

DOS DÉCADAS SIN MAYORÍA.

EL IMPACTO DEL PLURALISMO EN EL CONGRESO

Rosa María Mirón Lince
Luisa Béjar Algazi

(Coordinadoras)



LA BIBLIOTECA

Esta investigación, arbitrada a “doble ciego” por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

El libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), mediante el proyecto “La participación social en la construcción de la agenda legislativa del Congreso mexicano”, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) IN305315.

Dos décadas sin mayoría. El impacto del pluralismo en el Congreso

Rosa María Mirón Lince y Luisa Béjar Algazi
(Coordinadoras)

Primera edición: 28 de mayo de 2019.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04510, CDMX, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04510, CDMX.

D.R. © Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V., Azcapotzalco la Villa No. 1151, Colonia San Bartolo Atepehuacán, C.P. 07730, CDMX., Tel. 55-6235-0157 y 55-3233-6910
Email: contacto@labiblioteca.com.mx

ISBN UNAM: 978-607-30-2035-0
ISBN EDITORIAL: 978-607-8364-88-6

Diseño de portada: Rodrigo Mazza

Diseño tipográfico: Fernando Bouzas Suárez

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal de Derechos de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y encuadernado en México
Printed and bound in México

Índice

PRESENTACIÓN.	9
PROCESO LEGISLATIVO Y SISTEMA DE PARTIDOS	15
<i>Luisa Béjar Algazi</i>	
GOBIERNO DE PRESIDENTES MINORITARIOS Y PLURALISMO DE PARTIDOS EN MÉXICO, 1997-2017	33
<i>Ricardo Espinoza Toledo</i>	
ESTRATEGIAS PRESIDENCIALES DE CONTROL DE LA AGENDA EN EL SISTEMA BICAMERAL DE MÉXICO (1997-2015).	55
<i>Álvaro Fernando López Lara</i>	
<i>Nicolás Loza Otero</i>	
<i>Jeffrey Allen Weldon</i>	
PARTIDOS O DISTRITOS. LA LÓGICA DETRÁS DE LA ASIGNACIÓN DE LEGISLADORES A COMISIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2006-2018)	79
<i>Sergio Arturo Bárcena Juárez</i>	
<i>Christopher Raymond</i>	
CONCEPTOS Y EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO. 1997-2017	99
<i>Rosa María Mirón Lince</i>	
FEDERALISMO CENTRALIZADO, COMO RESPUESTA A LA PLURALIDAD POLÍTICA EN MÉXICO	119
<i>Gustavo López Montiel</i>	
LA CONFORMACIÓN DE MAYORÍAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES	133
<i>María Bravo Ahuja</i>	

**DEL PLURALISMO AL "PACTO POR MÉXICO":
 LAS REFORMAS ESTRUCTURALES APROBADAS
 POR EL CONGRESO EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS149**
Héctor Zamitiz Gamboa

**LA REFORMA EDUCATIVA DE
 LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍA EN MÉXICO171**
Aldo Muñoz Armenta
Rosalinda Castro Maravilla

**¿QUIÉN LEGISLA EN MÉXICO? LAS MAYORÍAS
 PARTIDISTAS O LAS ÉLITES POLÍTICAS. EL CASO
 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL197**
Karla Valverde Viesca
Enrique Gutiérrez Márquez

**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL:
 SU INMINENTE REDUCCIÓN215**
Silvia Laura Lechuga Fuentes

La reforma educativa de los gobiernos sin mayoría en México

Aldo Muñoz Armenta*

Rosalinda Castro Maravilla**

Antes del arribo de Enrique Peña Nieto a la presidencia de la República, en diciembre del año 2012, las modificaciones sustantivas a la educación básica y normal, que incluían cambios en el modelo pedagógico y en la relación laboral entre el gobierno y los trabajadores de la educación, no fueron sujeto de debate legislativo, ni en el Senado de la República, ni en la Cámara de Diputados.

No obstante que los gobiernos “sin mayoría”, comenzaron en México, en 1997, en el segundo trienio del Presidente Ernesto Zedillo, la dirigencia nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), consiguió durante ese y los dos siguientes sexenios (de 2000 a 2012) que la discusión sobre los cambios en la educación básica y normal, se mantuvieran al margen del Congreso, y por tanto, de los partidos políticos con representación en ambas cámaras. En este sentido, en esos periodos de gobiernos sin mayoría, la reforma educativa sólo tuvo dos actores centrales: la Presidencia de la República y la representación sindical del magisterio.

En contraste, la reforma educativa impulsada por el gobierno de Peña Nieto en febrero 2013, no solamente marginó las posturas “históricas” de la dirigencia nacional del SNTE, como era el derecho de revisar, aprobar y vetar, al menos parcialmente, cualquier propuesta de cambio en el sector, sino que además se diseñó para eliminar los márgenes de negociación política y laboral que el sindicato tuvo durante décadas. Los aspectos más importantes que defendió el SNTE son la bilateralidad gremial para definir los criterios de contratación y ascenso de los trabajadores de la educación, la prerrogativa sindical de administrar las escuelas públicas, así como influir en los mecanismos de evaluación docente.

* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico: aldomunozarmenta@gmail.com

** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: maganizinerouss@gmail.com

En este sentido, el propósito de este trabajo es analizar las causas que impidieron a los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, llevar sus propuestas de reforma educativa en el Congreso, así como los factores políticos que le permitieron al gobierno de Peña Nieto, ubicar esta temática en el debate legislativo en ambas cámaras. La pregunta de investigación que guía el trabajo es: ¿Cuáles son los determinantes político-institucionales que le impiden o le permiten a los presidentes de la República que no cuentan con mayoría legislativa, colocar el debate de la reforma educativa en el Congreso de la Unión?

La hipótesis que se plantea es la siguiente: En la medida que un presidente de la República tiene dificultades para formar mayorías legislativas multipartidistas en la Cámara de Diputados y en Senado, independientemente del número de escaños con que cuente su partido, tendrá más limitaciones para llevar temas altamente controversiales al Congreso, como es el caso de la reforma educativa. Al contrario, entre mayores facilidades tiene un presidente de la República para conformar mayorías multipartidistas en la Cámara de Diputados y en el Senado, tendrá menos limitaciones para llevar temas altamente controversiales al Congreso.

Cuando me refiero a dificultades o facilidades para conformar mayorías legislativas, significa la capacidad del partido del presidente para negociar con éxito sus propuestas con el conjunto de fuerzas partidistas con representación en el Congreso, es decir, la habilidad que tiene el Ejecutivo y sus legisladores para lograr que sus iniciativas sean apoyadas por el número necesario de diputados y senadores para que se apruebe.

El trabajo se divide en cinco apartados. En el primero se hace un recuento del contexto político que hizo posible la promoción de una reforma educativa considerada “radical”, en la medida que rompió el *status quo* de la relación que se mantuvieron por décadas la Presidencia de la República, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el magisterio y su sindicato.

En el segundo se hace un recuento de los limitados alcances de las propuestas de reforma educativa de los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón. Al respecto se destaca la debilidad política de los presidentes en turno y la consecuente necesidad de apoyo del sindicato magisterial y su dirigencia nacional. En el tercer apartado, se explica las

circunstancias políticas que le permitieron a Peña Nieto impulsar una reforma educativa de largo alcance en el Congreso, pues afectó los fueros políticos del SNTE.

1. ¿Por qué es necesaria una reforma educativa en México?

A partir del nuevo milenio, el sistema educativo mexicano, en su conjunto, empezó a ser cuestionado por sus magros resultados en el logro de los aprendizajes (Miranda, 2004). Es posible que este cuestionamiento primero haya sido externo, como resultado del ingreso de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y, con ello, la inevitable revisión de resultados en comparación con el resto de los países miembros. Bajo esta dinámica, el gobierno mexicano tuvo que aceptar que la OCDE aplicara pruebas internacionales para medir el nivel de conocimientos de los estudiantes mayores de quince años, conocidas como Pruebas PISA.¹ Esto generó, a su vez, una tendencia interna de cuestionamiento que puso énfasis en que el sistema no solamente se interesara por la cobertura, sino también de mejorar el nivel de conocimientos de los estudiantes.

El foco de esta crítica, por la uniformidad curricular y organizativa, así como por ser la base del conocimiento en la educación media superior y superior, se centró en la educación básica y normal. Especialmente porque el paradigma político-administrativo del sistema educativo, en el nivel de educación básica, durante todo el siglo XX, además de cobertura, fue la estabilidad laboral y política del personal docente y administrativo, en la medida que se consideró un valor en sí mismo, la contención de la potencial conflictividad magisterial.

Además de que se dio por supuesto que el modelo de la Escuela Normal Superior era garantía en la buena formación de los futuros maestros; más aún, se asumió, por décadas, que el ascenso escalafonario garantizaba la actualización docente porque el paso de un nivel a otro, incluía la obligación de contar con cursos de actualización y mayores y nuevos grados, es decir, de licenciatura y posgrado (Arnaut, 1996; Martínez Olivé, 2015).

¹ Se denomina Programme for International Student Assessment (PISA). Desde el año 2000, en cada prueba se ha revisado algún aspecto del logro de los aprendizajes en los temas clave de la formación académica inicial. Así, en el año 2000 se midieron estrategias de estudio; en 2003 la solución de problemas; en 2006 la formación básica de técnicas de información; y en la de 2009, se midieron las capacidades de comprensión lectora en formato electrónico, en un módulo llamado PISA-ERA (Electronic Reading Assessment) cuyos resultados se entregaron durante 2011 (PISA, 2018).

Por otra parte, el entramado institucional del sistema educativo, le asignó al SNTE la función de contención del conflicto magisterial, para lo cual se le dotó de poderes coactivos sobre sus agremiados, tales como decidir, a través de sus secciones situadas en las 32 entidades federativas, el ingreso de los docentes, su ubicación territorial (zona rural o urbana), su tipo de tipo de asignación académica, su ascenso en el tabulador salarial y en la pirámide del poder administrativo, es decir, la posibilidad de tener el cargo de directores de escuela (en preescolar, primaria y secundaria y normales) o llegar a ocupar el cargo de supervisor.² (Arnaut, 1996; Ornelas, 1995; Muñoz 2005).

El nombramiento de directores de escuela y de supervisores de zona, en los hechos, permitía al sindicato administrar las escuelas, porque además no había conflicto de intereses entre tener un cargo sindical y al mismo tiempo ser autoridad laboral en un centro educativo. Esto generó varios problemas. Los directores *sindicalistas* perdonaban a los maestros faltas o incumplimientos si eran leales, o bien, los hostigaban si no eran de su simpatía. Este fenómeno fue más evidente en las secciones disidentes del SNTE, las de Oaxaca, Guerrero y Michoacán, pues los profesores podían estar en paro magisterial por semanas o meses sin ninguna consecuencia laboral.

Otro problema fue que el sindicato y los docentes asumieron las directrices de las escuelas públicas al margen las autoridades locales y de los padres de familia, quienes solamente eran convocados para apoyar las decisiones que previamente se habían acordado. Es decir, había una carencia estructural de “participación social” o involucramiento efectivo de la sociedad en la vida de las escuelas.

Con respecto al tema del reclutamiento y ascenso de maestros, en principio, había un Reglamento Nacional de Escalafón, que estableció como autoridad una Comisión Nacional Mixta de Escalafón, que se integraba de un Presidente Árbitro y de un representante de la SEP y otro del SNTE. Estos comisionados, habrían de decidir el ascenso en base a la revisión de los méritos correspondientes y, de acuerdo a la convocatoria respectiva. Sin embargo, no

² En diferentes sexenios, los líderes del SNTE pudieron proponer al titular de la Subsecretaría de Educación Básica y a varios secretarios de Educación en diferentes entidades federativas. Más aún en la cúspide del poder, en el gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón, la dirigencia del SNTE obtuvo el derecho de nombrar a los directores de la Lotería Nacional y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

existe evidencia o archivo alguno de que esta Comisión haya hecho labor alguna (Arnaut, 1996; Muñoz, 2008).

La realidad es que, en acuerdo con el Presidente, el titular de la SEP y los gobernadores, el SNTE y los funcionarios federales o de los gobiernos estatales, decidían discrecionalmente quién obtenía una o dos plazas en los niveles preescolar y primaria, y quiénes recibían horas de clase en el nivel de secundaria y media superior (hasta 40 horas en algunos casos).

El único mérito observable, era que el beneficiario de la plaza, en el caso de preescolar y primaria, hubiese cursado una carrera en alguna de las escuelas normales del país; y en el caso de las horas clase en secundaria, hubiese concluido bien una carrera normalista, o bien, una licenciatura, ingeniería o equivalentes. Después, cada profesor, en función de su *vocación*, de sus recursos, de su ambición, de sus aspiraciones profesionales, tomaba cursos de actualización oficiales o por su cuenta (Díaz Barriga, 2015; Rocwell, 2015).

Lo más significativo de esta informalidad institucional es que la discrecionalidad generó varios fenómenos de corrupción. Los más denunciados en medios informativos es que algunos maestros, generalmente integrantes de la dirigencia sindical nacional o de los estados, llegaron a tener varias plazas, incluso en diferentes estado del país; muchos gobernadores y líderes sindicales asignaron plazas docentes para actividades ajenas al magisterio, incluso en otras dependencias de gobierno (Calderón, 2013).

Otro fenómeno, documentado en testimonios de los propios involucrados, fue que los acuerdos entre líderes sindicales nacionales y seccionales y gobiernos estatales para repartirse plazas docentes y administrativas, generó su venta a un número indeterminado de beneficiarios. En este proceso no queda claro quién o quiénes dentro de las secciones sindicales eran los que se quedaban con el dinero de la venta de las plazas.

Ahora bien, en el caso de quienes aspiraban a ser maestros, pese a haber pagado por tener un trabajo, siempre fue ineludible el mérito de haber cursado una carrera en la Normal o en alguna institución de educación superior, pero en el caso de los puestos administrativos, el nivel de estudios determinaba el rol al que se podía aspirar.

Otra posibilidad para aspirar a una plaza como docente o administrativo, era a través de la herencia. El titular del puesto de trabajo, como plaza en educación preescolar y primaria, o como horas en secundaria, nivel medio superior y superior, en acuerdos informales con las dirigencias seccionales, una vez jubilados, podían, literalmente, heredar su asignación laboral a un familiar directo, siempre y cuando cumpliera con el mérito de ser normalista o profesionista.

Cuando ningún familiar estaba interesado en el espacio laboral del trabajador docente o administrativo a punto de jubilarse, entonces podía venderla a la sección sindical, que, a su vez, tenía la prerrogativa de revenderla. No hay evidencia de que esta práctica se llevara a cabo en todas las secciones sindicales, ni tampoco que se aplicara todas plazas, lo que si es un hecho, es que era una práctica muy común en algunos espacios del magisterio.

Las llamadas secciones “disidentes” del SNTE, pertenecientes a la corriente denominada Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), ubicadas en Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas, recurrían a otras prácticas para obtener plazas de los gobiernos federal y estatales, y también para asignarlas a los nuevos reclutas. La práctica más común era movilizar a los normalistas a punto de egresar para que exigieran un espacio laboral como maestros. Después de varios bloqueos, manifestaciones públicas, confrontación con elementos de los cuerpos policíacos, conseguían algunas plazas. Estas movilizaciones se complementaban con las acciones de protesta que encabezaban los trabajadores de las propias secciones sindicales (Street, 2000).

Pero además de buscar presionar a los gobiernos de los estados y al federal, estas movilizaciones se convertían en un espacio para que los nuevos reclutas hicieran méritos sindicales que, eventualmente, tuvieran ascensos escalafonarios. Si se podía conseguir ascensos con cursos de actualización o con nuevos grados académicos, pero participar en movilizaciones, daba un puntaje importante para conseguirlo. Desde luego, esto es parte de los poderes coactivos de un segmento del SNTE (Yescas y Zafra, 2006; Muñoz, 2005). Nada podían hacer nada los maestros inconformes con esta situación, porque como parte de los poderes coactivos del sindicato magisterial, se contaba con el hecho de que era la única

organización que podía representar a los maestros y además era el conducto más importante para el ingreso y ascenso de los trabajadores de la educación.³

Asimismo, la dirigencia nacional, así como la de las secciones sindicales, tuvieron condiciones legales e institucionales para limitar la participación activa de los agremiados, pues los estatutos dieron todas las prerrogativas para que los líderes nacionales convoquen a elecciones en el tiempo y el lugar que les plazca, tanto a nivel nacional, como en el seccional. Por otro lado, el gobierno federal, desde la fundación del SNTE, en 1943, hasta la segunda década del siglo XXI, se atribuyó e hizo valer la prerrogativa legal de dar reconocimiento o desautorizar a la dirigencia nacional. Así, desautorizó los liderazgos de Jesús Robles Martínez en 1972, el de Carlos Jonguitud en 1989 (Arnaut, 1992) y el de Elba Esther Gordillo en 2013.

Los poderes coactivos del sindicato sobre los trabajadores de la educación se reforzaban con el cobro de cuotas obligatorias, descontadas vía nómina (el 1% del sueldo bruto) y por la inercia que generaban las carencias y dificultades de cientos de miles de maestros para mejorar sus condiciones de trabajo. Por ejemplo, estaban quienes aspiraban a “basificar” su plaza o sus horas-clase⁴, los que esperaban pasar su asignación laboral de las zonas rurales a las urbanas, mejorar su nivel escalafonario para jubilarse o esperaban retirarse como supervisores o directores de escuela. La antesala en muchos casos suponía corrupción, favores personales o compromisos de lealtad *sui generis*.

La omnipresencia sindical en la vida profesional de los trabajadores de la educación ha sido un activo político para los líderes del SNTE a nivel nacional y en las secciones. Las muchas necesidades laborales de los agremiados y los poderes coactivos reconocidos legalmente a los dirigentes, les han permitido, en el contexto de su adhesión formal al PRI, de manera

³ Existen escisiones sindicales del SNTE que han formado organizaciones estatales en el Estado de México, Puebla, Veracruz, Michoacán, Tabasco, Tlaxcala y Baja California Norte, pero en ningún caso tienen la mayoría de los agremiados del magisterio en las entidades referidas. Por otro lado, las secciones del SNTE ubicadas en el Instituto Nacional de Antropología (INAH), Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) e Instituto Politécnico Nacional (IPN) actúan en los hechos como si fueran sindicatos independientes.

⁴ La basificación suponía la firma de un contrato por tiempo indefinido entre la SEP o el gobierno estatal y el trabajador en cuestión, es decir, una plaza u horas-clase sin basificar, suponía la firma de contratos temporales que, eventualmente, podían cancelarse, en la medida que su puesto tenía carácter de “interino”. La basificación no era un proceso sencillo porque dependía de una partida presupuestal programada por el Ejecutivo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que implicaba otorgar prestaciones de ley a los regularizados, lo cual impactaba en el monto de las pensiones de retiro.

formal desde 1943 hasta 1989, y de manera informal de entonces a la fecha (2018), tener presidentes municipales, diputados locales y federales, senadores de la República y un gobernador. Además es importante considerar que este sindicato es el más numeroso de México con más de un millón de afiliados (Muñoz, 2005).

En el 1989 la dirigencia del SNTE se deslindó formalmente del PRI, según se declaró entonces, para evitar la confrontación interna, pues cada vez más trabajadores y grupos internos del magisterio mostraban sus preferencias por otras fuerzas políticas. Estos sucesos fortalecieron la posición política del SNTE porque pudo diversificar sus alianzas con todos los partidos y así reforzar sus espacios políticos en el Congreso federal y en las cámaras de diputados de los estados.

Más aún, el SNTE tuvo condiciones en agosto de 2005 para fundar un partido propio, el Partido Nueva Alianza, el cual, por así convenir a sus intereses, apoyó en su primera participación en una elección presidencial, en 2006, al abanderado del PAN, Felipe Calderón, quien gracias al apoyo del magisterio, en medio de cuestionamientos de fraude, ganó la contienda (Muñoz, 2010).

El poderío político y económico del SNTE, primero gracias a su relación corporativa con el PRI, entre 1943 y 2005, y posteriormente con otras fuerzas políticas, supuso apoyar candidatos, otorgar financiamiento de forma abierta o velada, pero sobre todo, respaldar la estructura de promoción y vigilancia del voto, del PRI hasta el año 2000 y de los partidos aliados en los años sucesivos. En muchos casos se hizo evidente que los recursos humanos y financieros del SNTE superaban con creces, en tamaño y disciplina, la estructura organizativa de todos los partidos políticos, incluido el PRI.

Sin embargo, en el debate sobre las razones de los malos resultados académicos del sistema educativo mexicano, se evidenció que muchos maestros podían hacer más mérito si daban apoyo al SNTE en los procesos electorales que si tomaban cursos de actualización u obtenían más títulos o grados. También se hizo evidente que las muchas necesidades laborales de los trabajadores de la educación, se resolvían más rápido cuando se involucraban en las campañas de los partidos y candidatos del sindicato.

Por otra parte, el poderío político del sindicato, les permitía a sus dirigentes obtener diversas prerrogativas del Presidente, del titular de la SEP y de los gobernadores. La más importante de las prerrogativas de la dirigencia sindical, fue ser el filtro obligado para cualquier reforma educativa; no pasaba ninguna iniciativa presidencial las Comisiones o el Pleno del Congreso sin el consentimiento y previa revisión de la dirigencia y los asesores jurídicos y políticos del SNTE (Muñoz, 2005).

Otra prebenda fue que la SEP y los gobiernos estatales otorgaron muchas plazas al sindicato para operar su estructura de gestión laboral y electoral. Bajo la figura de “comisionados sindicales”, los cuadros del SNTE contaban con todas las prestaciones de ley, no obstante que estaban dedicados de tiempo completo a sus labores sindicales. El problema de este fenómeno, según llegó a documentar la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados, es que también había “comisionados” haciendo labores en partidos políticos, en otras dependencias públicas ajenas a la educación e incluso en tareas de seguridad personal (ASF, 2012; Calderón, 2013).

A los problemas de asignación discrecional de plazas, de su venta, de que se pudiesen heredar a parientes directos, de que se otorgaran beneficios a quienes colaboraban en elecciones, independientemente de su preparación, se sumaba la deficiente información del sistema educativo nacional. En 2006 la SEP reconoció que no tenía un padrón confiable del número de maestros y escuelas del país, entre otras razones porque los gobiernos estatales, crearon plazas magisteriales o administrativas en el sector educativo sin ningún control y seguimiento. Ello favorecía más la discrecionalidad de líderes sindicales y gobiernos estatales. En la opacidad podían aprovechar el presupuesto educativo federal y estatal sin limitaciones (Fernández, 2013).

Sin embargo, a partir del año 2000, con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República, los medios informativos señalaron que los malos resultados de la evaluaciones internacionales a estudiantes mexicanos, era porque los maestros no ingresaban al magisterio por mérito académico y también porque su ascenso era resultado de prácticas clientelares, de las presiones a través de marchas y de la corrupción. Las críticas dejaron de lado las malas condiciones laborales de los mentores en la mayor parte del país, las condiciones de pobreza

de los alumnos, el maltrato infantil, la desnutrición, entre otros muchos elementos de lo que es el “ambiente” identificado por Urie Bronfenbrenner.⁵

2. La reforma educativa y las limitaciones de los gobiernos de Zedillo, Fox y Calderón

El primer gobierno sin mayorías comenzó en el segundo trienio de Ernesto Zedillo. Por diversas razones de índole político y económico, en las elecciones de 1997, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. Así, por primera en la historia de México, el partido hegemónico se veía obligado a negociar con la oposición partidista cualquier cambio tanto de orden constitucional, como en leyes reglamentarias de la Constitución.

Evolución de la oposición partidista en la Cámara de Diputados, 1985-1997

Periodo	Partido gobernante*		Partidos opositores
	%	%	
1985 – 1988	72	28	PAN, PPS, PARM, PDM, PSUM, PST, PRT, PMT
1988 – 1991	52.2	47.8	PAN, FDN (PPS, PARM, PMS, PFCRN)
1991 – 1994	65.4	34.6	PAN, PPS, PARM, PRD, PFCRN
1994 – 1997	60.2	39.8	PAN, PRD, PT

FUENTE: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa (SIL):

⁵ Las causas del bajo nivel de conocimientos de los estudiantes de escuelas públicas y privadas son multifactoriales. El psicólogo ruso-estadunidense Urie Bronfenbrenner ha demostrado que los resultados buenos o malos de un estudiante son producto de su ambiente, entendido como un conjunto de estructuras seriadas que influyen en su desempeño. El ambiente, según esta propuesta analítica está dividido en niveles. El nivel más inmediato del individuo lo forman los entornos de los que se denomina “microsistema”, el cual abarca la familia, la escuela o trabajo y el vecindario. En el siguiente nivel se sitúan las relaciones entre esos entornos inmediatos de la persona, que formarían el “mesosistema”; un ejemplo puede ser cuando los padres coordinan sus esfuerzos con los maestros para educar a su hijo o hijos. En el tercer nivel se sitúan los entornos donde la persona no está presente, pero es influida por ellos; incluyen todas las redes externas mayores, como las estructuras del barrio, la localidad o la urbe; a este nivel se le denomina “exosistema”. En el cuarto nivel se sitúan los factores socioeconómicos y culturales de tipo macrosocial, que constituiría el “macrosistema”.⁵ En este nivel se ubican los marcos culturales o ideológicos que pueden afectar transversalmente a los sistemas de menor orden, ya que engloba lo que se da más allá del ambiente inmediato con el que el individuo interactúa y lo configuran los valores culturales y políticos de una sociedad, los modelos económicos y condiciones sociales (Torrico *et al*, 2004).

En los inicios del sexenio, la agenda educativa no fue una prioridad, sino la estabilización económica y la consolidación de una alianza política con la dirigencia del Partido Acción Nacional (PAN). Fundamentalmente porque después de unos meses de iniciado el gobierno, México entró en una profunda crisis económica que exigía que la mayoría de los diputados aprobaran un plan de rescate bancario, conocido como Fondo de Protección al Ahorro Bancario (FOBRAPOA), con el propósito de garantizar los fondos de los bancos comerciales, porque, de lo contrario, los ahorradores e inversionistas perderían todo su dinero y ello ahondaría la crisis financiera de México.

Por otra parte, el colapso del sistema financiero y la derrota electoral del PRI en las elecciones intermedias de 1997 (sólo obtuvo 239 diputados de 500), hacían imposible que el gobierno de Zedillo encontrara en una confrontación con el SNTE y su presidenta nacional, Elba Esther Gordillo, algún dividendo político en su favor.⁶ El presidente necesitaba aliados políticos dentro de su partido y una eventual confrontación con el sindicato más poderoso de México y principal bastión de movilización de votos a nivel nacional, no era una estrategia necesaria ni viable.

En este sentido, hacia el final de su sexenio, basado en las premisas del Acuerdo Nacional de la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), documento firmado en 1992 entre el Gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE para descentralizar la educación básica hacia las entidades federativas, con excepción del Distrito Federal, así como en las premisas de la Ley General de la Educación (LGE), el presidente Zedillo, crea el Consejo Nacional de Participación Social, el cual sería el punto de partida para que en las cada escuela de preescolar, primaria y secundaria; en cada municipio y en cada estado de la República, se creara, a su vez un Consejo de Participación Social.⁷

⁶ Es de llamar la atención que pese a no tener mayoría, Zedillo, logró la aprobación de 96 por ciento de sus iniciativas, un total de 175 de 200 (Valentín, 2012). Sin embargo, en la mayoría de los casos se trató de iniciativas que ordenaban procesos administrativos, o bien, acotaban el poder del presidente. Un ejemplo es la reforma del Poder Judicial y la creación del Consejo Federal de Judicatura.

⁷ El 18 de mayo de 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari, anunció la firma del ANMEB con los 31 gobernadores de la República y la dirigencia nacional del SNTE. En este documento los firmantes acordaron la transferencia de los servicios educativos de la federación a los gobiernos estatales y la creación de instancias de participación social para incluir a los padres de familia en el sistema educativo. Posteriormente, en julio de 1993, se promulgó la Ley General de Educación (LGE) (*DOF*, 13 de julio de 1993), en la cual se regula la

A estos Consejos, en tanto figuras colegiadas, les fueron asignadas funciones de gestión, colaboración y apoyo a la tarea educativa. Los Consejos parecían ser la principal apuesta para la articulación y organización de la participación social en la educación en el país. En términos generales la participación social fue promovida, al menos en teoría, fundamentalmente en dos grandes niveles del sistema educativo (Galván, 2008).

En el primero se ubica a la participación en el marco de la formulación, diseño, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas educativas, cuyos protagonistas serían, entre otros, las autoridades educativas (nacionales y locales), los académicos, los empresarios, los padres de familia organizados en múltiples grupos y las asociaciones de la sociedad civil. En el segundo nivel, la participación social tiene lugar en la escuela (Galván, 2008).

Con ello, según el proyecto, en los planteles escolares la participación social estaría a cargo de los propios actores de la comunidad escolar y no sólo de los directores, y del sindicato magisterial. Se trataba, según este precepto, de una participación situada en el funcionamiento cotidiano de las escuelas. Es decir, se asumió que la participación social podía tener un papel fundamental en la democratización del sistema educativo y en la mejora de la calidad educativa. En otras palabras, estos consejos parecían significar el reconocimiento por parte del Estado de la importancia y el derecho de la sociedad a intervenir en la educación.

No obstante, no todas las lecturas compartieron este optimismo. Para algunos líderes sindicales, directivos de escuelas o incluso académicos de diferentes espacios, este cambio podía amenazar el cumplimiento de la responsabilidad estatal en materia educativa porque “se presentaba como una intención oculta del Estado para deslindarse de su tarea con el pretexto de democratizar la escuela”, llegaron a comentar los líderes del SNTE.

Pero la debilidad política del presidente Zedillo, retrasó la puesta en marcha de la política de participación social en la educación. Bien porque la LGE no estableció en sus artículos

participación social en la educación. En el apartado VII de la LGE se establecieron los lineamientos institucionales para instalar los consejos de participación social. A grandes rasgos, se precisaron las condiciones para la participación de los padres de familia (artículos 65 al 67), así como los ámbitos de los consejos en lo que es el plantel escolar, los municipios, las entidades federativas y a nivel nacional (artículos 68 a 73); esto es, la forma de constituirse, de funcionar, así como sus atribuciones.

transitorios la fecha precisa para su instalación, o bien porque no se responsabilizó a ninguna autoridad educativa (nacional o estatal) de dicha tarea, o bien porque ninguno de los actores involucrados tuvo interés en cumplir con lo señalado en la citada legislación. Asimismo, había otros obstáculos más allá de la norma: había que tomar en cuenta la “enorme variedad” de “usos y costumbres” en las comunidades escolares de todo el país.

Desde esta forma, casi seis años después de que se promulgó la LGE, al finalizar el sexenio, al margen de cualquier controversia política en el Congreso, el presidente Zedillo, a través de la SEP, el 13 de agosto de 1999, dio a conocer el Acuerdo Secretarial 260 que creó y estableció la normatividad general del Consejo Nacional de Participación Social (CONAPASE) (*DOF*, 17 de agosto de 1999). Posteriormente, el 26 de agosto, dicho Consejo quedó formalmente instalado. Un año después, a cuatro meses de concluir su gobierno, Zedillo, el 2 de agosto del año 2000, publicó el Acuerdo secretarial 280, a través del cual se creó el marco normativo de la “participación social” en estados, municipios y escuelas públicas (*DOF*, 4 de agosto de 2000).⁸

Sin embargo, pasados los años, los consejos no produjeron los resultados esperados. Por ejemplo, en buena parte de las localidades no se reconoció la autoridad académica o social de un padre o madre de familia; en la mayoría de los casos, se asumió que “el maestro” es, una persona con autoridad moral para infundir valores, para dar consejos, para resolver problemas de las comunidades en base a sus conocimientos académicos y experiencia profesional. También se presentaron confrontaciones abiertas entre líderes de las comunidades y las autoridades escolares. Fue el caso de los estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Veracruz, entre otros.

Vicente Fox y los inicios del debate sobre el ascenso por mérito y la evaluación

El triunfo de Vicente Fox fue más que un desafío para el régimen político, en especial porque se trató el primer gobierno surgido de un partido diferente al PRI, después de un proceso electoral competido en elecciones consideradas democráticas. Desde el inicio de su gobierno,

⁸ Los Acuerdos 260 y 280 fue abrogados por el Acuerdo 716 (*DOF*, 7 marzo de 2014)

surgió la pregunta si tendría capacidad política para obtener mayorías legislativas y si tendría las condiciones para impulsar y conseguir reformas con el apoyo de los partidos de oposición.

Dos temas fueron centrales en la agenda legislativa. El primero, la forma en que el gobierno podría recaudar más ingresos fiscales y una reforma laboral que flexibilizara las condiciones de contratación y despido de los trabajadores. En ambos temas, necesitaba el apoyo del principal partido de oposición en ambas Cámaras, que era el PRI. En el caso del primer tema, la propuesta fue cobrar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos y medicinas; y en el caso del segundo, limitar la libertad sindical y disminuir el costo del despido a trabajadores.

En ambas agendas, Vicente Fox contó con aliados en la diputación del PRI dispuestos a apoyarlo. En el caso del aumento del IVA, irónicamente, su principal aliada era la dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo, quien en calidad de coordinadora parlamentaria del PRI, se había dado a la tarea de convencer a sus compañeros de partido de apoyar la iniciativa presidencial. ¿A cambio de qué? No fue del todo claro. Lo cierto es que otro sector del PRI no estaba dispuesto a pagar el costo político de un impuesto tan impopular y regresivo. Su aprobación, por otra parte, truncaba las posibilidades de que se recuperara la presidencia en la elección de 2006.

En estas circunstancias políticas, no era viable que Vicente Fox, tuviera éxito con una iniciativa que apostara por afectar los fueros políticos del sindicato magisterial, cuando su principal dirigente se había convertido en la impulsora de la propuesta legislativa más importante del gobierno. Sin embargo, tampoco dejó de lado la agenda educativa que mantenía la intensidad del debate en la opinión pública, en especial los temas del ingreso por mérito y la necesidad de evaluar a los maestros y los alumnos, tanto a los de nuevo ingreso como a los que estaban frente grupo.

En este marco, el 8 de agosto de 2002, Vicente Fox convocó a los gobernadores, a la SEP, al SNTE y a diversos organismos públicos y privados del sector educativo a firmar el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*. Una parte sustantiva del documento es cuando se refiere a las condiciones necesarias para desarrollo exitoso de "comunidades de aprendizaje". Se destaca la necesidad cumplimiento de los maestros con su trabajo y el aprovechamiento óptimo de la jornada escolar. Quizá lo más importante es que se acepta que

en el futuro la movilidad de maestros y directivos se haría con base en el mérito y se desarrollará un nuevo sistema de evaluación.

En este propósito, la SEP se comprometió a establecer estándares de aprovechamiento para evaluar el aprendizaje de los alumnos; a orientar la asignación de recursos con un sentido de equidad, transparencia y con base en indicadores de desempeño; dar mayor participación de las entidades federativas en la definición de los contenidos educativos; redefinir su estructura "con dimensiones reducidas" y mejorar "radicalmente" la gestión del sistema educativo.

Lo relevante de este documento fue que el SNTE, se asumió como principal compromiso impulsar "una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad educativa, de las formas de organización y de gestión escolar". Asimismo, se comprometió a que el mecanismo de acceso a la cadena de dirección, supervisión y jefaturas de sector fuera "mediante exámenes de ingreso al servicio y concurso de oposición para la promoción" y se estableciera un examen de conocimientos para el ingreso de maestros (Compromiso Social por la Educación, 2002).

Este compromiso, al no constituirse en un mecanismo administrativo con obligaciones, responsabilidades y eventuales sanciones, no pasó de ser un acuerdo de papel. Porque además no se generó una comisión de seguimiento, ni tampoco se vinculó a la aplicación de normas existentes y mucho menos a la creación de nuevas leyes que dieran herramientas jurídicas a las autoridades educativas para llevar hasta sus últimas consecuencias los compromisos establecidos. Es decir, el congreso quedó al margen de su diseño e implementación, de tal forma que nadie estuvo obligado a cumplirlo.

A la par, el mismo mes de agosto del año 2002, sin mayor consenso o debate, Vicente Fox, emitió un decreto para crear el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Enseguida instaló su junta directiva y emitió el nombramiento del director general. La necesidad de un organismo evaluador, cuya creación estaba prevista desde diciembre de 2000, era reconocida por diferentes sectores y fuerzas políticas. No obstante, para evitar confrontaciones entre los principales partidos con representación en el Congreso y con el SNTE, Fox decidió crear el instituto de evaluación al margen de toda discusión con los actores políticos y sociales más interesados en el tema (*DOF*, 8 de agosto de 2002).

Felipe Calderón y su propuesta de reforma en alianza con el sindicato magisterial

Felipe Calderón, más que ningún otro presidente del periodo de los gobiernos divididos, tuvo serias dificultades políticas para impulsar la agenda de la reforma educativa. Primero porque necesitó de la estructura territorial y económica del SNTE para ganar la nominación interna del PAN como candidato a la presidencia. Esto no fue algo menor porque el presidente Vicente Fox decidió apoyar a quien fuera su secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda (Muñoz, 2010).

Sin duda, gracias a la dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo y al trabajo electoral de los maestros, Calderón se convirtió en candidato presidencial del PAN. Sin embargo, necesitó nuevamente el apoyo de esta organización para ganar la elección constitucional. Al inicio de los comicios, Calderón empezó en el segundo lugar de las preferencias electorales, pero el día de los comicios, según el Instituto Federal Electoral (IFE), ganó por apenas 250 mil votos, lo que supuso una diferencia de 0.5% con respecto a su más cercano competidor, Andrés Manuel López Obrador, candidato presidencial de la coalición PRD-PT-Convergencia.

También en la elección constitucional, el trabajo político de la dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo, fue clave para que Calderón ganara la elección. Incluso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su dictamen de validez de la elección presidencial advierte la intervención indebida del SNTE y sus dirigentes, situación que, sin embargo, no ameritó sanción alguna, no obstante que se utilizaron las escuelas públicas para que los operadores electorales del magisterio, pudiesen promover el voto a favor del PAN (Eraña, 2007).

Ya como presidente, Felipe Calderón no solamente frenó en el Congreso la agenda de la reforma educativa relativa a la promoción de un sistema nacional de evaluación tanto para alumnos como para profesores y a la creación de un sistema de ingreso y ascenso en el magisterio por mérito, sino que además nombró a un familiar directo de la dirigente magisterial como subsecretario de Educación Básica, la oficina de mayor presupuesto de la SEP y también la que concentra el proceso administrativo de la mayor parte de la matrícula estudiantil del país.

Sin embargo, Calderón, al igual que Fox, optó por una salida de corte administrativo para recuperar la agenda de la reforma educativa. Así, el 15 de mayo de 2008, con el apoyo del SNTE dio a conocer la firma de la *Alianza por la Calidad de la Educación* (ACE), propuesta que se integró por cinco ejes: 1) modernización de los centros escolares; 2) profesionalización de los maestros y las autoridades educativas; 3) bienestar y desarrollo integral de los alumnos; 4) formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo; y 5) evaluar para mejorar.

El segundo eje, el de profesionalización de los maestros y las autoridades educativas, punto clave de la ACE, se dividió en tres apartados: ingreso y promoción al servicio docente; profesionalización; e incentivos y estímulos. El punto que más beneplácito causó en la opinión pública, pero provocó la rebeldía de muchos líderes sindicales y miles de maestros, fue el correspondiente al ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y vacantes definitivas, pues se acordó que fueran mediante concurso (Crespo y Mendoza, 2014).

Otro de los ejes relevantes de la ACE fue el denominado “Evaluar para Mejorar”. Su propósito fue lograr la articulación de un Sistema Nacional de Evaluación, que, entre otros elementos, impulsó la aplicación censal de un instrumento para medir el logro de los aprendizajes denominado Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). Esta prueba se convirtió en obligatoria para los estudiantes de educación básica y más adelante se aplicó a los alumnos del nivel medio superior.

Nuevamente, la política quedó en el marco del poder Ejecutivo. De este modo, ni legisladores ni gobernadores tuvieron incentivos para que esta prueba se convirtiera en un instrumento de consenso que pudiera mejorar sus rentas políticas de corto o mediano plazos. Todo lo contrario, en algunos casos, sobre todo los gobernadores vieron el examen como una amenaza de estabilidad política y consintieron su cancelación. Este fue el caso de los estados de Oaxaca, Guerrero y Michoacán.

Posteriormente, en mayo de 2011, Felipe Calderón, bajo el mismo formato de la *Alianza*, impulsó el *Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*. Los aspectos más significativos de dicho acuerdo fueron que habría evaluación obligatoria para todos los docentes de la educación básica y que sus resultados serían considerados para que los profesores frente a grupo y en funciones de Apoyo Técnico

Pedagógico y directivos inscritos en Carrera Magisterial, acreditaran cierto puntaje. Sin embargo, lo endeble de su sustento jurídico, generó que muchos profesores eludieran la prueba sin ninguna consecuencia.

3. La reforma educativa de Peña Nieto y la anulación de los fueros políticos del SNTE

No se tienen evidencias de que Enrique Peña Nieto haya necesitado del apoyo político-electoral del SNTE y de su dirigencia nacional para ganar las elecciones presidenciales. Al principio de la contienda, el PRI estableció un acuerdo con el partido del SNTE, Nueva Alianza, para que cubriera algunos distritos electorales y estados de la República⁹ (*Expansión*, 17 de noviembre de 2011).

A cambio obtendría algunas posiciones en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República. Sin embargo, líderes priístas de Sinaloa y Puebla, entidades donde el SNTE tendría algunos espacios, se inconformaron y argumentaron que el PANAL y su dirigente, no era una buena imagen para el PRI y además afectaba la unidad interna del partido. Ante ello, Peña Nieto y la dirigencia del PRI revocaron el acuerdo (*Expansión*, 20 de enero de 2012 para evitar una posible fractura interna.¹⁰

Así, Peña Nieto ganó la elección presidencial sin el apoyo del SNTE, pero en medio de sólidos cuestionamientos sobre el origen de los recursos para financiar su campaña, así como por el derroche en la entrega de recursos ilícitos para la compra y coacción del voto. Pero lo más significativo es que en ninguna de las Cámaras obtuvo los suficientes votos para contar con una mayoría legislativa para hacer reformas constitucionales o cambios a las leyes

⁹ De las 300 diputaciones de mayoría relativa, 126 se incluirán en el convenio de coalición, de las cuales el Panal tendría 24, el PVEM, 30, y el PRI, 72. En tanto, en el caso de los senadores, de las 64 que estarán en disputa, 20 candidaturas formarían parte del convenio de coalición en 10 estados: cuatro serían para el Panal, cinco para el PVEM y 11 para el PRI.

¹⁰ El ex candidato presidencial del PRI, Francisco Labastida, declaró a la emisora MVS Noticias que la dirigencia del PRI "está preocupándose más por hacer alianzas con PVEM y PANAL que (por) lograr la unidad interna del partido". A su vez, el senador poblano, Ignacio Mier Velasco señaló que la coalición causó molestia entre militantes priístas de estados como Jalisco, Guerrero, Coahuila, Sinaloa, Veracruz, Puebla y la Ciudad de México. "En mi opinión personal, la alianza entre el PRI y el Panal no le da (al priismo) una ventaja electoral", dijo Labastida a CNNMéxico. "El desprestigio de *La Maestra* (Elba Esther Gordillo, líder del sindicato de maestros y cofundadora del Panal) no nos ayuda como imagen, como partido".

secundarias. En el Senado, el PRI obtuvo 52 escaños de 128 y en la Cámara de Diputados 212 de 500.

En este escenario, no había condiciones mínimas para plantear algún cambio legislativo por menor que fuera. El equipo del candidato electo reacciona ante esta dificultad y proponen a los principales partidos de oposición, PAN y PRD, que tenían 114 y 104 diputados, y 38 y 22 senadores, respectivamente, que establezcan un acuerdo nacional de gobernabilidad en el cual se incluyeron, de forma consensuada, los principales temas de las distintas agendas partidistas.

Bajo esta premisa, el 2 de diciembre de 2012, un día después de la toma de posesión del presidente, los líderes de los tres principales partidos, PRI, PAN y PRD, firmaron el *Pacto por México*, en el cual se establecieron cinco acuerdos que habrían de convertirse en reformas constitucionales o en cambios a las leyes reglamentarias de la Constitución.¹¹ Dichos acuerdos fueron los siguientes: 1) Sociedad de Derechos y Libertades; 2) Crecimiento Económico, el Empleo y la Competitividad; 3) Seguridad y la Justicia; 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y 5) Gobernabilidad Democrática (Pacto Por México, 2012).

En el primero de los acuerdos, se despliegan los compromisos en materia educativa que se engloban con el título “Educación de Calidad y con Equidad”. Al inicio se menciona que el propósito es avanzar de la política de cobertura a una que eleve la calidad de la educación de los mexicanos “para prepararlos mejor como ciudadanos y como personas productivas”.

Para ello, se afirma, se impulsaría una reforma legal y administrativa con tres objetivos iniciales y complementarios entre sí. Primero, aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA. Segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y

¹¹ Es importante considerar que los senadores de los partidos Verde y Nueva Alianza, nueve y uno, respectivamente, se dio por hecho que eran parte del grupo parlamentario del PRI. Lo mismo aplica para la Cámara de Diputados, donde estas fuerzas políticas sumaban 29 y 10, respectivamente. Es decir, con los escaños de estos partidos de apoyo, el PRI contaría con 62 senadores y con 251 diputados, cifra muy alejada de los escaños necesarios para hacer reformas constitucionales.

superior. Y tercero, que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad.

Las principales acciones que se anunciaron fueron las siguientes:

1) Creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa que crearía un censo de escuelas, maestros y alumnos, que le permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas.

2) Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Esto suponía dotar de autonomía plena al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), consolidando un sistema de evaluación integral, equitativo y comprehensivo, adecuado a las necesidades y contextos regionales del país.

3) Autonomía de gestión de las escuelas, lo cual robustecería la autonomía de gestión de las escuelas con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos, y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

4) Creación del Servicio Profesional Docente. En este punto se estableció que se habría un sistema de concursos con base en méritos profesionales y laborales para ocupar las plazas de maestros nuevas o las que queden libres. Se construirán reglas para obtener una plaza definitiva, se promoverá que el progreso económico de los maestros sea consecuente con su evaluación y desempeño, y se establecerá el concurso de plazas para directores y supervisores.

Estas propuestas reforzaban los planteamientos añejos de la agenda de la reforma educativa. El sistema de información atentaba contra los intereses de gobernadores y líderes sindicales de las secciones de los estados, porque gracias a la desinformación sobre el número de plazas y escuelas, los presupuestos estatales y federales del ramo educativo podían autorizarse sin comprobar los datos sobre la realidad de escuelas y maestros.

En el caso del INEE, solamente se le daba la autonomía que no le quisieron dar Vicente Fox y Calderón, pues con ello eludiría las presiones políticas del Ejecutivo o de los gobiernos estatales. En cuanto a la autonomía de gestión, la apuesta era quitar la administración de las escuelas al SNTE y así compartirla con los padres de familia y las autoridades locales, y de esta forma, el Estado recuperaría la rectoría de la educación.

El punto más polémico, la creación del servicio profesional docente, suponía someter a concurso todas las plazas, no solamente las de nueva creación, quitar toda influencia al SNTE en el reclutamiento de maestros, acabar así con la venta de plazas o su entrega por derechos hereditarios. Más aún, implicaba eliminar las prácticas clientelares en el manejo de ascensos y con ello, quitar recursos coactivos a todos los líderes sindicales.

Los integrantes del *Pacto por México* una a una llevaron al Congreso las reformas planteadas en el documento y la primera en debatirse y votarse favorablemente, fue la reforma educativa, de la cual salieron varias decisiones políticas históricas. En primer lugar una reforma constitucional del artículo Tercero donde se menciona de forma clara que el “el ingreso” al servicio docente y “la promoción” a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. Además, la reforma del Artículo Tercero incluyó la obligación de la evaluación para el (*DOF*, 26 de febrero de 2012).

En segundo lugar, se reformó la Ley del INEE, en la cual se le otorga autonomía en lo que respecta a sus funciones y en lo relativo al resultado de su trabajo de evaluación en los distintos niveles educativos (*DOF*, 11 de septiembre de 2013). En tercer lugar, los partidos que signaron el *Pacto por México* acordaron la aprobación de una nueva ley que, en lo sucesivo, regularía el ingreso y promoción al magisterio; se trata de la Ley General de Servicio Profesional Docente (*DOF*, 11 de septiembre de 2013).

Esta última ley resultó altamente polémica porque en su artículo 53 estableció que si los maestros evaluados son reprobados en las evaluaciones por tercera ocasión, “se darán por terminados los efectos del Nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda”. Igualmente, su

artículo 76 estableció que el personal docente y con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que incumpla con la asistencia a sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos, en un periodo de treinta días naturales, sin causa justificada será separado del servicio sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o para el Organismo Descentralizado, y sin necesidad de que exista resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o sus equivalentes en las entidades federativas”

Esta reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados por 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones (*Animal Político*, 21 de diciembre de 2012) a sólo 20 días de la toma de posesión del Presidente Peña Nieto, situación que generó airadas protestas de la secciones disidentes del SNTE y de la propia dirigencia nacional del gremio, que abiertamente manifestó su rechazo. La respuesta del gobierno fue tajante y el 26 de febrero, el mismo día en que se publicó en el *Diario Oficial* la reforma del Artículo Tercero, la todopoderosa dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo, fue detenida y acusada de malversación de fondos (*Excelsior*, 26 de febrero de 2013).

En cambio, los líderes de la CNTE, entre septiembre de 2013 y febrero de 2015, recibieron el compromiso, por escrito, del gobierno federal de que no se aplicaría la reforma educativa en las entidades federativas donde tienen a su cargo el gobierno sindical (Secretaría de Gobernación, 2015; *Animal político*, 25 de marzo de 2015).

También en los tribunales hubo una batalla por definir la “constitucionalidad” de dos de los puntos clave de la reforma, que son los artículos 53 y 76 de la Ley General del Servicio Profesional Docente. En el primer caso, un sinnúmero de profesores promovieron amparos contra el sistema de evaluaciones punitivas y en junio, los 11 ministros de Suprema Corte, por unanimidad, avalaron y declararon constitucional la evaluación magisterial (*Excelsior*, 24 de junio de 2015). Posteriormente, un docente que fue despedido en una secundaria en marzo de 2017, después de que se le aplicó el artículo 76 de la citada Ley, buscó y obtuvo un amparo en un juzgado federal. El juez argumentó que se violó su derecho de audiencia.¹²

¹² El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo afirmó al otorgar el amparo al profesor de secundaria despedido bajo los premisas de la nueva ley, que el Congreso no tenía facultad Constitucional para regular la separación de los maestros por el tema de las ausencias, ya que su atribución se limitó a normar la separación de quienes no se someten a las evaluaciones, o no las aprueban (*Reforma*, 25 de septiembre de 2017).

Sin embargo, unos meses después, en septiembre, la Suprema Corte revocó la sentencia y validó la constitucionalidad del artículo referido (*Reforma*, 25 de septiembre de 2017).

Reflexiones finales

A partir del segundo trienio del gobierno de Ernesto Zedillo, los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña, los partidos en el gobierno tuvieron serias dificultades para conseguir la aprobación legislativa de sus propuestas de reforma constitucional o incluso de cambios en leyes secundarias. Sin embargo, la fórmula extraparlamentaria utilizada por Peña Nieto en el *Pacto por México* generó mucho consenso, principalmente porque se incluyó en la agenda legislativa los intereses de los partidos que participaron y porque las reformas se aplicaron al inicio del sexenio, es decir, en un momento en que no había elecciones federales próximas, y por lo tanto, la oposición no tenía temor de pagar el costo electoral.

En el caso de la reforma educativa, legislativamente exitosa, muestra cómo los principales partidos con representación en el congreso se involucran de lleno en el proyecto porque se desactiva el poderío electoral de sindicato magisterial y, por tanto, se anulan las posibles represalias en los comicios locales que estuvieran por realizarse. Por otro lado, se advierte que su implementación quedó supeditada a la limitada capacidad del gobierno federal para contener las protestas de los maestros agrupados en la CNTE y situados en las entidades que históricamente han resistido los cambios normativos al sistema educativo, que son los casos de Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas.

Bibliografía

Arnaut, Alberto (1992) *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*. México. CIDE. Documentos de Trabajo No. 4.

Auditoría Superior de la Federación –ASF– (2012) *Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. México. Auditoría Superior de la Federación.

Arnaut, Alberto (1996) *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 188 – 1994*. México. CIDE.

Calderón, David (2013) “El ciclo presupuestario y el malgasto recurrente”, en Mexicanos Primero *El (Mal)Gasto. Estado de la educación en México 2013*. México. Mexicanos Primero Visión 2030 A.C.

Compromiso Social por la Educación (2002) *Compromiso Social por la Educación*. México, consulta realizada en <http://compromisoporlaeducacion.mx>, 19 de marzo de 2018.

Flores, Pedro y Mendoza, Dulce (2012) *Implementación de Políticas Educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*. Ediciones Gernika, México.

Díaz Barriga, Ángel (2015) “Evaluación formativa y profesión docente. Conflictos de visiones”, en en Gilberto Guevara *et al.* (coordinadores) *Evaluación docente en México*. México. Fondo de Cultura Económica, INEE, OEI.

Eraña Sánchez, Miguel (2007) *La calificación presidencial del 2006. El dictamen del TEPJF a debate*. México. Universidad Iberoamericana, Porrúa.

Fernández, Marco (2013) “La economía política del gasto educativo en México”, en en Mexicanos Primero *El (Mal)Gasto. Estado de la educación en México 2013*. México. Mexicanos Primero Visión 2030 A.C.

Galván Rodríguez María Elena (2008) “La participación de la comunidad en asuntos escolares”, en Observatorio Ciudadano de la Educación, *Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas*. México. Observatorio Ciudadano de la Educación.

Martínez Olivé, Alba (2015) “Recuento de una década de evaluación docente”, en Gilberto Guevara *et al.* (coordinadores) *Evaluación docente en México*. México. Fondo de Cultura Económica, INEE, OEI.

Miranda López, Francisco. (2004) “La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa”, en *Sociológica* núm. 54, enero - abril.

Muñoz Aldo (2005) *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998*. México. Universidad Iberoamericana.

Muñoz Aldo (2008) “Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. México. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, No. 37 enero-abril.

Muñoz, Aldo (2010) “El sindicalismo mexicano y el voto corporativo: el SNTE y su alianza con el PAN en las elecciones del 2006”, en Juan Luis Hernández y Aldo Muñoz *Democracia reprobada: la elección presidencial de 2006*. México. Universidad Iberoamericana, Benemérita Universidad de Puebla.

Ornelas, Carlos (1995) *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*. México. Fondo de Cultura Económica, CIDE.

Pacto por México (2012) “Acuerdos”, en *Pacto por México. Todos trabajando por ti*. Consulta realizada en <http://pactopormexico.org/>, en enero de 2018.

PISA (2018) *PISA en español*. En www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm. Consulta realizada en marzo de 2018.

Rockwell, Elsie (2015) “No es fácil distinguir a los buenos maestros en la observación de su práctica”, en Gilberto Guevara *et al.* (coordinadores) *Evaluación docente en México*. México. Fondo de Cultura Económica, INEE, OEI.

Street, Susan (2000) “Trabajo docente y poder de base en el sindicalismo democrático magisterial en México. Entre reestructuraciones productivas y resignificaciones pedagógicas”, en Pablo Gentili y Gaudencio Frigoto (comps.) *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Secretaría de Gobernación (2015) *Minutas de trabajo con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación*. Información obtenida en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/Segob.pdf>, consulta realizada en marzo de 2018.

Torrico Linares, Esperanza; Santín Vilariño Carmen; Andrés Villas, Montserrat; Menéndez Álvarez-Dardet, Susana y López López, M^a José (2002) “El modelo ecológico de Bronfrenbrenner como marco teórico de la Psicooncología”, en *Anales de Psicología*, vol. 18, n° 1 (junio), 45-59. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia Murcia (España).

Valentin, Romeo (2012) “El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI”, en *El Cotidiano* No. 172, marzo-abril. México. UAM Azcapotzalco.

Yescas, Isidoro y Zafra, Gloria (2006) *La insurgencia magisterial en Oaxaca, 1980*. México. Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, Universidad Autónoma Benito Juárez.

Hemerografía

Expansión “El PRI, el Partido Verde y el Panal formalizan coalición para 2012”, 17 de noviembre de 2011.

Animal Político “Aprueba Cámara de Diputados Reforma Educativa”, 21 de diciembre de 2012.

Expansión “La coalición con Verde y Nueva Alianza 'detona' la molestia entre priistas”, 19 de enero de 2012.

Expansión, “El Partido Nueva Alianza sale de la coalición electoral con El PRI y PVEM”, 20 de enero de 2012.

Excelsior “Detienen a Elba Esther Gordillo, PGR la acusa de malversación de fondos”, 26 de febrero de 2013.

Animal Político “Reforma educativa: la capitulación”, 25 de marzo de 2015.

Excelsior “Suprema Corte avala la evaluación a los maestros”, 24 de junio de 2015.

Reforma “Avala Corte cese de maestros faltistas”, 25 de septiembre de 2017.