicantes
abcDefgljklno = 0
abCDEfGijklNo = 0
abCDEFGijklno = 0

³⁰ La presencia de una característica se representa con letra mayúscula, mientras que la ausencia de la misma se representa en minúsculas.

³¹ Para la minimización de una configuración se pueden omitir aquellas características que tanto en su ausencia como en su presencia se conduce al mismo resultado final.

implicantes esenciales

abDjko -> R*

en donde la ausencia de ab, la presencia de D y la ausencia de j, k, o, son características necesarias para mantener la estabilidad.

Entre los casos de éxito analizados en el presente trabajo, se observa que las diferencias en los patrones de comportamiento radicaron en ciertos indicadores, tales como, el control de agenda por parte del SNTE, pues durante los gobiernos de partido dominante dicho actor sostuvo una fuerte influencia en el establecimiento de la agenda, aspecto que se manifestó de diferente manera en el segundo caso de éxito. La participación de actores externos al monopolio de política dominante y en este sentido, la participación de promotores del cambio al interior e las Cámaras legislativas, fueron dos características que se mostraron disimiles en ambos casos, pues mientras en el primero de ellos (CSG) se reflejaba un sistema cerrado y dominado principalmente por el presidente y su partido, en el segundo caso (EPN) está práctica había cambiado, sobre todo por tratarse de un entorno democrático que incluía mayor participación política y social provenientes de diversas posturas y en defensa de múltiples intereses. Esto se relaciona con el surgimiento de posturas contrarias al paquete de ideas defendido al interior de las Cámaras, pues mientras que en el periodo salinista había una marcada disciplina partidista que invalidaba a los actores a manifestarse en contra del presidente o de la mayoría; en el gobierno de EPN, la multiplicidad de partidos políticos al interior de las Cámaras y el fuerte poder concentrado por estos, permitió la manifestación de posturas contrarias.

Lo anterior se relaciona con otra característica de diferenciación que resulta altamente relevante, el acuerdo interpartidista al exterior de las Cámaras, pues mientras en el primer caso, el poder se concentraba en el partido dominante, y su estrecha vinculación con el gremio magisterial le permitían dominar la educativa, este aspecto se vio mermado en el segundo caso, con el

fortalecimiento de los partidos políticos tanto al interior como al exterior de las Cámaras.

La alternancia en el ejecutivo, el clima político y las crisis al interior del monopolio de política son tres características disímiles que no se pueden dejar pasar por alto, pues si se siguiera por completo la lógica del modelo QCA, dichas variables deberían considerarse como irrelevantes dado que su presencia o ausencia conducen al resultado final, sin embargo, la evidencia empírica sugiere que la combinación de dichas variables pudieron crear un contexto favorable para la inducción al cambio sistémico.

Conclusiones

El análisis de política pública es una de las herramientas teóricas y metodológicas recientemente empleadas para el estudio del cambio en la política y el comportamiento de los actores políticos. A pesar de que la literatura ha avanzado en este tema, tomando como base fundamental el caso estadounidense, hasta ahora se tienen pocos registros de su introducción en el estudio de los países latinoamericanos, lo que limita el planteamiento de explicaciones generalizadas que definan nuestras realidades.

La presente investigación partió de la idea de que los sistemas políticos están caracterizados por largos periodos de estabilidad que responden a un fuerte legado histórico, así como al entramado institucional en el que estos se desenvuelven, ocasionalmente dichos sistemas se ven afectados por esporádicos episodios de cambio abrupto, cuyo objetivo es la transformación de una o varias dimensiones del sistema. Esto induce a los actores legislativos a modificar su comportamiento, sus preferencias y a adoptar un nuevo paquete de ideas.

En este sentido, el presente trabajo encontró que la política educativa en el caso mexicano respondió a un largo periodo de estabilidad que inició con las modificaciones inducidas desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en 1988, y las cuales prevalecieron hasta la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia, diciembre del 2012.

La estabilidad se mantuvo durante los gobiernos de Zedillo, Fox y Calderón, el primero de ellos continuando con la política de su antecesor, dado que ambos provenía del mismo monopolio de política. Sin embargo, en los gobiernos de alternancia se retomó la misma línea de política, lo cual se podría explicar por el fuerte dominio político que el SNTE concentró, tanto al interior como al exterior

de las Cámaras legislativas, aspecto que inhibió o debilitó cualquier intento de cambio estructural.

El cambio en el sistema educativo una vez que EPN asume la Presidencia de la República, se presume fue provocado por la ocurrencia simultánea de tres principales variables: la reformulación del problema público, la presencia de emprendedores legislativos al interior de las Cámaras y el surgimiento de eventos coyunturales que ablandaron en el entorno para empujar el cambio. Esto significa que tal como lo argumentaron Baumgartner y Jones, la política educativa respondió a una dinámica de estabilidad caracterizada por pequeños cambios incrementales centrados únicamente en ciertas dimensiones de los problemas públicos que prevalecen por largos periodos de tiempo, pero que a través de un episodio de cambio abrupto, fue posible centrarla en una nueva dimensión.

En este sentido, los cambios obedecieron a dos dinámicas de comportamiento, por un lado al mimetismo, que explica como los partidos políticos al realizar acuerdos al exterior de las Cámaras influyeron para que sus representantes, al interior, actuaran de acuerdo a las preferencias marcadas por sus líderes políticos, ya sea a través de un sistema de incentivos o prácticas coercitivas. Mientras que por otro lado, se presentaron comportamientos que llevaron a los actores a actuar por medio del cambio de serie; esto quiere decir que cambiaron su atención de una dimensión a otra de un momento a otro.

En este sentido, partiendo de la pregunta ¿por qué en el pasado no fue posible un cambio cuyo objetivo fuera modificar el *statu quo* del sistema educativo y en el presente sí?, nos centramos en dos dimensiones de análisis. La primera, se enfocó en el estudio de los antecedentes políticos e institucionales que marcaron la trayectoria de la política en cuestión: principales actores políticos, grupos de interés influyentes, proyectos impulsados y tendencia de la política, son tan solo algunos de los elementos que se tomaron en cuenta para contextualizar al lector

sobre los elementos que permitieron se mantuviera el sesgo en la política durante un largo periodo de tiempo.

Mientras que en una segunda dimensión, se realizó la investigación de las tres principales variables de análisis (la reformulación del problema público; las acciones impulsadas por los emprendedores al interior de las Cámaras; y los eventos coyunturales) mismas que se presentan a continuación.

Antecedentes

Una de las primeras acciones que influyó para que la política educativa fuera un tema excluido de la agenda institucional fue la estrecha relación que el SNTE desarrolló con el partido oficial desde su fundación en 1943, pues al ser reconocido en la Ley Orgánica de la Administración Pública como único sindicato de maestros en todo el territorio nacional y protegido por el gobierno federal, mantuvo una posición privilegiada en las altas esferas del poder político, no obstante, esta relación le sirvió para que por décadas mostrara una fuerte disciplinadamente al partido dominante.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari marcó una pausa en las dinámicas de operación de los principales líderes sindicales del país, aspecto que trastocó al SNTE en diversos ámbitos. El primero de ellos fue la destitución de su líder Carlos Jonguitud Barrios y que puso a la cabeza del gremio a la profesora Elba Esther Gordillo. El segundo elemento fue la primer reforma de carácter estructural que se desarrolló en el sector educativo.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) tuvo como principales objetivos la descentralización, la renovación de planes, programas y libros de texto, los asuntos que concernían directamente al magisterio y la participación social. Vale la pena resaltar que, si bien es cierto el programa político de Salinas obedecía a la intención de encuadrar en las

políticas globalizadoras impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el SNTE no dejó de influir en la toma de decisiones políticas, pues al modificar su discurso haciendo alusión a la modernización del sector educativo, y reconocer la influencia de la SEP y de los gobiernos estatales en las entidades federativas, refrendaba un pacto político con el Estado y fortalecía su relación con el presidente (Loyo, 1997).

Lo anterior da como resultado un fortalecimiento del SNTE en el ámbito educativo y en la alta esfera política, el cual incluso pudo verse reflejado en las Cámaras del Congreso de la Unión, a través del control de la Comisión de Ecuación y Servicios Educativos, y el posicionamiento de numerosos miembros del sindicato en los escaños legislativos, práctica que permaneció intacta durante los gobiernos priístas subsiguientes.

A la llegada de los gobiernos de alternancia el estado de la política educativa no se transformó de la manera que se esperaba, pues al tratarse de un poder Ejecutivo débil y con poca capacidad de influir en la agenda deliberativa, como lo fue el gobierno de Vicente Fox, conjugando con un poder Legislativo que aumentó el número de miembros competidores en el juego político, pero que a su vez, resguardó la influencia de grupos fuertemente asentados, así como las antañas prácticas informales de negociación priísta, resultó prácticamente imposible modificar profundamente el *statu quo* del sector educativo.

Con Felipe Calderón la política educativa tampoco fue reformada en profundidad, pues resulta importante observar que durante dicho sexenio el presidente no presentó ninguna propuesta de reforma que modificara el *statu quo* de la política educativa, sin embargo, dicho periodo marcó la pauta para uno de los principales temas que habrían de afectar al monopolio de política dominante en el sector, y por consiguiente el sesgo en la política, es decir, la evaluación docente.

Las pruebas ENLACE (Evaluación Nacional de Logro Académico de Centros Escolares), PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes), y TALIS (Encuesta Internacional de Enseñanza Aprendizaje), pusieron de manifiesto el estado que guardaba el sector educativo, lo cual se conjuntó con el interés de los empresarios y grupos de interés por influir en el ramo y ganar terreno para su control y dominio. Esta característica influyó para que el tema se pusiera en el foco de atención de la opinión pública por medio de la difusión de información a través de radio, cine y televisión, publicación de reportes y evaluación y declaraciones públicas de miembros interesados en influir en el sistema de política.

En este contexto, recibe Enrique Peña Nieto al país, arrancando su periodo con la aprobación del Pacto por México, cuya primer reforma fue la educativa, y la cual consistió en a) el aumento de la calidad educativa básica reflejada en las evaluaciones internacionales PISA; b) el aumento de la matrícula y la calidad de la educación media superior y superior; y c) la recuperación de la rectoría del Estado mexicano en el sistema educativo. Ante este panorama surge la cuestión ¿Qué ocurrió para que se impulsara un cambio?.

a) La Reformulación del problema público

Durante varios sexenios, como se mostró en la revisión anterior, el tema central de la educación se centró en la modernización de los servicios educativos a través de diversas estrategias, tales como: la descentralización de los servicios, la obligatoriedad de la educación en nivel primaria y secundaria, el fomento de la calidad educativa, la cobertura y el combate del rezago educativo. Sin embargo, el tema de la evaluación, impulsado principalmente durante el gobierno de Felipe Calderón significó sino en ese momento una transformación política importante, si un elemento que sembró las bases para que el Estado mexicano y los organismos internacionales como la OCDE, se cuestionara la influencia del magisterio en el sector educativo.

Durante el proceso de reforma educativa iniciado en 2012 surgieron diversas concepciones del problema público educativo provenientes del Ejecutivo Federal, los miembros de los diversos partidos políticos que integraban las Cámaras, del Secretario de Educación Pública, de personajes de la sociedad civil interesados en el sector educativo y grupos de interés altamente influyentes. Dichas interpretaciones versaron principalmente en la exigencia al Estado mexicano por recuperar la rectoría de la educación, así como controlar el ingreso, la permanencia y destitución de los maestros, lo que formó una imagen de política dominante que se popularizó ante la opinión pública.

En este sentido, la redefinición del problema educativo no fue una redefinición integral, pues únicamente versó en la inclusión de algunas ideas que se centraron en un tema fundamental: el desempeño de los maestros; cuya solución promovida versaba en la reglamentación de los maestros a través de una reforma constitucional y la promulgación de la Ley del Servicio Profesional Docente.

b) Los emprendedores legislativos

El presente trabajo considera que la influencia de emprendedores legislativos al interior de las Cámaras constituye un elemento importante para mantener o modificar el *statu quo* de la política educativa. Es por ello que se dio a la tarea de analizar la composición de las comisiones legislativas y la identificación de los principales operarios al interior de las Cámaras.

Como se pudo observar en el análisis anteriormente realizado, la composición de las comisiones de educación, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, fue cambiando considerablemente a lo largo de los años, pasando de tener una basta cantidad de miembros identificados con el SNTE al interior de las comisiones legislativas, e incluso como parte de la mesa directiva de la

Comisión de Educación, a pasar a desempeñar un papel marginal meramente representativo con baja capacidad de influencia. La conclusión de dicho análisis permite observar como la composición de dicho órgano de apoyo legislativo pasó de ser controlado por el gremio sindical a manos del sector empresarial.

En cuanto a los principales operarios al interior de la Cámara de Diputados, se pudieron identificar principalmente la presidencia de la Comisión de Puntos Constitucionales, dirigida por Julio Cesar Moreno Rivas del PRD. A la propuesta se adhirieron algunos otros actores de amplio poder político, como lo es Manlio Fabio Beltrones (PRI), Silvano Aureoles (PRD) y Juan Bueno (PAN). Cabe señalar que el PVEM también se sumó a la causa, al igual que el partido Nueva Alianza, que no vio con malos ojos la política educativa, pero criticó la propuesta que condicionaba la permanencia de los maestros en el cargo.

En el Senado se manifestaron como promotores de la reforma Juan Carlos Romero Hicks, Raúl García y Javier Corral del Partido Acción Nacional, Benjamín Robles, del Partido de la Revolución Democrática, Mario Delgado del PRD y los senadores de Partido Verde Ecologista de México, todos ellos coincidentes en que la propuesta del Ejecutivo constituía un paso importante para la reforma del sector, no obstante, no significaba la cura de todos los males y por consiguiente sólo un paso en la solución del problema público educativo.

c) Los eventos coyunturales

Por elementos coyunturales que impactaron a la política educativa y lograron se impulsara un cambio en 2012 y 2013, el presente trabajo contempló: (a) la construcción de acuerdos interpartidistas, Pacto por México; (b) la alternancia partidista, el regreso del PRI a los Pinos; (c) influencia de las organizaciones internacionales, OCDE; (d) clima político; (e) estado del monopolio de política, SEP-SNTE.

La construcción de un acuerdo multipartidista como lo fue Pacto por México no es un asunto ordinario en el sistema político mexicano, pues no sólo se llevó el tema fuera de las arenas de deliberación legislativa, sino que además se negociaron los términos de una reforma que trastocaba el *status quo* de la política fuera de los canales oficiales de negociación. Es de este modo como miembros de las tres principales fuerzas políticas nacionales se pusieron de acuerdo sobre ciertos temas, para unos era la oportunidad de entrar al juego político al verse debilitados con el regreso del PRI a la silla presidencial, para otros, les permitía ejercer control y posicionamiento sobre los miembros de su propio partido, mientras que para el PRI, permitía contribuir a la legitimación de su presidente avanzando en una de las demandas más solicitadas socialmente.

Otro de los factores contextuales que se pueden identificar es la incidencia de organismos internacionales, como la OCDE, que promovió una serie de propuestas encaminadas al acceso, promoción, profesionalización, evaluación de los docentes y autonomía de gestión, las cuales fueron retomadas e incluidas en el acuerdo multi-partidista.

El ánimo nacional, es decir la percepción social, se mostró escéptica al cambio al inicio del proceso de reforma, principalmente por el descontento ante la situación por la que atravesó el sector educativo durante varios periodos presidenciales, y por que las manifestaciones públicas de grupos de interés como la SNTE y el CNTE cada vez eran más evidentes y sembraban un clima desconfianza en la sociedad. Sin embargo, conforme el tema se situó en el foco de atención pública y en las arenas deliberativas, la percepción cambió considerablemente, mostrándose cada vez más receptivos al proceso de reforma.

Finalmente, el impacto en el monopolio de política puede considerarse otro elemento de suma importancia, pues el SNTE pasó de ser el principal negociador a convertirse en el factor de negociación ante las principales fuerzas

políticas del país y los grupos de interés con mayor influencia. Dicha transformación puede atribuirse a varias circunstancias, la primera de ellas a que la imagen del sindicato de maestros se vio desfavorecida por una campaña mediática que puso el tema en el foco de atención público. En segundo lugar, la participación del SNTE en la reformulación del problema público y elaboración de la iniciativa de reforma educativa se mostró ausente, esto se relaciona con la tercer circunstancia, que tiene que ver con el debilitamiento del grupo en las principales esferas políticas, y como último elemento, los escándalos de corrupción en los que se encontró envuelta la líder sindical Elba Esther Gordillo.

Con todo esto, después de haber realizado el análisis comparativo entre los dos tiempos analíticos aquí planteados, se puede concluir que la comparación entre los patrones de comportamiento de uno y otro periodo poseen semejanzas y sólo unas cuantas disimilitudes, como bien se puede observar en el presente documento.

Limitantes y temas para la agenda de investigación

Los hallazgos y conclusiones alcanzadas en el presente trabajo deben ser limitadas por el pequeño número de casos y variables explicativas examinadas, sin embargo constituye un esfuerzo para explicar de manera sistémica el cambio político. No obstante, se sugiere que para futuras investigaciones se extienda el periodo de tiempo analizado, esto con el objeto de tener un panorama más amplio sobre los factores que provocan el cambio en las políticas. Lo anterior, podría ser complementado con un análisis comparado de políticas que obedezcan a otros sistemas, y en las cuales también se manifestó un cambio profundo durante 2012, me refiero al sistema energético, de telecomunicaciones, laboral, por mencionar algunos. Esto permitirá ubicar si el comportamiento de los legisladores obedeció a la misma lógica en casos diferentes, si la variable relacionada con la reformulación del problema y las alternativas de solución responden a un mismo patrón en todos y cada uno de los casos, e identificar

qué acontecimientos coyunturales interfirieron de manera significativa para inducir al cambio.

Anexos

Tabla 1.4 Composición de la comisiones de Educación-Senado de la República por legislatura de la LVIII a la LXII					
LEG.	SENADOR	CARGO	PARTIDO POLÍTICO	ESTADO	PROCEDENCIA
LIX	Astudillo Flores, Héctor Antonio	Integrante	PRI	Guerrero	político/social
LIX	Bartlett Díaz, Manuel	Integrante	PRI	Puebla	Político
LIX	Becerra Rodríguez, Salvador	Integrante	PAN	Colima	Académico
LIX	Cisneros Fernández, Joaquín	Integrante	PRI	Tlaxcala	Político
LIX	Cruz López, Óscar	Secretario	PRD	Oaxaca	Político
LIX	Herbert Pérez, Guillermo	Integrante	PAN	Querétaro	Académico
LIX	Hernández Genis, Héctor Javier	Secretario	PAN	Morelos	Político
LIX	Melgoza Radillo, Rafael	Integrante	PRD	Michoacán	Político
LIX	Michel Camarena, Héctor	Integrante	PRI	Colima	Político
LIX	Pérez de Alva Blanco, Roberto	Integrante	PRI	Baja California	SNTE
LIX	Vázquez Vigil, Tomás	Presidente	PRI	Jalisco	SNTE
LIX	Vicencio Álvarez, Felipe de Jesús	Integrante	PAN	Jalisco	Académico
LIX	Xicoténcatl Reynoso, Marco Antonio	Integrante	PAN	Morelos	Empresarial
LIX	Gómez Bravo, Emilia Patricia	Integrante	PVEM	Distrito Federal	Político
LIX	Muro González, Ana Bricia	Integrante	PRI	Durango	Normalista
LVIII	Adame Castillo, Marco Antonio	Secretario	PAN	Morelos	Empresarial
LVIII	Astudillo Flores, Héctor Antonio	Integrante	PRI	Guerrero	político/social
LVIII	Senador Bartlett Díaz, Manuel	Integrante	PRI	Puebla	Político
LVIII	Becerra Rodríguez, Salvador	Integrante	PAN	Colima	Académico
LVIII	Chavarría Barrera, Armando	Secretario	PRD	Guerrero	Académico
LVIII	Cisneros Fernández, Joaquín	Integrante	PRI	Tlaxcala	Político
LVIII	Herbert Pérez, Guillermo	Integrante	PAN	Querétaro	Académico
LVIII	Navarro Quintero, Miguel Ángel	Integrante	PRI	Nayarit	Político
LVIII	Pérez de Alva Blanco, Roberto	Integrante	PRI	Baja California	SNTE
LVIII	Vázquez Vigil, Tomás	Presidente	PRI	Jalisco	SNTE
LVIII	Vicencio Álvarez, Felipe de Jesús	Integrante	PAN	Jalisco	Académico
LVIII	Xicoténcatl Reynoso, Marco Antonio	Integrante	PAN	Morelos	Empresarial
LVIII	Gómez Bravo, Emilia Patricia	Integrante	PVEM	Distrito Federal	Político
LVIII	Joaquín Coldwell, Addy Cecilia	Integrante	PRI	Quintana Roo	Empresarial
LX	Anaya Gutiérrez, Alberto	Integrante	PT	Aguascalientes	Político
LX	Castellón Fonseca, Guadalupe Francisco Javier	Secretario	PRD	Nayarit	Académico

LX	Hernández García, Ramiro	Integrante	PRI	Jalisco	Político
LX	Jiménez Rumbo, David	Integrante	PRD	Guerrero	Político
LX	Leal Angulo, Augusto César	Integrante	PAN	Sinaloa	Político
LX	Lobato Campos, José Luis	Integrante	Conv.	Veracruz	Político
LX	Mejía Haro, Antonio	Integrante	PRD	Zacatecas	Académico
LX	Montenegro Ibarra, Gerardo	Secretario	PRI	Nayarit	SNTE
LX	Rivera Pérez, Adrián	Integrante	PAN	Morelos	Empresarial
LX	Torres Origel, Ricardo	Integrante	PAN	Guanajuato	Empresarial
LX	Díaz Delgado, Blanca Judith	Integrante	PAN	Nuevo León	SNTE
LX	Fonz Sáenz, Carmen Guadalupe	Integrante	PRI	Campeche	SNTE
LX	Martínez Manríquez, Irma	Integrante	PANAL	Aguascalientes	SNTE
LX	Ortuño Gurza, María Teresa	Presidente	PAN	Distrito Federal	Empresarial
LXI	Aguirre Méndez, Julio César	Integrante	PRD	Guerrero	SNTE
LXI	Álvarez Mata, Sergio	Integrante	PAN	Morelos	Político
LXI	Anaya Gutiérrez, Alberto	Integrante	PT	Aguascalientes	Político
LXI	Castellón Fonseca, Guadalupe Francisco Javier	Secretario	PRD	Nayarit	Académico
LXI	García Lizardi, Francisco Alcibíades	Integrante	MC	Veracruz	político/social
LXI	Leal Angulo, Augusto César	Integrante	PAN	Sinaloa	Político
LXI	Montenegro Ibarra, Gerardo	Secretario	PRI	Nayarit	SNTE
LXI	Ochoa Guzmán, Rafael	Integrante	PANAL	Aguascalientes	SNTE
LXI	Torres Origel, Ricardo	Integrante	PAN	Guanajuato	Empresarial
LXI	Ortuño Gurza, María Teresa	Presidente	PAN	Distrito Federal	Empresarial
LXII	Amador Gaxiola, Daniel	Secretario	PRI	Sinaloa	SNTE
LXII	Borreguín González, Luciano (De Licencia)	Secretario	PRD	Michoacán	Académico
LXII	Demédis Hidalgo, Fidel	Integrante	PRD	Morelos	Empresarial
LXII	Flores Ramírez, Juan Gerardo	Integrante	PVEM		Empresarial
LXII	Hermosillo y Celada, Víctor	Integrante	PAN	Baja California	Empresarial
LXII	Hernández Deras, Ismael Alfredo	Integrante	PRI	Durango	Político
LXII	Pozos Lanz, Raúl Aarón	Integrante	PRI	Campeche	Político
LXII	Ramírez Hernández, Socorro Sofío	Integrante	PRD	Guerrero	Académico
LXII	Romero Hicks, Juan Carlos	Presidente	PAN	Guanajuato	Académico
LXII	Flores Escalera, Hilda Esthela	Integrante	PRI		Académico
LXII	Palafox Gutiérrez, Martha	Integrante	PT	Tlaxcala	Político
LXII	Romero Celis, Mely	Integrante	PRI	Colima	Académico
LXII	Torres Peimbert, María Marcela	Integrante	PAN	Querétaro	Empresarial

Tabla 1.4
Composición de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos-Diputados
por legislatura de la LVIII a la LXII

Legislatura	Diputado	Cargo	Partido político	Estado	Adscripción
LIX	Arabian Couttolenc, Myriam de Lourdes	Integrante	PAN	Puebla	Empresarial
LIX	Arias Staines, María de la Luz	Integrante	PVEM	Distrito Federal	sin identificar
LIX	Camarena Gómez, Consuelo	Secretario	PAN	Guanajuato	Empresarial
LIX	Clouthier Carrillo, Tatiana	Secretario	Ind.		Político/social
LIX	Dávila Salinas, Norma Violeta	Integrante	PRI	Coahuila	Político
LIX	Díaz González, Felipe de Jesús	Secretario	PAN		Empresarial
LIX	García Velasco, María Guadalupe	Integrante	PAN		Político/social
LIX	Filizola Haces, Humberto Francisco	Secretario	PRI	Tamaulipas	Académico
LIX	Torres Ramos, Lorena	Integrante	PAN		Político/social
LIX	Corella Torres, Norberto Enrique	Integrante	PAN	Baja California	Académico
LIX	Landero Gutiérrez, José Francisco Javier	Integrante	PAN	México	Empresarial
LIX	López Medina, José	Integrante	PRI	Puebla	Académico
LIX	Aréchiga Santamaría, José Guillermo	Secretario	Ind.	Puebla	SNTE
LIX	Martínez Della Roca, Salvador Pablo	Presidente	PRD	Distrito Federal	Académico
LIX	Díaz Delgado, Blanca Judith	Integrante	PAN		SNTE
LIX	Diputada Gómez Carmona, Blanca Estela	Integrante	PRI	México	SNTE
LIX	Muñoz Santini, Inti	Integrante	PRD		Político
LIX	Espinosa Ramos, Francisco Amadeo	Secretario	PT	Campeche	SNTE
LIX	Pérez Medina, Juan	Secretario	PRD		SNTE
LIX	Rincón Chanona, Sonia	Integrante	Ind.	Campeche	SNTE
LIX	Sánchez Pérez, Rocío	Integrante	PRD	Distrito Federal	SNTE
LIX	Domínguez Ordóñez, Florentino	Integrante	PRI	Tlaxcala	SNTE
LIX	Rodríguez Fuentes, Agustín	Integrante	PRD	Distrito Federal	Político/social
LIX	Rodríguez Ochoa, Alfonso	Integrante	PRI	Nuevo León	Político
LIX	Rosales Olmos, Samuel	Integrante	PRI	Oaxaca	Político/social
LIX	García Solís, Iván	Integrante	PRD	Distrito Federal	SNTE
LIX	Ibañez Montes, José Ángel	Integrante	Ind.	Aguascalientes	SNTE
LIX	Jiménez Sánchez, Moisés	Integrante	Ind.	Hidalgo	SNTE
LIX	Ramos Salinas, Óscar	Integrante	Ind.	Tamaulipas	SNTE

	Martín				
LVIII	Alamilla Padrón, Celita Trinidad	Integrante	PAN	Nuevo León	Político
LVIII	Álvarez Bruneliere, Silvia	Integrante	PAN	Guanajuato	Académico
LVIII	Aragón Castillo, Hortensia	Integrante	PRD	Nuevo León	Académico
LVIII	Moctezuma Lule, María Cristina	Integrante	PVEM	México	Político
LVIII	Ochoa Patrón, Óscar	Secretario	PAN	Sonora	Político/social
LVIII	Uriarte Rico, Olga Margarita	Integrante	PRI	Durango	Académico
LVIII	Aldana Burgos, Luis Artemio	Integrante	PAN		Político
LVIII	Anaya Gutiérrez, Alberto	Integrante	PT	Nuevo León	Político
LVIII	Cantorán Espinosa, Cutberto	Integrante	PRI	Puebla	Político
LVIII	Correa Ceseña, José Manuel	Integrante	PRI	Jalisco	Político
LVIII	Baduy Isaac, Rosa Elena	Integrante	PRI	Yucatán	SNTE
LVIII	Basilio Sotelo, Norma Enriqueta	Integrante	PRI	Baja California	SNTE
LVIII	Bortolini Castillo, Miguel	Secretario	PRD	Distrito Federal	SNTE
LVIII	García Vera, Jorge Luis	Secretario	PRI	Zacatecas	SNTE
LVIII	Diputado Vicente Díaz, Alfonso	Secretario	PAN	Puebla	SNTE
LVIII	Callejas Arroyo, Juan Nicolás	Integrante	PRI	Veracruz	SNTE
LVIII	León Morales, Ramón	Integrante	PRD	Colima	SNTE
LVIII	Meléndez Pérez, Enrique	Presidente	PRI	Tamaulipas	SNTE
LVIII	Ramírez Gamero, José	Integrante	PRI	Durango	SNTE
LVIII	Sosa Castelán, Gerardo	Integrante	PRI	Hidalgo	SNTE
LVIII	Luna Salas, José Carlos	Integrante	PAN	Zacatecas	Empresarial
LVIII	Méndez Alarcón, Héctor	Integrante	PAN	Hidalgo	Político/social
LVIII	Moreno Tello, Miguel Ángel Donaciano	Integrante	PRI	Oaxaca	Político
LVIII	Ocampo Velázquez, Rodolfo Guadalupe	Integrante	PAN	Jalisco	Empresarial
LVIII	Rivera Pérez, Eduardo	Integrante	PAN	Puebla	Político
LVIII	Soberanis González, José del Carmen	Integrante	PRI	Campeche	Político/social
LVIII	Tejeda Vázquez, José María	Integrante	PAN	Jalisco	Empresarial
LVIII	Ugalde Cardona, Fernando	Integrante	PAN	Guanajuato	Empresarial
LVIII	Zorrilla Cuevas, Nahum Ildefonso	Integrante	PRI	Oaxaca	Empresarial
LX	Cortés Osornio, Luz Virginia	Integrante	PAN	Querétaro	Político
LX	González Martínez, María Gabriela	Integrante	PAN	Distrito Federal	Político
LX	Ortiz Montoro, Sagrario María del Rosario	Integrante	PAN	Puebla	Empresarial
LX	Ojeda Hernández, Concepción	Integrante	PRD	Michoacán	SNTE
LX	Diputado Castillo Nájera, Ariel	Secretario	PANAL	México	SNTE

LX	Aispuro Torres, José Rosas	Integrante	PRI	Durango	Político
LX	Amador Gaxiola, Daniel	Integrante	PRI	Sinaloa	SNTE
LX	Curiel Preciado, Leobardo	Secretario	PAN	Jalisco	SNTE
LX	Lizárraga Peraza, Víctor Manuel	Secretario	PRD	Baja California Sur	SNTE
LX	Flores Morfín, Jesús Vicente	Secretario	PAN	Coahuila	Académico
LX	Bravo Padilla, Itzcóatl Tonatiuh	Presidente	PRD	Jalisco	Académico
LX	Medina Rodríguez, Delber	Secretario	PAN	Nayarit	SNTE
LX	Cárdenas Hernández, Raymundo	Integrante	PRD	Zacatecas	Político/social
LX	Peregrino García, Abundio	Secretario	PT	Chiapas	SNTE
LX	Rodríguez Uresti, Enrique	Secretario	PAN	San Luis Potosí	SNTE
LX	Ochoa González, Arnoldo	Secretario	PRI	Colima	Político
LX	Pedrozo Castillo, Adrián	Secretario	PRD	Distrito Federal	Político/social
LX	Sandoval Paredes, Sergio	Secretario	PRI	Nayarit	SNTE
LX	Hernández Hernández, Sergio	Integrante	PRD	Hidalgo	SNTE
LX	Romero Gutiérrez, Odilón	Secretario	PRD	Guerrero	Administración Pública
LX	Murillo Flores, Francisco Javier	Integrante	PAN	Guanajuato	SNTE
LX	Solares Chávez, Miguel Ángel	Integrante	PRD	Distrito Federal	SNTE
LX	Sosa Castelán, Gerardo	Integrante	PRI	Hidalgo	SNTE
LX	Lemus Muñoz Ledo, Ramón Ignacio	Integrante	PAN	Guanajuato	Empresarial
LX	Mota Hernández, Adolfo	Integrante	PRI	Veracruz	Político
LX	Rubio Chávez, José Ignacio Alberto	Integrante	PAN	Querétaro	Empresarial
LX	Solano Muñoz, José de Jesús	Integrante	PAN	Jalisco	Político
LX	Varela Lagunas, Tomás José Luis	Integrante	Conv.	Oaxaca	Político
LXI	Bahena Flores, Alejandro	Integrante	PAN	Baja California	SNTE
LXI	Contreras García, Germán	Secretario	PRI	Sinaloa	SNTE
LXI	Montalvo López, Yolanda del Carmen	Integrante	PAN	Campeche	Político
LXI	Espinosa Ramos, Francisco Amadeo	Secretario	PT	Chiapas	SNTE
LXI	González Morales, José Alberto	Secretario	PRI	Puebla	SNTE
LXI	Herrera Jiménez, Francisco	Integrante	PRI	Veracruz	SNTE
LXI	Mariscales Delgadillo, Onésimo	Integrante	PRI	Sonora	SNTE
LXI	Meza Elizondo, José Isabel	Integrante	PANAL	Nuevo León	SNTE
LXI	Pérez de Alva Blanco, Roberto	Secretario	PANAL	Baja California	SNTE
LXI	Soria Morales, Blanca Juana	Integrante	PRI	México	Político
LXI	Soto Plata, Blanca Luz	Integrante	PRI	Hidalgo	Político

	Purificación Dalila				
LXI	Ugalde Basaldúa, María Sandra	Integrante	PAN	Querétaro	Político/social
LXI	Vázquez Camacho, María Araceli	Integrante	PRD	Distrito Federal	Político/social
LXI	Aysa Bernat, José Antonio	Integrante	PRI	Tabasco	Político
LXI	Bailey Elizondo, Eduardo Alonso	Integrante	PRI	Nuevo León	Político
LXI	Concha Arellano, Elpidio Desiderio	Integrante	PRI	Oaxaca	Político
LXI	Cuevas García, Juan José	Integrante	PAN	Jalisco	Político/social
LXI	Corona Valdés, Lorena	Secretario	PVEM	Durango	Empresarial
LXI	Gutiérrez Cortina, Paz	Secretario	PAN	Distrito Federal	Empresarial
LXI	Reynoso Femat, María de Lourdes	Secretario	PAN	Aguascalientes	Académico
LXI	Castro Cosío, Víctor Manuel	Secretario	PRD	Baja California Sur	Político
LXI	Cruz Mendoza, Carlos	Secretario	PRI	Colima	Político
LXI	Landero Gutiérrez, José Francisco Javier	Integrante	PAN	México	Empresarial
LXI	Lara Salazar, Óscar	Integrante	PRI	Sinaloa	Político
LXI	Hernández Silva, Héctor	Secretario	PRI	México	SMSEM
LXI	Oliva Ramírez, Jaime	Secretario	PAN	Guanajuato	Empresarial
LXI	Romero Romero, Jorge	Secretario	PRI	Hidalgo	Político
LXI	Padilla López, José Trinidad	Presidente	PRI	Jalisco	Académico
LXII	Avilés Cano, Edith	Integrante	PRI	Hidalgo	Político
LXII	Ayala Bravo, María Guadalupe	Integrante	PRI	México	SMSEM
LXII	Jaramillo Villa, María Guadalupe	Integrante	PRI	México	SNTE
LXII	Flemate Ramírez, Julio César	Integrante	PRI	Zacatecas	SNTE
LXII	Hernández Burgos, Gaudencio	Integrante	PRI	Veracruz	SNTE
LXII	Talamante Lemas, Dora María Guadalupe	Secretario	PANAL	Sonora	SNTE
LXII	Flores Salazar, Guadalupe Socorro	Integrante	PRD	Distrito Federal	Político
LXII	García de la Fuente, Mónica	Integrante	PVEM	Aguascalientes	Empresarial
LXII	Roblero Gordillo, Héctor Hugo	Secretario	PT	Chiapas	SNTE
LXII	López Landero, Leticia	Integrante	PAN	Veracruz	Empresarial
LXII	López Noriega, Alejandra	Integrante	PAN	Sonora	Empresarial
LXII	Luna Porquillo, Roxana	Integrante	PRD	Puebla	Político/social
LXII	Cuéllar Reyes, Fernando	Integrante	PRD	Distrito Federal	Político
LXII	De la Vega Membrillo, Jorge Federico	Presidente	PRD	México	Político
LXII	Gastélum Buenrostro, Juan Manuel	Integrante	PAN	Baja California	Político
LXII	Gutiérrez Álvarez, Harvey	Integrante	PRI	Chiapas	Empresarial

LXII	López González, Roberto	Integrante	PRD	Jalisco	Académico
LXII	Fuentes Téllez, Adriana	Secretario	PRI	Chihuahua	Empresarial
LXII	Morgan Navarrete, Tania Margarita	Secretario	PAN	Sinaloa	Empresarial
LXII	Muñiz Martínez, Dulce María	Secretario	PRI	Hidalgo	Académico
LXII	Salas López, Leticia (De Licencia)	Secretario	PAN	México	sin identificar
LXII	Vargas Pérez, Nelly del Carmen	Secretario	MC	Tabasco	Político/social
LXII	Aguayo López, Miguel Ángel	Secretario	PRI	Colima	Académico
LXII	Doger Guerrero, José Enrique	Secretario	PRI	Puebla	Académico
LXII	Gómez Olguín, Roy Argel	Secretario	PRI	Nayarit	Académico
LXII	Guillén Guillén, Mario Francisco (De Licencia)	Secretario	PVEM	Chiapas	Empresarial
LXII	Salinas Mendiola, Glafiro	Integrante	PAN	Tamaulipas	Empresarial
LXII	Nájera Medina, Víctor Reymundo	Secretario	PRD	Morelos	Académico
LXII	Solís Nogueira, Eduardo	Integrante	PRI	Durango	Político

Bibliografía

- Amador, J.C., 2008. La evaluación y diseño de políticas educativas en México. *Animal Político*, 2013. SNTE se opone a Reforma Educativa por una “palabra perversa”: Gordillo [WWW Document]. www.animalpolitico.com.
URL <http://www.animalpolitico.com/2013/01/snte-se-opone-a-reforma-educativa-por-una-palabra-perversa-gordillo/>
- Bardach, E., 2008. Policy Dynamics, in: Goodin, R., Moran, M., Rein, M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Nueva York.
- Baumgartner, F., Jones, B., 2009. *Agendas and Inestability in American Politics*, The University of Chicago Press. ed. The University of Chicago Press, United States of America.
- Béjar, L., 2014. Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México? *Política y Gobierno XXI*, 327–349.
- Beltrán, U., Cruz, A., 2013. Aprueban reforma educativa. *Excelsior*.
- Bensusán, G., Tapia, L.A., 2013. Los problemas de la implementación de la reforma educativa, en: Del Castillo, G., Nigri, G.V. (Eds.), *Reforma Educativa ¿Qué Estamos Transformando?* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Carmines, E., Stimson, J., 1986. On the Structure and Sequence of Issue Evolution. *The American Political Science Review* 80.
- Carmona, D., 1989. Renuncia Carlos Jonguitud Barrios a Vanguardia y al SNTE; asume el mandato Elba Esther Gordillo Morales [WWW Documento]. *Memoria Política de México*. URL <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/4/23041989.html>
- Casar, M.A., 2002. Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, en: *Lecturas Sobre El Cambio Político En México*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Casar, M.A., Maldonado, C., 2008. Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política.
- Collier, R.B., Collier, D., 1991. *Shaping the political arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press, New Jersey.
- Elizondo, C., Nacif, B., 2002. La lógica del cambio político en México, en: *Lecturas Sobre El Cambio Político en México*. Fondo de Cultura Económica, México.
- El Universal, 2013. Reforma agudiza ruptura entre Peña Nieto y Gordillo. *El Universal*.
- El Universal, 2012. Exigen incluir a padres de familia en reforma educativa. *El Universal*.
- Excelsior, 2013. Detienen a Elba Esther Gordillo, PGR la acusa de malversación de fondos. *Excelsior*.
- Excelsior, 2012a. Reforma educativa va a congresos estatales. *Excelsior*.
- Excelsior, 2012b. Señalan diputados que con reforma educativa atenderán deficiencias. *Excelsior*.

- García, C., García, A., Jiménez, H., Nieto, F., 2013. Cómo se cocinó el Pacto por México. El Universal.
- García, I., 2012. Diputados aprueban la reforma educativa; pasa a los estados [WWW Document]. ADN Político. URL <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/12/21/diputados-aprueban-la-reforma-educativa-pasa-a-los-estados>
- Gómez, R., 2012. Dan velocidad a la refoma educativa. El Universal.
- González, C.X., 2013. De la coyuntura al cambio sistémico. Mexicanos Primero.
- Grupo Parlamentario PRD, 2012. Intervención del Diputado Jorge Federico del la Vega Membrillo para fijar posicionamiento del GPPRD [WWW Documento]. Grupo Parlamentario PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión. URL http://diputadosprd.org.mx/ver_documento.php?tipo=3&id=6255
- Guevara, G., 2013. Educación básica: Las reformas necesarias, en: Guevara, G. (Edición), La Reforma Educativa. Cal y arena, México.
- Hardy, C., Maguire, S., 2008. Institutional Entrepreneurship, in: The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism. SAGE Publications, Gran Bretaña.
- Helmke, G., Levitsky (Editores), 2006. Informal Institutions and Democracy: Lessons form Latin America. The Johns Hompkins University Press, Baltimore.
- Herrera, C., 2005. Constituyen Nueva Alianza; las a Gordillo pero niegan nexos con la Secretaría del PRI. La Jornada.
- Herrera, C., Urrutia, A., 2012. Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firman el Pacto por México. La Jornada.
- Jensen, C., 2009. Policy Punctuations in Mature Welfare States. Journal of Public Policy 2, 287–303.
- Jones, B., Sulkin, T., Larsen, H., 2003. Policy Punctuations in American Political Institutions. American Political Science Review 97, 151–169.
- Kiewiet, R., Gerhard, L., Peverill, S., 2002. The implications of Study of the Congress for Comparative Legislative Research, in: Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies. United States of America, pp. 3–25.
- Kingdon, J.W., 1995. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Harper Collins, New York.
- Krasner, S.D., 1984. Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. Comparative Politics 16, 223–246.
- Latapí, P., 2010. La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004). Fondo de Cultura Económica, México.
- Martínez, N., 2008. SEP y SNTE acuerdan la reforma educativa. El Universal.
- Martínez, N., 2005. Critican Apoyos de Fox a Enciclomedia. El Universal.
- Martínez, N., Gómez, R., 2012. Quieren aprobar la reforma educativa este año. El Universal.
- Meixueiro, G., 2013. Encuesta telefónica acerca de la Reforma Educativa y las marchas de los maestros. e-cesop.

- Navarro, A., 2006. Impacto del trabajo legislativo, en Educación.
- North, D., 1993. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica, México.
- OCDE, 2010. Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación.
- Ornelas, C., 2008. Política, poder y pupitres: Crítica al nuevo federalismo educativo. Siglo XXI, México.
- Pacto por México, 2012. Pacto por México [WWW Documento]. pactopormexico.org.
- Peschard, J., Peralta, L., 1997. Los partidos políticos en el cambio de la legislación educativa, en: Loyo, A. (Edición), Los Actores Sociales Y La Educación. Los Sentidos Del Cambio (1988-1994). Plaza y Valdés, México.
- Peters, G.B., 2003. El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Editorial Gedisa, S.A., España.
- Presidencia de la República, 2012. Intervenciones durante la Presentación de Iniciativa de Reforma Educativa [WWW Document]. www.gob.mx. URL <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/intervenciones-durante-la-presentacion-de-iniciativa-de-reforma-educativa>
- Proceso, 2013. Reaparece Chuayffet y reconoce: la reforma es parcialmente laboral [WWW Documento]. Proceso. URL <http://www.proceso.com.mx/351875>
- Radio Formula, 2012. Existen condiciones para aprobar reforma educativa: Beltrones Rivera [WWW Documento]. www.radioformula.com.mx. URL <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=290093>
- Ramírez, M.F., 2007. El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de migración española. Universidad Sergio Arboleda 7.
- Resendiz, F., Martínez, N., 2012. EPN se pronuncia por reglas claras para docentes. El Universal.
- Robinson, S., Carver, F., 2006. Punctuated Equilibrium and Congressional Budgeting. Political Research Quarterly 59, 161–166.
- Rocha, C., 2013. Piden reforzar la reforma educativa. El popular. Diario imparcial de Puebla.
- Román, J.A., 2012. Reafirma la rectoría del Estado en materia educativa, plantea Peña. La Jornada.
- Romero, J.C., 2013. OPINIÓN: La reforma educativa, apenas el inicio de la “tarea” en México [WWW Document]. CNN México.
- Sánchez, J., 2013. Iglesia católica pide reforma educativa a fondo. El Universal.
- Sin embargo, 2012. Calderón: Seis años de relaciones ventajosas con los sindicatos... que hoy quiere “transparentar” [WWW Documento]. Sinembargo.mx.
- Torres, M., 2012. El Senado avala con cambios la reforma educativa y la regresa a diputados [WWW Document]. Expansión, en alianza con CNN. URL <http://expansion.mx/nacional/2012/12/20/el-senado-aprueba-la-reforma-educativa-en-lo-general>

Vergara, R., 2010. Organización e Instituciones, Biblioteca Básica de Administración Pública. ed. Siglo XXI editores, México.

Zorrilla, M., Barba, B., 2008. Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. Revista Electrónica Sínectica 1–30.