

LOS CAMBIOS DE POLÍTICA DE TERCER ORDEN. RECURSOS, IDEAS Y ACTORES DE VETO EN LAS REFORMAS ENERGÉTICA Y EDUCATIVA (MÉXICO 2013-2014)

Third order policy changes. Resources, Ideas and Veto Players during the Energy and Education Reforms (Mexico 2013-2014)

José del Tronco Paganelli
Mara I. Hernández Estrada

Resumen

Este artículo analiza los procesos políticos que hicieron posible las reformas energética y educativa en México durante el periodo 2013-2014. Con base en entrevistas a profundidad con actores clave, este artículo muestra la relevancia de los recursos políticos (poder de veto y establecimiento de agenda) de los que disponen los actores que forman parte de la coalición promotora de los cambios, más allá de las ideas que enarbolan para justificar la idoneidad de los mismos. Basado en una estrategia comparativa de tipo *most different*, el trabajo muestra la importancia que tiene que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) haya pasado a formar parte de la coalición reformista, desde su llegada al gobierno, y en particular el haber podido cooptar a los actores de veto predominantes, que limitaron —durante las administraciones del Partido Acción Nacional— el alcance de los anteriores intentos de reforma: el Sindicato de Petróleos Mexicanos (Pemex) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Palabras clave: Reformas, ideas políticas, actores de veto, políticas, México

Abstract

This article analyzes the politics of policy reforms in Education and Energy Sector in Mexico, at the beginning of President Peña Nieto mandate, in 2013-14. Using interviews with key actors involved in the process, this work shows the importance of political resources (veto power and agenda setting capacities), to promote the ideas and goals used by advocacy coalitions to justify their reform projects. Based on a most different comparative strategy, this article shows that the key role of the Partido Revolucionario Institucional as part of the reformist coalition given its control capacity over the two main veto players: Syndicate of Petroleos Mexicanos (Pemex) and National Syndicate of Education Workers (SNTE), that had limited the scope of the previous reforms projects during the administrations of National Action Party (PAN).

Key words: Reforms, political ideas, policy, veto players, Mexico.

Fecha de recepción: 14 de junio 2017
Fecha de aceptación: 25 de octubre 2017

INTRODUCCIÓN

Las reformas educativa y energética representaron los cambios legislativos de mayor envergadura que ha experimentado la política pública mexicana en los últimos setenta años. En el primer caso, si bien no decreta transformaciones en los planes de estudio ni cambios a los enfoques pedagógicos, sí altera profundamente los equilibrios de poder en el sector, así como el marco de derechos de los distintos actores que integran el sistema educativo. Por su parte, en el caso de la reforma energética, el reconocimiento constitucional del derecho de actores privados extranjeros a la exploración y producción de hidrocarburos, modifica de raíz el orden establecido por la nacionalización cardenista en 1938.

Ambas reformas tienen un impacto significativo sobre derechos e intereses particulares, y tuvieron que enfrentar resistencias de los actores más afectados. Por ello, y porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —que desde el poder impulsó ambas reformas— fue un aliado tradicional de los actores con veto en cada uno de estos ámbitos; este artículo se pregunta cuáles fueron los factores que hicieron posible este cambio de políticas cuando las condiciones políticas no parecían las más propicias para ello. Si bien un consenso ideológico significativo había sido construido en torno a la necesidad de ambas reformas, fueron necesarias coaliciones promotoras (Sabatier, 1988) con capacidad de presión sobre los actores de veto —quienes hasta aquí sólo convalidaban cambios incrementales— para hacerlas efectivas. En tal sentido, las reformas se hicieron por convicción (un consenso en torno a las ideas que les daban sustento), pero también como resultado de los recursos (derecho, dinero, apoyo político y consenso social) de los actores que formaban parte de la coalición gubernamental.

Más específicamente, desde un análisis comparado de tipo *most different* (Przeworski y Teune, 1970) el trabajo muestra cómo las ideas necesitan de condiciones de posibilidad para ser impuestas. Dicho de otra forma, el hecho de que el PRI en el gobierno —con la capacidad de definición de agenda, información, tesoro y nodalidad que ello implica— (Hood, 2009) haya hecho suyas las ideas reformistas, fue determinante para el éxito del *policy change*. Ello significa que “no se trata sólo de saber qué reformas hacer (ideas), sino de poder hacer las reformas (recursos)”.

En ese sentido, hay que destacar ciertos supuestos en los que se apoya este análisis. Dentro de una coalición de actores involucrados en el proceso de formulación de política pública, los *político-partidarios* están interesados no sólo en resolver el problema público sino también en tener éxito electoral. En tal sentido, en sus cálculos entra no sólo la racionalidad instrumental sino también la racionalidad política (Knoepfel *et al.*, 2007). Para los actores no gubernamentales con capacidad de incidencia (también conocidos como *poderes fácticos*), lo fundamental es que la política plasme objetivos representativos de sus propios intereses. Por su parte, para los *especialistas* (académicos y burócratas) la racionalidad que predomina, o debe predominar, es la técnico-instrumental; es decir, hay que diseñar la solución más adecuada para resolver el problema público en cuestión (Merino, 2013). Las políticas, por lo tanto, son por lo general el

resultado de estas dos lógicas: la racionalidad técnico instrumental, que permite definir los objetivos y las metas que permiten al— a partir de ciertas ideas de lo adecuado, y la racionalidad política que busca representar ciertos intereses, especialmente aquellos que aseguran el éxito electoral futuro de los actores políticos involucrados en la formulación de políticas (Stigler, 1980).

Algunas de las preguntas secundarias que el trabajo contribuye a discutir son: ¿Qué actores participaron de cada una de las coaliciones? ¿Cuáles fueron sus principales propuestas? ¿Qué recursos pusieron en juego para promover sus ideas? Y, finalmente, ¿cuál es la sostenibilidad esperada de las mismas, dadas las resistencias despertadas por cada una de ellas? La estrategia metodológica se apoya en el análisis de los testimonios de actores políticos y sociales que participaron de los procesos de negociación y diseño de los cambios constitucionales, así como de las leyes secundarias. Por medio de estas entrevistas el trabajo documenta las posturas de los actores, su capacidad de negociación en ambos procesos de reforma, así como las estrategias utilizadas para alcanzar sus objetivos.

FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS CAMBIOS DE POLÍTICA SEGÚN LA LITERATURA ESPECIALIZADA

La discusión teórica en torno a los factores explicativos del cambio en las políticas públicas pública ha identificado al menos tres, que resultan todos ellos, condiciones necesarias para el cambio “de tercer orden”: *las ideas* de lo adecuado predominantes, *los intereses* de los actores con veto, y *las instituciones* que regulan y configuran el orden social.

Un elemento fundamental a considerar radica en el tipo de vínculo existente entre estos tres factores. ¿Son acaso los cambios en las ideas antecedentes necesarios de los cambios institucionales, o son estos últimos, motivados en ocasiones por los cambios en la correlación de fuerzas de los actores con veto, los que hacen posible un cambio normativo más acorde con los nuevos consensos ideológicos acerca de los objetivos a alcanzar por una política pública? (Campbell, 2002; Tsebelis, 2005; Fontaine, 2015).

De acuerdo con la formulación seminal de Peter Hall (1993), las políticas públicas no cambian si no existe previamente un cambio en las ideas que enmarcan los asuntos de política a resolver. Sin embargo, los cambios en torno a los paradigmas dominantes (que son procesos sociales e incrementales) se hacen concretos a partir de cambios específicos en el *locus* de autoridad. Es decir, se necesitan cambios institucionales para que las nuevas ideas se cristalicen en un conjunto de acciones y decisiones gubernamentales. Dicho de otra forma, los cambios en las ideas (incrementales) preceden a los cambios en la autoridad, pero es a partir de estos últimos (súbitos y no siempre predecibles) que las transformaciones más “radicales” pueden tener lugar (Baumgartner, 2012).

Para Hall, el cambio en las políticas públicas puede ser de tres tipos. Los cambios “de primer orden” reflejan cambios rutinarios, en el marco de los instrumentos por medio de los cuales se implementan las decisiones. Los cambios de “segundo orden”, por su parte, son cambios de los instrumentos de política, mientras que los cambios de tercer orden hacen referencia a cambios de los objetivos de la política.

De acuerdo con esta propuesta, cuando el *status quo* funciona razonablemente bien, o no existe una alternativa de política ampliamente aceptada por los actores relevantes (especialistas y *policymakers*), el cambio en las políticas es poco probable, al menos en términos paradigmáticos. Es decir, pueden realizarse ajustes rutinarios y/o de los instrumentos de política pública, pero los cambios estructurales (de los objetivos de política) difícilmente puedan ocurrir.

Este trabajo sostiene que, efectivamente, la existencia de un consenso suficientemente amplio en torno a la necesidad de un cambio de políticas es necesario, pero la magnitud del cambio (de primero, segundo o tercer orden) es una función de la cantidad y diversidad de actores que forman parte de esa nueva coalición reformista. Cuando dentro de la coalición promotora del cambio, la posición de los actores beneficiados por el *status quo* (que la política quiere reemplazar) es central por su poder de negociación y definición de agenda, el cambio a esperar será mínimo —de primero o segundo orden—. Por su parte, cuando dichos actores formen parte de la coalición en un lugar de subordinación, o directamente estén fuera de la misma, las ideas reformistas podrán plasmarse en un cambio paradigmático, o en términos de Hall, de “tercer orden”.

Ambas reformas aquí analizadas, la educativa y la energética, muestran cómo los amplios consensos en torno a la necesidad de los cambios, construidos a través del tiempo, sólo pudieron plasmarse cuando las coaliciones promotoras lograron cooptar o marginar a los actores con veto, defensores del orden establecido. En ese sentido, el marco institucional configura los incentivos para que los actores, en función de sus ideas, desarrollen la estrategia más adecuada para satisfacer sus intereses (Cashore y Howlet, 2007). El poder hacerlo o no dependerá, a su vez, de los recursos institucionales de los que dispongan para generar una coalición ganadora en torno a sus propuestas (Knoepfel *et al.*, 2007; Tsebelis, 2005).

EL CONTEXTO DE LA REFORMA ENERGÉTICA. DIAGNÓSTICOS, CONSENSOS Y CAMBIOS EN LAS COALICIONES PROMOTORAS

En México, los estudios y debates en torno a la necesidad de una reforma significativa del sector energético no son nuevos. Fue durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) que se dieron las primeras reuniones de especialistas en la materia para discutir acerca de la posibilidad de una amplia reforma orientada a mejorar la operación de Pemex y abrir a privados la producción de electricidad. Sin embargo, las condiciones políticas del momento, caracterizadas por la transición hacia un sistema político crecientemente competitivo así como la “sensibilidad” del tema, hacían poco factible que la propuesta —por demás impopular— fuera bien recibida.¹

Una década después el tema ingresó nuevamente en la agenda de gobierno durante el gobierno del presidente Felipe Calderón del Partido Acción Nacional. La caída de

¹ Cuando Zedillo (PRI) intentó impulsar la reforma, fue el Partido Acción Nacional quien se opuso a participar del debate.

producción petrolera, la presión fiscal y las deficiencias operativas de Pemex eran las razones esgrimidas por el Poder Ejecutivo, para avanzar hacia una reforma que aumentara la capacidad productiva, y redujera la dependencia de las finanzas públicas de los impuestos pagados por la Empresa Petróleos Mexicanos. Para ello, sostenía el gobierno desde 2008, la apertura del mercado energético a la inversión privada era un mecanismo impostergable (Hernández *et al.*, 2009). La reforma de ese año, sin embargo, enfrentó la resistencia de diversos sectores, incluyendo al PRI, y sus alcances resultaron menores (de segundo orden), por lo que el diagnóstico que proponía la necesidad de un cambio radical, sólo se agudizó en los años por venir.

De acuerdo con datos de Pemex,² desde el año 2002 la empresa funciona en números rojos. Pese a ser la segunda empresa petrolera del mundo en términos de sus “utilidades antes de impuestos”, las presiones fiscales y las ineficiencias administrativas han transformado a Pemex en una empresa deficitaria.³ Como consecuencia de un régimen fiscal opresivo y de la puesta en marcha de proyectos improductivos, las pérdidas de la empresa se calculan en miles de millones de pesos cada año. Los informes financieros de la empresa indican que desde el año 2000 se registran pérdidas anuales que suman, en más de dos sexenios, unos 50 mil millones de dólares (del Tronco y Hernández, 2017).

Frente a este diagnóstico, desde el sexenio de Calderón emergieron dos visiones de solución: la “nacionalista” frente a la “mercado-céntrica”. La nacionalista proponía fortalecer la autonomía de gestión de las paraestatales, Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal del Electricidad (CFE), y la rectoría del Estado para garantizar un flujo de caja que permitiera costear las inversiones requeridas. Por su parte, la solución de mercado-céntrica planteaba abrir el sector a la competencia y dar certeza legal para atraer las inversiones privadas necesarias para aumentar la producción y la eficiencia en hidrocarburos y generación de electricidad.

Críticos y promotores de la reforma reconocen que la misma fue antecedida por décadas de deliberación pública, en las que se debatieron tanto el proyecto privatizador como la visión nacionalista de la industria. Sin embargo, no había un acuerdo generalizado en torno a dichas alternativas. La retórica tecnocrática de los reformistas, destinada a justificar el cambio a partir de criterios como competitividad, eficiencia económica o sustentabilidad energética, fue ganando adeptos, pero encontraba una barrera en la postura del PRI. En 2008, el presidente Calderón lanzó una intensa campaña de comunicación para centrar la atención de la opinión pública en la crisis del sector hidrocarburos. Si bien el PRI ofreció su apoyo a la reforma originalmente propuesta por el Presidente, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el ala nacionalista del PRI hicieron posible un cambio institucional de alcances muy menores, que reflejó un ánimo de conciliación entre las dos visiones encontradas, primero al interior del

² Petróleos Mexicanos (Pemex) es la empresa paraestatal responsable exclusiva de la producción de hidrocarburos.

³ Este es uno de los argumentos que ha esgrimido la coalición contraria a la apertura del sector energético, aduciendo que ésta no es necesaria, si se disminuyen tanto la carga fiscal como las ineficiencias en la gestión de Pemex.

PRI y luego entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el PRD. Este ánimo de negociar un punto intermedio entre ambas visiones se reflejó en el contenido de la reforma de 2008 que consistió en introducir nuevos esquemas de gobierno corporativo, rendición de cuentas e instrumentos de planeación en Pemex y en el sector energético más ampliamente, además de incentivar la inversión privada mediante la flexibilización del régimen de contratación. Esta reforma se aprobó en términos consensuales (con el 93% y 83% del voto de legisladores en el Senado y Cámara de Diputados, respectivamente) y tras una amplia deliberación pública (Farfán y García Briones, 2009).

A pesar del creciente consenso reformista, la postura del PRI fue clave para que éste no se plasmara en la reforma de 2008. Este partido, desde la oposición, se dedicó a defender la necesidad de un cambio menos radical, para no afectar los intereses de una de sus principales “clientelas” electorales, como era el sindicato de Petróleos Mexicanos, cuyo líder, Romero Deschamps, era un reconocido aliado del partido.⁴ Aunque las ideas en torno al cambio parecían ganar terreno —entre los especialistas, y las fuerzas políticas de centro derecha que representaban no menos del 50% de los escaños parlamentarios— los intereses políticos del PRI en la oposición dictaban una estrategia diferente. Una vez en el gobierno, y apoyado por sectores empresarios interesados en el cambio de la política energética, fue el Partido Revolucionario Institucional —a través de un cambio relativamente súbito en sus “ideas”— quien propuso el proyecto de reforma. Este cambio en el *locus* de autoridad fue necesario para la reforma constitucional que impuso un nuevo paradigma en la producción de hidrocarburos en México, después de 75 años.

EL CONTEXTO DE LA REFORMA EDUCATIVA. DIAGNÓSTICOS, CONSENSO, Y CAMBIOS EN LAS COALICIONES PROMOTORAS

La educación pública, laica y gratuita —como derecho y obligación— tiene sus antecedentes en las reformas liberales del siglo XIX y quedó explícitamente plasmada en el texto de Art. 3ro. constitucional desde 1917 (Zea, 1984; Hernández Mejía, 2003). En este campo, México estuvo a la vanguardia de un debate político y filosófico central a los procesos de consolidación del Estado Nación occidental del siglo XIX. Este debate otorgaba a la rectoría del Estado sobre la política educativa un carácter estratégico, tanto en la construcción del ciudadano prototipo que reflejara los valores del modelo de Estado al que se aspiraba, como en el desarrollo de las capacidades productivas necesarias para los procesos económicos modernizadores. Actualmente, este carácter estratégico de la educación pública no está en disputa en ninguna parte del mundo. Sin embargo, en tanto el modelo mismo de “Estado” ha sido objeto de contención, también lo ha sido el perfil o modelo educativo que se propone. En eso México tampoco ha sido la excepción.

⁴ Cuando, en 2008, el PAN fue quien la impulsó, el Partido Revolucionario Institucional fue el que se desligó de la propuesta, aprovechando su cercanía con el sindicato de Pemex, cuyo principal líder fue electo Senador de la Nación por la bancada priista para el periodo 2012-2018. Ya con Romero Deschamps como parte de la bancada reformista, objeto de un proceso de cooptación por parte del PRI, la Reforma Energética como cambio de tercer orden pudo tener lugar en diciembre de 2013.

Desde finales del siglo XIX —después de la Reforma— y hasta la primera mitad del siglo XX, el aspecto más controversial de la política educativa fue el laicismo (Hernández Mejía, 2003), mientras que había un mayor consenso en torno al carácter obligatorio y gratuito de la educación pública. El constituyente de 1917 prohibió todo tipo de educación religiosa y estableció la gratuidad de la educación primaria, además de posicionar a la educación pública como una reivindicación social. Por su parte la reforma constitucional de 1934 estatalizó la educación, estableció la obligatoriedad de la educación primaria y llegó al punto de mandar la educación “socialista” (Flores, 2000) con el objetivo de afianzar una visión anticlerical que derivó en enfrentamientos violentos entre los católicos y el régimen.

Una década más tarde, en el marco del discurso de “Unidad Nacional” del presidente Ávila Camacho, se flexibilizó la política educativa para tolerar la educación privada religiosa. Fue creado el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) (Ornelas, 1995), y se reformó, nuevamente, la constitución. La reforma de 1946 afianzó el modelo corporativista del sistema educativo nacional, apoyado en el acuerdo fundacional suscrito por el gobierno federal y el SNTE, y plasmado en el “Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública” (Poder Ejecutivo Federal, 1946), plenamente vigente hasta la entrada en vigor de la reforma educativa de 2013. Este reglamento estableció, entre otras disposiciones, el reconocimiento oficial del SNTE como sindicato único que agruparía, de manera obligatoria, a todos los maestros y personal administrativo vinculado a la educación básica, además de otorgarle amplias facultades en materia de política educativa, incluyendo —en los hechos— el control sobre el ingreso, avance y reparto de prebendas de los docentes y personal administrativo y, frecuentemente, el nombramiento de autoridades educativas. A cambio de estas prerrogativas, el régimen-partido-gobierno (priista) encontró en el sindicato un instrumento efectivo (uno más) de control político y de movilización político-electoral⁵ (Arnaut, 1998; Rafael, 2007; Muñoz, 2008; Coalición Ciudadana por la Educación, 2010).

En el contexto de la crisis económica de la década de 1980, los arreglos corporativistas centralistas fueron perdiendo funcionalidad. En su lugar, una nueva generación de políticos, de corte tecnocrático, impulsaban políticas de liberalización económica que planteaban el adelgazamiento del estado, racionalización del gasto público, descentralización y mayor tolerancia frente a expresiones políticas disidentes. Desde la perspectiva de esta élite política emergente, pese a los avances en “cobertura” el sistema educativo se percibía como ineficiente y no estaba generando egresados que contribuyeran a la competitividad económica del país. En este contexto, surge el concepto de “modernización educativa”, el cual se introdujo en la discusión pública desde finales de la década de los ochenta, durante el sexenio de Salinas de Gortari. Éste fue el eje del

⁵ Pese a sus déficits de legitimidad democrática, el sistema corporativo permitía llegar a todos los rincones del país y acelerar los grandes avances que se dieron de 1921 a 1992 en materia de cobertura educativa. Para 1992, el sistema contaba con un millón 100 mil maestros y 165 mil planteles; en siete décadas, la escolaridad promedio había pasado de uno a más de seis grados y el analfabetismo se habría reducido del 68 al 12.4 por ciento (Diario Oficial de la Federación, 1992).

discurso bajo el cual se posicionó la nueva lideresa sindical, Elba Ester Gordillo, tras asumir la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en 1989.

Este discurso quedó plasmado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado por el gobierno federal, las entidades federativas y el SNTE (Diario Oficial de la Federación, 1992). El reto que planteaba el Acuerdo era cómo mejorar la calidad de la educación transitando a un nuevo modelo educativo, descentralizado y participativo (Diario Oficial de la Federación, 1992). De forma interesante, los aspectos medulares de la reforma (descentralización y participación) fueron introducidos para fragmentar el poder sindical y disminuir su capacidad de negociación, en un gobierno conformado por funcionarios con agenda reformadora y de corte liberal, que veía en el corporativismo una barrera para modernizar al país, de acuerdo con el espíritu de época propio del Consenso de Washington (Banco Mundial, 2000).

Hasta aquí, el espacio educativo de la política pública estaba conformado por dos actores de veto, igualmente poderosos y relacionados a partir de una dinámica cooperativa: el gobierno y el SNTE. Sin embargo, durante la década de 1990, fue ganando protagonismo el discurso abiertamente opositor de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que desde su formación en la década de 1970, había pugnado por la democratización sindical (que afectaría al SNTE), y el impulso de un sistema educativo respetuoso de la diversidad socioeconómica y cultural del país y reivindicativo de las causas sociales (Hernández, 2011; Aboites, 2013).⁶

Paradójicamente, la descentralización debilitó al SNTE (de prácticas colaboracionistas) pero fortaleció a la Coordinadora, de marcada actitud opositora frente al régimen. Este nuevo acuerdo (descentralización) obligó a los gobiernos estatales a establecer distintas formas de interlocución con la CNTE en aquellas secciones estatales controladas por la disidencia.

La oposición de la CNTE generó estados de excepción en la instrumentación de algunas políticas de “modernización” en los estados que controlaba,⁷ pero algunos cambios en la política educativa pudieron tener lugar. Si hablamos de los cambios normativos, fue modificada la cantidad de años de educación obligatoria (incorporándose el nivel secundario). Entre los cambios de instrumentos de políticas, fueron creados los consejos de participación social en las escuelas con la intención de involucrar a los padres de familia en gestión escolar, y se diseñaron y generaron nuevos programas, como

⁶ En términos formales, la CNTE es una coordinación horizontal de liderazgos seccionales que se declararon en oposición a la cúpula del SNTE, al cual siempre han pertenecido legalmente. La propuesta educativa de la CNTE ha sido la formación de individuos en la resistencia a la opresión en todas sus formas, así como la introducción de distintas formas de democracia participativa dentro y fuera del sistema educativo (Hernández, 2011). El control burocrático y corporativo, el sindicalismo jerárquico o “charro”, y las políticas liberales de adelgazamiento del Estado, han sido el blanco de la militancia de este movimiento sindical.

⁷ El más notable de ellos es el que suscribió el gobierno estatal de Oaxaca con la sección XXII y que le dio a ésta el control administrativo sobre el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, incluyendo la administración de plazas y estímulos, junto con una suerte de inmunidad judicial al mandar la integración de representantes sindicales como agentes del ministerio público estatal (Minuta de Acuerdo entre el Gobierno del Estado de Oaxaca y la Sección XXII del SNTE, 1992).

el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) para regiones de alto grado de marginación (Banco Mundial, 2000; Coalición Ciudadana por la Educación, 2010), todo lo cual redundó en una ampliación de la cobertura en educación básica. Asimismo, durante este periodo se hizo el primer concurso de oposición para el ingreso, en 1992, así como las primeras evaluaciones censales públicas, en 1994.

Estos esfuerzos se dieron en el marco del llamado Programa Carrera Magisterial, previsto por el Acuerdo para administrar los estímulos al gremio y que afianzaba el control del SNTE sobre los recursos humanos del sistema, en línea con el Reglamento de 1946 (Coalición Ciudadana por la Educación, 2010). Dicho de otra forma, las tendencias modernizantes eran posibles en la medida que el sindicato —como actor de veto fundamental— obtenía a cambio ciertas prebendas, en el marco de negociaciones donde el apoyo electoral del magisterio representaba el principal activo del SNTE como moneda de cambio para el resguardo de sus intereses.

La coexistencia de un “acuerdo modernizador” con la defensa de intereses corporativos fue posible por dos factores. En términos de “ideas”, porque el impulso a esquemas de participación y control ciudadano local sobre las escuelas recomendado por el Banco Mundial estaba —en principio— en sintonía con el énfasis de la CNTE en la democracia participativa local. En términos de “implementación”, porque ni el gobierno, ni el PRI, ni el SNTE o la CNTE priorizaron la descentralización basada en la autonomía escolar ni en una participación de padres de familia y organizaciones civiles en asuntos sustantivos al aprovechamiento escolar. Los consejos de participación carecieron, desde su diseño, de facultades para hacer contraloría social en asuntos relacionados la calidad educativa y el aprovechamiento escolar (Marinello, 2000; Observatorio Ciudadano de la Educación, 2002; Zurita, 2008; ver también Coalición por la Educación, 2010). Así, el gobierno hizo su reforma, el sindicato y la coordinadora mantuvieron (y aumentaron) sus prebendas, y el PRI conservaba —en teoría— su apoyo electoral. La sociedad civil, hasta aquí, no jugaba un papel relevante que destacar, tampoco en el ámbito educativo.

Un fenómeno político, sin embargo, retrasó su formulación. A raíz de la muy probable llegada al poder del Partido Acción Nacional, la lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo se acercó desde antes de las elecciones de 2000 al candidato, luego Presidente, Vicente Fox. Sin capacidad de resistir la oferta del apoyo político electoral del magisterio, el primer mandatario no priista en setenta años, afianzó el acuerdo corporativo, y limitó esfuerzos reformadores de ciertos sectores de su administración. Los cambios se orientaron al aumento en la inversión de recursos públicos en el sector, y una reforma curricular orientada al desarrollo de competencias para el trabajo, en la que los programas de actualización permanente de docentes y el progresivo uso de pruebas estandarizadas para evaluar el aprovechamiento escolar jugaron su papel. Se anunciaron múltiples innovaciones de política pública, incluida la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), inversiones millonarias en infraestructura educativa y programas de gasto social focalizado para combatir la deserción escolar. Todas estas acciones en el marco de dos pactos entre autoridades educativas, sociedad civil y el SNTE en favor de la calidad educativa: el Compromiso Social por la Calidad de la Educación

en el sexenio de Vicente Fox, y la Alianza por la Calidad de la Educación en la administración de Felipe Calderón. Los firmantes, eran, una vez más, el gobierno federal y el SNTE. La sociedad civil quedaba relegada, y el PRI, por primera vez, salía de la escena.

A pesar de tres acuerdos-pactos-alianzas por medio de los cuales los gobiernos mexicanos buscaron introducir cambios para mejorar la deficiente calidad de enseñanza y aprendizaje en el país, los resultados se mantenían.⁸ El problema no parecía ser un esfuerzo fiscal insuficiente. Según la OCDE (2007) México había logrado aumentar el gasto en educación y gastaba más del 5% de su PIB en educación, es decir, más del 20% de total del gasto público, muy por encima del 13% del promedio de la OCDE (Coalición Ciudadana por la Educación, 2011).

La hipótesis del nuevo gobierno priista, llegado al poder en 2012, era política. La falta de efectividad de los cambios sucesivos en la formulación de la política educativa era atribuible a la resistencia que las estructuras jerárquicas de control sindical sobre la política educativa y la gobernanza del sector. De tal manera, la estrategia elegida por el gobierno de Enrique Peña Nieto, antes de diseñar una nueva reforma, fue horadar este poder, hasta eliminar casi por completo su capacidad de veto. Diversas investigaciones de organizaciones de sociedad civil y medios de comunicación “ventilaron” los privilegios de la cúpula sindical del SNTE que contrastaba con el estado calamitoso de la educación en el país.

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CAMBIOS DE POLÍTICA.

IDEAS, INTERESES Y RECURSOS DE LOS ACTORES

La agenda de reformas planteada por el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012, fue enmarcada en un amplio acuerdo político partidario conocido con el nombre de “Pacto por México”. Allí, el PRI (partido gobernante), el PAN (partido de centro-derecha que dejaba el poder), y el PRD (partido de centro izquierda que formó parte de la coalición que obtuvo el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 2012), se comprometieron a impulsar una agenda de 100 puntos. En ellos, se encontraban integradas una serie de “reformas constitucionales” consideradas necesarias para sacar a México de una situación de estancamiento en términos de competitividad, crecimiento económico, y combate a la pobreza.

⁸ Estas políticas entraron en vigor en la mayor parte del territorio nacional, salvo en los estados controlados por la CNTE, pero no tuvieron impactos positivos sobre la calidad de la educación. En todo caso, la contribución más clara de todos estos nuevos instrumentos de evaluación que proliferaron después de la alternancia, fue evidenciar las limitaciones del modelo educativo en términos de calidad y equidad. Por ejemplo, de acuerdo con la prueba PISA, en 2012 “55% de los alumnos mexicanos no alcanzan el nivel de competencia básico (nivel 2) en matemáticas (promedio OCDE: 23%)”; mientras que en el ámbito de lectura “41% de los alumnos mexicanos no alcanzan el nivel de competencia básico (nivel 2) (promedio OCDE: 18%)”. Los diagnósticos también apuntaban a que México tenía uno de los niveles de cobertura más bajos de la OCDE. En 2007, 4 de cada 10 estudiantes no se encontraba estudiando el grado de estudios que le correspondía por haber reprobado uno o más años. Y como indicador de las inequidades del sistema, según la UNESCO (2010), el promedio de escolaridad en zonas indígenas era de año y medio, en comparación con la media nacional de ocho años.

El “Pacto” tuvo lugar en un ambiente de absoluta secrecía para generar confianza y tener la posibilidad de trabajar sobre los temas prioritarios, en un marco de apertura y colaboración de todas las partes. Ello fue evidenciado claramente en la afirmación del líder del PAN, Gustavo Madero, quien negó la posibilidad de declarar a su partido “de oposición”, asumiendo una postura de corresponsabilidad en la construcción de una agenda gubernamental “en beneficio de los ciudadanos”. De esta manera, el PAN se transformaba en un “aliado” de facto del impulso reformista del Presidente Peña Nieto, pero con la posibilidad cierta de incidir en el diseño de dicha agenda. El apoyo político como recurso esencial bajo la tácita condición de que sus intereses, y las ideas que los sustentan, pudieran obtener un lugar destacado en dicha formulación.

La Reforma Energética representaba un desafío mayúsculo, para el gobierno por un lado, y para el Pacto por México por el otro. Aquí el sector opositor a la reforma abarcaba a todo el arco político de centro izquierda (que había obtenido un 32% en las elecciones presidenciales de 2012, y más de una cuarta parte de los escaños parlamentarios del periodo 2012-2015), además de las voces de la sociedad civil “ambientalista” y de ciertos especialistas que expresaban sus reticencias frente a lo que destacaban como una respuesta sesgada (favorable a grandes jugadores extranjeros) frente a un diagnóstico equivocado (para ellos, el problema era la corrupción de Pemex y el esquema fiscal que hacía a la empresa inviable, y no su falta de recursos ni de capacidad técnica que la reforma buscaría en la IP).

¿Cómo fue posible construir una mayoría tan amplia a favor de una reforma ideológicamente no tan impopular? ¿Fue la fortaleza de los argumentos técnicos lo que convenció tanto a la oposición como a la opinión pública de que abrir la industria energética al capital privado transnacional era la mejor estrategia para recuperar el sector energético (petrolero y eléctrico) mexicano del deterioro que diversos informes habían evidenciado, o fueron —además— las estrategias de la mayoría legislativa para neutralizar una discusión abierta, franca y basada en la razón, en el que los diversos argumentos fueran hechos públicos y sopesados a la luz de una serie de criterios y objetivos comunes?

Antes de la negociación propiamente dicha, el gobierno contaba con el apoyo legislativo de sus partidos más cercanos, el Partido Verde y Nueva Alianza. Sin embargo, los votos de estos partidos sumados eran insuficientes para obtener la mayoría calificada de dos tercios requerida para aprobar la reforma de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, que dieran paso a la Reforma Energética propuesta por gobierno. Los números tampoco daban para aprobar legislación secundaria, pues si bien alcanzaban la mayoría absoluta en Cámara de Diputados, en el Senado los votos asegurados sumaban sólo 58%.

En este contexto, la viabilidad de la reforma energética quedaba en manos de alguno de los socios del PRI en el Pacto por México. El PRD era mayoritariamente contrario a la reforma constitucional, pero consideraba, al igual que sus socios, que una reforma de Pemex era necesaria. Por su parte, en términos ideológicos, el PAN era no sólo más cercano a la propuesta del gobierno, sino aún más radical en sus pretensiones de apertura y liberalización.

El Partido Acción Nacional sabía que la reforma energética representaba la “madre

de todas las reformas” para el gobierno.⁹ En virtud de este cálculo el PAN, consciente de la importancia de su apoyo legislativo y de la cercanía de su propuesta con la del gobierno, se benefició de una situación ideal pero poco común: ocupó el rol de votante mediano, desde una postura más bien extrema en términos ideológicos. Así, pudo lograr que la reforma incorporara varias de sus propuestas (cercanas a los intereses de la IP), y además que el PRI apoyara la propuesta de reforma política que impulsaba en el marco del Pacto por México, como moneda de cambio de su apoyo a la reforma energética.

Algunos de los puntos en los que el PAN consiguió que la reforma energética se acercara más a su propuesta fueron: *a)* mayor flexibilidad en las modalidades de contratación y colaboración de las paraestatales con el sector privado; *b)* mayor autonomía de los órganos reguladores del sector energéticos, a fin de que pudieran asegurar competencia en el sector; y *c)* mayor cantidad de mecanismos tendientes a promover la transición hacia la producción de energía renovable.

De acuerdo con testimonios de asesores legislativos y organizaciones civiles, este proceso de acercamiento entre la propuesta del gobierno (apoyada por el PVEM y NA) y la del PAN fue secundado y promovido por el sector privado nacional y grandes trasnacionales de la industria, así como por “embajadas” y “bancos internacionales”, que veían con buenos ojos la apertura del sector a nuevos jugadores.

...en este caso, el Consejo Coordinador Empresarial jugó un papel importante, la Coparmex de igual manera dio sus puntos de vista y necesidades que se requerían de esta reforma. Fue un conjunto de actores que jugaron un papel fundamental para que esto fuera posible. Siempre hubo, obviamente, quienes se oponían con sus argumentos a esta reforma, [pero] íbamos a ser el único país democrático en el mundo que no permitiera la inversión privada en el tema energético de manera directa, como ahora lo prevé la misma Constitución (Senador, PAN, 2015).

Fue en este contexto que el PRI accedió ante los planteamientos del PAN y con ello aseguró la mayoría calificada de dos tercios en ambas cámaras para promulgar la reforma. Aunque no había unanimidad en torno a las ideas de la reforma (la izquierda y ciertos sectores de la sociedad civil presentaban sus reservas y críticas a la propuesta gubernamental), los intereses más poderosos y la capacidad de lograr el apoyo político estaban del lado del proyecto mercado-céntrico.

... a lo mejor, de los foros salió alguna idea interesante, pero me parece que, como se construyó el concepto de la reforma y sus contenidos, fue, básicamente, a partir de estudiar las experiencias internacionales. La idea de la reforma estaba planteada y era una decisión del presidente. Sus contenidos precisos, no, y se fueron desarrollando a partir de la experiencia que tuvieron los legisladores en diferentes países y a partir de asesores especializados que los apoyaron durante el proceso. Los foros fueron para legitimar, nada más (...) Seguramente,

⁹ Dicho de otra forma, que las preferencias del gobierno eran muy intensas en torno a la Reforma Energética, y era capaz de negociar en otros temas, con tal de poder sacarla adelante.

mucha gente quiso ir y no la invitaron... Evidentemente, no puedes entrar a decir lo que se te dé la gana, a decir lo que quieras, para nada (Experto).”

Esta visión es confirmada por un académico especialista en la economía política de la reforma energética:

Yo no creo que [los foros] hayan abonado mucho a la reforma como tal, yo creo que abonó a ponerle el nivel de legitimidad de la misma, pero nada más. Y, además, un nivel de legitimidad muy basado en posiciones generales de una reforma súper compleja, que además hubiera sido interesante ver en dónde específicamente estaban y por qué esas posiciones, y poder trabajar sobre los puntos de acuerdo, lo que para nada se hizo (representante de la sociedad civil).

El criterio con el que los defensores de la reforma evalúan el proceso deliberativo es que primó una evidente e innegable superioridad de sus argumentos de acuerdo con su enfoque —pro-mercado— del problema. Para estos sectores, la racionalidad técnica de su propuesta hacía innecesaria la discusión ideológica —en torno a lo deseable— y dio paso a las propuestas sobre modos, mecanismos y procedimientos para ponerla en práctica. En ese sentido la racionalidad justifica la decisión adoptada, más allá de sus implicaciones políticas.

Así, la negociación tuvo lugar en espacios técnicos especializados donde participaron, fundamentalmente, funcionarios de la Secretaría de Energía y la de Hacienda. Aquí no había lugar ya para los disidentes y, en ocasiones, tampoco para los legisladores de la misma coalición promotora.

Fue así que, cuatro meses después de la presentación de la iniciativa, casi en madrugada del 12 de diciembre de 2013 (vísperas de la conmemoración de la Virgen de Guadalupe), la propuesta de reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados (revisora), y entró virtualmente en vigor.¹⁰

4. EL CAMBIO DE POLÍTICAS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO. LA CAÍDA DEL SNTE

Durante la década previa a la reforma y pese a que la participación de la sociedad civil fue en aumento, el conjunto tan plural de organizaciones no logró articular una agenda común. En sus primeros años de existencia, este era aún “un espacio conservador” en donde la discusión giraba en torno a aspectos pedagógicos o de participación de niños y padres de familia. En este contexto, cualquier propuesta que implicara confrontar al sindicato se consideraba “muy peligrosa” y de carácter “político, no educativo”, por lo que era desechada.

La silla del SNTE era inmensa, la de la SEP era chiquita, y nunca había silla de la sociedad civil; entonces ir a poner la silla de la sociedad civil, [...] era como muy importante [...]; era

¹⁰ Sería promulgada por el presidente Peña Nieto el día 20 de diciembre de 2013.

esto de ocupar el espacio, exigir la silla en todo lo que se pudiera. Sin embargo, el espíritu de esa participación para los promotores políticos de la reforma era: “la sociedad civil que venga de relleno y de aval (Experto).

Sin embargo, hacia 2009-10, fue ganando terreno la idea de que terminar con la simbiosis existente entre el SNTE y el gobierno debía ser el principal objetivo de la reforma. De no lograr cooptar al sindicato y eliminar su poder de veto, los esfuerzos orientados a modificar de raíz la operación del sistema educativo y mejorar la calidad educativa serían infructuosos.

Si bien en un principio, los actores de la sociedad civil no vislumbraban la importancia e implicaciones del arreglo corporativo para la calidad de la educación, su trabajo al interior de las escuelas buscando la mejora educativa los enfrentó con la realidad. Tal como lo muestra el testimonio de una de las activistas:

Yo sí estaba en las escuelas, (y) en alguna ocasión (que) llegó un funcionario de la SEP, la directora de la escuela dijo “mi jefe no es el de la SEP, es el líder de sección [sindical]”. El hecho de que el argumento hiciera eco entre líderes de sociedad civil que trabajaban en las escuelas fue un referente importante para que un conjunto más amplio de actores pudiera sumarse (representante de la sociedad civil).

Hacia principios de 2012 la sociedad civil, junto con el concurso de fundaciones empresarias y organismos internacionales, lograron estructurar un diagnóstico compartido sobre el problema de la educación en México. A diferencia de las discusiones iniciales, la raíz del problema se centra en el acuerdo político-corporativo, que hace posibles las comisiones mixtas sindicato-gobierno en la definición del ingreso y la permanencia, en el marco de una Carrera Magisterial estructurada sobre estímulos totalmente distorsionados.

De acuerdo con los testimonios de miembros de la coalición ciudadana, después de meses de una intensa interlocución con el magisterio, cuyo resultado fue una serie de acuerdos que incluían la realización de la evaluación docente universal —puramente diagnóstica y sin consecuencias—, para un representante de Mexicanos Primero (una de las principales organizaciones de este grupo) resultó claro que el SNTE estaba obstaculizando la estrategia. Ello consolidó la percepción de que la cúpula sindical no concebía al magisterio como un actor cuya obligación moral (y profesional) fuera trabajar en beneficio de la calidad educativa.

La idea “ponte de acuerdo con tu principal restricción” [...] era ingenua [...] Buscamos interlocución con el sindicato, pero nos topamos con pared... (representante de la sociedad civil).

El creciente desprestigio del sindicato fue catalizado por dos factores: por un lado, el estreno de la película *De panzazo*, que daba cuenta de la precariedad generalizada del sistema educativo mexicano. Este documental, conducido por Carlos Loret de Mola figura de Televisa, tenía un claro sesgo anti Elba Esther Gordillo, líder del SNTE y em-

blema del pacto corporativo. El segundo factor que contribuyó al debilitamiento del SNTE, fue el lanzamiento de la Campaña 10 por la Educación, durante el proceso electoral de 2012. La acción más importante de la campaña fue desafiar a los candidatos a posicionarse respecto de 10 asuntos medulares a la agenda de la sociedad civil, entre los cuales figuraba la derogación del decreto de 1946 (base fundamental del pacto corporativo). Es interesante y paradójico que mientras los candidatos del PRD y del PAN suscribieron la agenda en contra de pacto corporativo, el PRI evadió posicionarse al respecto.

A pesar del escepticismo, las organizaciones optan por mantener abierto el diálogo con el equipo de transición en paralelo. Los entrevistados de sociedad civil dan cuenta de distintas reuniones confirmadas con Aurelio Nuño y otros miembros del equipo de transición. Estas reuniones permiten plantear las propuestas de la agenda de reforma educativa que se había consensado y también estrategias para romper con Gordillo, pues ya la sociedad civil anticipaba la resistencia del magisterio a los cambios que se proponían. Uno de estos actores de sociedad civil relata:

En la primera reunión, la postura de Aurelio era “que Elba Esther sí sabe de educación”, y le decíamos: “No, Aurelio. Eso es lo que le ha hecho creer a todos los gobiernos, gobierno tras gobierno (...), entonces que le confíen la educación a ella. No cometan ese mismo error”. Al ir creando un ambiente más de confianza, se les hace un planteamiento más explícito: “Aurelio, la maestra en este momento vale 1 billón 600 mil millones de pesos, ¿ese dinero lo quieres manejar tú, o quieres que lo siga manejando Elba Esther?” (representante de la sociedad civil).

En este momento la oposición, que sí se había comprometido a quebrar el “pacto corporativo” durante el período electoral, también pugnaba por la promover la reforma educativa cuyo contenido desarrollaba en colaboración con ciertos sectores de la sociedad civil. En el marco del Pacto por México, sin embargo, la participación del gobierno electo resultaba esencial.

Uno de los entrevistados relata que durante este periodo hubo un acercamiento entre Aurelio Nuño y Elba Esther Gordillo para efectos de revisar el texto de la reforma constitucional que se habría de presentar unos días después del anuncio del Pacto, de manera que el SNTE sí parece haber sido consultado en esta etapa del proceso; incluso hay testimonios de ex-funcionarios que relatan que el equipo de la maestra habría participado en la redacción de la reforma. Sin embargo, estas negociaciones no llegaron muy lejos y la coalición anti-Elba fue más efectiva en su acercamiento con el PRI y el equipo de transición de Peña. Finalmente, “Aurelio fue el que decidió no seguir la ruta de simbiosis sindicato-gobierno, o sea, al interior de esa elite gubernamental, también se dio la ruptura”. La reforma educativa era sólo cuestión de tiempo, pero las condiciones para su formalización ya estaban dadas.

A sólo nueve días de haber llegado el poder, el Presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional en materia educativa, como seguimiento de los acuerdos contenidos en el Pacto por México. La reforma se discutió y aprobó en tiempo récord y fue promulgada el 25 de febrero de 2013. De

forma coordinada, al día siguiente fue anunciada la detención y encarcelamiento de la Secretaria General del SNTE, Elba Ester Gordillo, principal emblema del control sindical de la política educativa mexicana quien, además, presumía de haber sido el factor definitorio en las últimas tres contiendas electorales en el país (Aparicio, 2013). Sesenta y siete años después, tres leyes secundarias sustituyen el acuerdo de 1946 y acotaron dramáticamente el poder sindical en lo relativo al ingreso, promoción y permanencia del magisterio e introducen a la evaluación docente como el principal mecanismo del sistema. La reforma educativa a favor de la calidad como objetivo de política pública, y no como mero discurso, sería —ahora sí— posible.

El pacto corporativo había muerto y el cambio de políticas se había consumado. El gobierno recuperó la rectoría de la política educativa nacional, pero las condiciones estructurales se mantienen. Los resultados que tendrá la reforma, al día de hoy, son aún inciertos.

5. DISCUSIÓN FINAL Y CONCLUSIONES

Ambas reformas parten de procesos diferentes, pero con una similitud. El *status quo* se había mantenido durante varias décadas, y los sucesivos intentos de reforma que tuvieron lugar previamente fueron apenas incrementales, incapaces de modificar de raíz la lógica del orden establecido. A pesar de contar en ambos casos con acuerdos relativamente amplios en torno a la necesidad de formular reformas estructurales, estos cambios de política no fueron posibles sino hasta la llegada al poder del PRI en 2012.

La Tabla 1 muestra las diferencias de ambos procesos de reforma. En el caso de la reforma educativa, esta fue promovida por un consenso casi unánime de las fuerzas políticas (y sociales), que permitió que su proceso legislativo fuera muy veloz. Al acuerdo de las tres principales fuerzas políticas, se sumaba el apoyo de amplios grupos de la sociedad civil,¹¹ así como la elite empresarial,¹² además de la asesoría técnica de los organismos internacionales.¹³ Sin embargo, no fue hasta que los representantes del gobierno entraron

¹¹De acuerdo con un entrevistado de la sociedad civil, en el 2010 se consolida “una alianza de los grupos excluidos por Elba Esther” formada por expertos, académicos y organizaciones “que habían estado en el Compromiso por la Educación y que no tenían ninguna incidencia sobre la política educativa porque ya todo lo decidía el Sindicato”. En palabras de otro entrevistado, esta alianza de sociedad civil “se decanta como un movimiento que enfrenta La Política, con mayúsculas, no las políticas públicas, y va a ser un movimiento político para derogar el decreto de 1946” e instalar en su lugar un servicio profesional docente.

¹²Si bien no hay evidencia de una movilización directa del sector empresarial en contra del SNTE, fue muy visible el involucramiento de “empresarios filántropos” con “mucho liderazgo, como “Claudio X. González y Alejandro Ramírez” (entrevistado de sociedad civil), en la constitución de Mexicanos Primero, organización civil que jugaría un papel central en la reforma. También destaca la participación de otras organizaciones civiles afines al sector privado, como son el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), CIDAC y México Evalúa, en problematizar el rezago educativo e impulsar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que visibilizaran los privilegios y el *modus operandi* del SNTE (cfr. Trejo, 1992; IMCO, 2009; México Evalúa, 2011).

¹³A lo largo de toda la primera década del siglo XXI, diversos organismos internacionales, incluyendo a la ONU (Rodríguez, 2010), la OCDE (2010) y el Banco Mundial (2000) emitieron pronunciamientos y publicaciones de distinta índole que apuntaban directamente hacia la necesidad de establecer nuevas reglas del juego en torno a la relación entre el Estado y el SNTE. En este sentido, destaca la declaración

TABLA I. CONDICIONES DIFERENTES QUE DAN LUGAR A PROCESOS DE REFORMA SIMILARES

Dimensiones de análisis	Reforma Educativa	Reforma Energética
Diagnóstico del problema	Ampliamente compartido por los actores participantes, con la única excepción del SNTE (y la CNTE)	Más debatido. Coalición Mercado-Céntrica propone cambio constitucional (3er. Orden) vs. Coalición Estado-Céntrica que propone ajustes de los instrumentos (2do. Orden)
Posición del Sindicato en las reformas previas (con el PRI en la oposición)	Opositora a reformas de tercer orden. Favorable a reformas de primero y segundo orden	Opositora a todo tipo de reformas
Estrategia política de los Sindicato durante el gobierno del PAN (Felipe Calderón)	SNTE aliado político del gobierno	Sindicato de Pemex. Opositor político del gobierno.
Estrategia del gobierno del PRI con el Sindicato	Encarcelamiento de la Secretaria General del SNTE, acusada de corrupción (el día siguiente a la promulgación de la Reforma Educativa)	Inclusión del Secretario General del Sindicato de Pemex como candidato (finalmente electo) a Senador Plurinominal del PRI.
Prioridad de la discusión de la Reforma en el Pacto por México	Primer lugar	Último lugar
Duración en días desde la presentación hasta aprobación en comisiones de Cámara de origen	2 días	124 días
Duración en días desde presentación hasta aprobación Cámara Revisora	11 días	131 días
Porcentaje de votos a favor de la Reforma Constitucional en Cámara de Diputados	84.6%	66.8%
Porcentaje de votos a favor de la Reforma Constitucional en el Senado	88.2%	67.1%

Fuente: Elaboración propia. Datos: Cámara de Diputados, Senado de la República y entrevistas en profundidad con informantes clave.

te se convencieron del “gatopardismo” del SNTE, y decidieron cambiar de estrategia y eliminar al principal punto de veto (su líder, Elba Esther Gordillo), que un cambio “paradigmático” en la política educativa pudo tener lugar (Hall, 1993; Baumgartner, 2012).

En el caso de la reforma energética, por su parte, la renuencia de la centro-izquierda a apoyar una reforma constitucional, dejó el camino libre al Partido Acción Nacional para incidir de forma determinante en el diseño de la reforma. Dado que contaba con los votos que necesitaba el PRI para sacar adelante la reforma, el PAN ofreció su apoyo legislativo a favor de una propuesta más radical, y a cambio de obtener apoyo del PRI en su propuesta de Reforma Política. De este modo, el costo que pagó el gobierno priista por la reforma energética, fue una mayor polarización y el rompimiento formal del Pacto por México. A cambio, obtuvo una reforma energética que iba en línea con sus objetivos originales de abrir el sector energético a la inversión privada y extranjera.

A pesar de las diferencias, existe un elemento común a ambos procesos, que fue un factor determinante para hacer posible el cambio de políticas: la cooptación y/o exclusión de los actores con capacidad de veto y opositores a la reforma. Es decir, todos aquellos con ideas contrarias y/o versiones moderadas de las iniciativas presentadas, quedaron afuera del espacio de deliberación donde dichas reformas fueron discutidas y negociadas.

Adicionalmente, este trabajo sostiene que este proceso de cooptación fue posible porque —más allá de las ideas predominantes y de los poderosos intereses en cuestión— el partido que promovió el cambio de políticas desde el poder (PRI), fue el mismo que había sido artífice de las mismas varias décadas atrás. Este elemento, que suele pasar desapercibido en los análisis de política pública, es factor clave a considerar porque los actores de veto predominantes (defensores del *status quo*) suelen ser aliados de los partidos que propiciaron, en su momento, las políticas que hoy se pretenden cambiar.

BIBLIOGRAFÍA

IO por la Educación, (2012), Agenda Ciudadana de Política Educativa, IO por la Educación, en http://www.ioporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2012/05/Agenda_Ciudadana_de_Politica_Educativa.pdf, mayo 2012.

Aboites, Hugo, (2013), “Confrontación o diálogo para transformar la educación en el 2012-2013”, en *Análisis y perspectivas de la Reforma Educativa: Memorias y resolutivos*, julio 2013, CNTE: p. 13.

del Relator de Derechos Humanos de la ONU con relación a que el gobierno y el sindicato magisterial sostenían una “simbiosis atípica” (Rodríguez, 2010). Por su parte, hacia mediados del sexenio pasado, la OCDE se tornó particularmente visible con su estudio “Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes”. De acuerdo con un asesor legislativo, este reporte sirvió como base para las directrices de evaluación que emitió la SEP y es por eso que “se echa en cara lo de ‘es de la OCDE’”. Este estudio fue comisionado por el entonces titular de la SEP, Alonso Lujambio, en el marco de una estrecha colaboración con el gobierno federal, que se refleja en la producción de más de 30 estudios y reportes emitidos por este organismo para México (OCDE, 2012).

- Aparicio, Javier, (2011, julio 20), “Lo blanco, negro y gris del arreglo político entre Elba y el PAN”, *CNN México*, recuperado de <http://mexico.cnn.com/opinion/2011/07/20/opinion-lo-blanco-negro-y-gris-del-arreglo-politico-entre-elba-y-el-pan>
- Arnaut, A., (1998), *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*, (2a. ed.), México: CIDE.
- Avilés, K., (2009, abril 22), “Propicia Calderón autoritarismo al mutilar planes de prepa: expertos”, *La Jornada*, recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/22/index.php?section=sociedad&article=0431150c>
- Banco Mundial, (2000), *Más allá del centro: La descentralización del estado*, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/11/15/000012009_20041115094759/Rendered/PDF/196360PAPER0Beyond1Spanish.pdf
- Beltrán, Ulises y Alejandro Cruz, (2012), “La opinión pública respalda la Reforma Educativa”, *Excélsior*, <http://www.excelsior.com.mx/node/875283>, 17 de diciembre de 2012.
- Campbell, J., (2002), “Ideas, Politics and Public Policy”, en *Annual Review of Sociology* (28), pp. 21-38.
- Cárdenas, José, (2015), “Frente contra la CNTE”, *Excélsior*, <http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-cardenas/2015/07/09/1033733>, 9 de julio de 2015.
- Carrillo, U. y A. Lujambio, (1998), *La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000*, *Revista Mexicana de Sociología*.
- Casar, M. y Marván, I., (2014), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Penguin Random House Grupo Editorial México.
- Cashore, B. y M. Howlet, (2007), “Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry”, *American Journal of Political Science*, vol. 51, núm. 3, julio 2007, pp. 532-551.
- Castañeda, J. y H. Aguilar, (noviembre, 2009), “Un futuro para México”, *Nexos*, 386, pp. 34-49, recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=29024>.
- Castillo, Gustavo, (2013), “La maestra, presa es acusada de lavado de dinero”, *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/27/politica/00211pol>, 27 de febrero de 2013.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (2013), Encuesta telefónica de la Reforma Educativa y las marchas de los maestros, CESOP de la Cámara de Diputados, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/315731/>

1083290/file/14-Encuesta_reforma_educativa_y_marchas_092013.pdf, septiembre 2013.

- Coalición Ciudadana por la Educación, (2011), *¿Qué pasa con la calidad de la educación en México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil*, recuperado el 20 de julio, 2015, de <https://3sector.files.wordpress.com/2011/02/porlaeducacion2.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación, (1992), “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, recuperado el 30 de julio, 2015, de <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>.
- Elster, J., 1998, “Introduction”, en J. Elster, (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fehr, E. y S. Gächter, (2000), “Fairness and retaliation: The economics of reciprocity”, *The Journal of Economic Perspectives*, pp. 159-181.
- Figueroa, Héctor, (2013), “Josefina Vázquez Mota, única panista que enfrentó a Elba Esther”, *Excélsior*, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/27/886358>. 27 de febrero de 2013.
- Flores García, J., (2000), *Fundamentos políticos-jurídicos de la educación en México*, 3a. ed., México: Progreso.
- Guillaume Fontaine, *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Quito: Anthropos, Flacso.
- González en Cárdenas, José, (2015), “Frente contra la CNTE”, *Excélsior*, recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-cardenas/2015/07/09/1033733>
- Gordillo: Con amenazas no se transformará el sistema educativo, (6 de febrero, 2012), *La Jornada*, recuperado de <http://lajornadajalisco.com.mx/2013/02/gordillo-con-amenazas-no-se-transformara-sistema-educativo/>
- Habermas, J., (1996), *Between facts and Norms* (Rehg, W., Trad.), Cambridge, MA: The MIT Press.
- Hernandez, M. I., J. Del Tronco y G. Sanchez, (2009), *Un Congreso sin mayorías: Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México: Flacso-México y Centro de Colaboración Cívica.
- Hernandez, M. I. (2013). Negotiation and deliberation in Mexico’s democratization process: six cases of legal reform, (tesis de doctorado), Massachusetts Institute of Technology).

- Hernández Mejía, S., (2003), “De los privilegio y los cambios: Antecedentes históricos del artículo 3ro. constitucional”, *Revista de Investigación Educativa*, recuperado de http://www.uv.mx/cpue/coleccion/n_2526/publsalv.htm
- Hernández Navarro, Luis, 2011, *Cero en conducta: Crónica de la resistencia magisterial*, México: Fundación Rosa Luxemburgo y Para Leer en Libertad A. C., recuperado de <http://brigadaparaleerenlibertad.com/programas/cero-en-conducta/>
- Hernández Navarro, Luis, (2013), “Las mentiras sobre la reforma educativa”, *La Jornada*, recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/15/opinion/017a1pol>.
- Javed, Shahid, Guillermo Perry y William Dillinger, (2000), *Más allá del centro: La descentralización del estado*, Banco Mundial, recuperado de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/11/15/00012009_20041115094759.
- La Jornada Jalisco, (2012), “Gordillo: Con amenazas no se transformará el sistema educativo”, *La Jornada Jalisco*, recuperado de <http://lajornadajalisco.com.mx/2013/02/gordillo-con-amenazas-no-se-transformara-sistema-educativo/>.
- Knoepfel, P., C. Larrue y M. Hinojosa Dieck, (2007), “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”, *Revista Ciencia Política* 3, pp. 125-149.
- Larroyo, F., (1979), *Historia comparada de la educación en México*, 13a. ed., México: Porrúa.
- Las “humildes” mansiones de Elba Esther, (3 de marzo, 2013), Redacción, Galería y video, *Excelsior* recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/03/03/886425>
- Mansbridge, J., (1980), *Beyond Adversarial Democracy*, Nueva York: Basic Books.
- Marinello, M., (2000), “Participación de los padres en la educación: Hacia una taxonomía para América Latina”, en J. C. Navarro, T. Katherine, A. Bernasconi, y L. Tyler, *Perspectivas sobre la Reforma Educativa. América Central en el Contexto de las políticas de educación en las América*, Washington DC: USAID/BID/ Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional, pp. 175-210.
- Martínez, N., (14 de octubre, 2008), “Se enreda Elba; ahora las Hummers se rifaron”, *El Universal*, recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/162950.html>
- Merino, Mauricio, (2013), *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: CIDE.
- México Evalúa, (2011), 10 puntos para entender el gasto educativo en México: Consideraciones sobre su eficiencia, México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas

Públicas, <http://mexicoevalua.org/2011/01/10-puntos-para-entender-el-gasto-educativo-en-mexico/>, 27 de agosto de 2015.

_____, (2013), A 3 años de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación, ¿Cuál es el balance?, recuperado de <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/05/Alianza-por-la-Calidad-de-la-Educacion.pdf>

Muñoz, A., (2008), “Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 13 (37), 377-417

Nueva Alianza, (2012), Plataforma Electoral 2012-2015, pp. 4-5, recuperado de <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2014-2015/NA.pdf>

Observatorio Ciudadano de la Educación, (2002), Federalismo y participación social ¿prioridad de las autoridades educativas, (Comunicado 076). México: OCE.

_____, (2005) El SNTE y su nuevo partido político, recuperado de <http://www.observatorio.org/comunicados/5d0d5e25bcob.pdf>

OCDE, (2010), Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas, pp. 6-9, recuperado de <http://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf>

_____, (2012), *México: Compendio de estudios y reportes de la OCDE. 2006-2012*, recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/M%C3%A9xico—Compendio%20de%20Estudios%20y%20Reportes%20de%20la%20OCDE.pdf>

_____, (2012), *Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) PISA 2012. Resultados México*, recuperado el 20 de julio, 2015, de <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf>

Ornelas, C., (1995), *El sistema educativo mexicano*, México: Fondo de Cultura Económica.

Partido Acción Nacional, (2012), *Plataforma Electoral 2012-2018*, pp. 52-55, recuperado de <http://www.redpolitica.mx/ruta-electoral/presentan-partidos-plataformas-2012-2018>.

Partido de la Revolución Democrática, (2012), *Plataforma Electoral 2012-2018*, pp. 40-43, recuperado de <http://www.redpolitica.mx/ruta-electoral/presentan-partidos-plataformas-2012-2018>.

Partido Revolucionario Institucional, (2012), *Plataforma Electoral 2012-2018*, p. 38, recuperado de <http://www.redpolitica.mx/ruta-electoral/presentan-partidos-plataformas-2012-2018>.

- Peña Nieto, Enrique, *et al.*, (2012), *Pacto por México*, pp. 4-6, recuperado de <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>
- _____, (2012). *Reforma Constitucional en Materia Educativa*, recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/>
- Pérez-Liñan, A., (2010), “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 3.
- Pitkin, H., (1985), *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pruitt, D. G., (1983), “Strategic Choice in Negotiation”, *The American Behavioral Scientist*, 27 (2), noviembre-diciembre, pp. 167-194.
- Raiffa, H., (1982), *The art and science of negotiation*, Cambridge: Harvard University Press.
- Raphael, R., (2007), *Los socios de Elba Esther*, México: Planeta.
- Redacción Excélsior, “Las ‘humildes’ mansiones de Elba Esther (Fotogalería y Video)”, *Excélsior*, 3 de marzo de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/03/03/886425>, (último acceso: 30 de julio de 2015).
- Roger, F., U. William y P. Bruce, (1987), *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*, Boston: Houghton Mifflin.
- Rojas, L., (2015), “Evaluación docente, Presidente doblegado”, *Excélsior*, recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/laura-rojas/2015/05/31/1026871>
- Susskind, L. y J. Cruikshank, (1987), *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolve Public Disputes*, Nueva York: Basic Books Inc.
- Susskind, L., S. McKearnan y J. Thomas-Larmer, (1999), *The consensus building handbook*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- _____, (1999), *The Consensus Building Handbook*, London: Sage Publications.
- Susskind, L. E. y C. Ashcraft, (2010), “How to reach fairer and more sustainable agreements”, en J. Dore, J. Robinson y M. Smith, (eds.), *Negotiate – Reaching Agreements over Water*, Gland, Switzerland: IUCN.
- Stigler, G., (1980), “An Introduction to Privacy in Economics and Politics”, *Center for Study of Economy and State* 10, University of Chicago.
- Stokes, S., B. Manin y A. Przeworski, (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Torres, M., (2012), “El Partido Nueva Alianza sale de la coalición electoral con el PRI y PVEM, *CNN México*, <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/01/20/el-lider-del-pri-buscara-cambios-a-la-coalicion-con-verde-y-nueva-alianza>, 20 de enero de 2012.
- Tsebelis, G., (2005), *Actores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Tyler, T. R., R. J. Boeckmann, H. J. Smith y Y. J. Huo, (1997), *Social Justice in a Diverse Society*, Westview Press.
- Vargas, L. G., (2010, junio 29), “La SEP y la eliminación de las humanidades”, *La Jornada*, recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2010/06/29/opinion/022a2pol>.
- Walton, R. y R. Mckersie, (1965), *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Yin, R. K., (2004), “Case Study Methods”, revised draft to appear in the 3rd edition of *Complementary Methods for Research in Education*, Washington, DC: American Educational Research Association, forthcoming.
- Zea, L., (1984), *El positivismo en México: Nacimiento apogeo y decadencia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zurita, Ú., (2008), “Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica 2000-2006”, en *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas*, México: OCE, pp. 63-78.

JOSÉ DEL TRONCO PAGANELLI. Profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) sede México. Es maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Flacso y doctor con Mención de Honor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Entre 2010 y 2012 fue coordinador del Observatorio Ciudadano de la Seguridad Escolar y de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas de la Flacso. Ha sido consultor de la UNESCO, del Gobierno Federal, así como de los Gobiernos del Distrito Federal, Hidalgo y Puebla, en análisis, diseño y evaluación de políticas públicas. Fue miembro del consejo editorial de *Opinión Pública* del diario *Reforma* y desde 2014 es miembro del comité editorial de la *Revista Mexicana de Opinión Pública*. Tiene publicaciones en diversas revistas especializadas nacionales e internacionales, y ha sido docente en universidades de Colombia, Ecuador, España, México, y Argentina, donde también se desempeñó como investigador y redactor del Informe Argentino de Competitividad del Foro Económico Mundial entre 2000 y 2002. Correo: jdetronco@flacso.edu.mx

MARA HERNÁNDEZ ESTRADA. Doctora en Administración y Comportamiento Organizacional en el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Es egresada de la Maestría en Administración Pública de Harvard, donde también se certificó como mediadora. Ha sido asesora del Senado de la República y consultora de Naciones Unidas. Fue Directora General del Centro de Colaboración Cívica y es Miembro de la red *Partners for Democratic Change International* donde desarrolla programas de fortalecimiento a las capacidades de diálogo, colaboración y manejo de conflictos en asuntos de interés público. Tiene diversas publicaciones nacionales e internacionales, y actualmente es profesora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Campus Santa Fé, donde coordina diversos programas académicos sobre Mediación y Resolución de Conflictos. Correo: mara.hernandez@cide.edu.mx

