



## Revista de Investigación Educativa 24

enero-junio, 2017 | ISSN 1870-5308 | Xalapa, Veracruz

© Todos los Derechos Reservados

Instituto de Investigaciones en Educación | Universidad Veracruzana

### Racionalidad, comunicación y gestión política del gobierno federal en las Reformas Educativas de 1993 y 2013

Rationality, communication and public management of the federal government in the Educational Reforms of 1993 and 2013

Dr. José Antonio Ramírez Díaz

Profesor-Investigador  
Universidad de Guadalajara, México  
sigeanton@hotmail.com

La Reforma Educativa de 2013 originó una creciente resistencia de los maestros del nivel básico a su aplicación y un fuerte cuestionamiento a su fundamentación educativa, proveniente de diferentes grupos de académicos. A tres años de su decreto, las acciones de rechazo se sostienen y el conflicto entre maestros y el gobierno federal no muestra señales de resolución. El propósito del presente artículo es realizar una comparación de la gestión en las reformas educativas consumadas en 1993 y 2013. Para ello, se fundamenta teóricamente la relación del Estado y el sector educativo, se reconstruyen las acciones de gobierno al implementar las reformas, el manejo de los brotes de rechazo y su perfil de atención. La comparación, revela diferencias en la articulación de las reformas, en los instrumentos de política educativa, en las estrategias de consulta a la sociedad y, fundamentalmente, en las formas de negociar los contenidos y su ejecución con el gremio magisterial, situación que desencadenó la escalada de oposición a la reforma de Peña Nieto.

**Palabras clave:** Reforma educativa; conflictos políticos; política educativa; discurso político; violencia.

**Recibido:** 24 de abril de 2016 | **Aceptado:** 06 de octubre de 2016

The Educational Reform of 2013 originated an increasing resistance of the teachers of the basic level to his application and a strong question to his educational foundation from different groups of academicians. To three years of his decree, the actions of rejection are supported and the conflict between teachers and the federal government, it does not show signs of resolution. The intention of the present article is to realize a comparison of the management in the educational reforms in 1993 and 2013. For it, there is based theoretically the relation of the State and the educational sector, the actions of government are reconstructed on having implemented the reforms, the managing of the outbreaks of rejection and his profile of attention. The comparison reveals differences in the articulation of the reforms, the instruments of educational policy, in consultation with the society strategies, and, most importantly, in the forms of negotiating content and its implementation with the Magisterium, which triggered the escalation of opposition to reform Peña Nieto.

**Keywords:** Educational reform; political conflicts; educational policy; political discourse and violence.

## Racionalidad, comunicación y gestión política del gobierno federal en las Reformas Educativas de 1993 y 2013

Rationality, communication and public management of the federal government in the Educational Reforms of 1993 and 2013

Los constantes enfrentamientos suscitados entre el actual gobierno federal de México y un numeroso grupo de maestros que se oponen a la denominada Reforma Educativa (RE) 2013, ha superado a las anteriores por su tardada resolución. Pese a que la historia de la educación en México está llena de confrontaciones, propiciadas, principalmente, por la inconformidad o rechazo a los procesos de elección de los líderes gremiales, por mejorar el salario o por defender los derechos laborales (Arriaga, 1979; Peláez, 2013).

El persistente rechazo a la RE 2013 y la virulencia de la intervención del aparato estatal para lograr su aceptación, son hechos que alientan a debatir el tipo de estrategias empleadas por el gobierno para llevarla a cabo, pues en ellas prevalece un sistemático

uso de recursos de intimidación simbólica y material, así como una postura indiferente a las peticiones de re-estructuración de la RE, de funcionarios y académicos ajenos al movimiento de los maestros.<sup>1</sup>

El fondo del problema abordado se refiere al análisis de la capacidad del gobierno para inducir y consolidar los cambios estructurales en el sector educativo por medio de las reformas, el mantenimiento del orden social y la forma de comunicación empleada para reafirmar el papel del Estado en la educación. El tema se problematiza, desde la teoría, a través de la conceptualización de la racionalidad, la comunicación y lógica de construcción del cambio social, y se establece un juicio, no por el logro educativo, sino por el convencimiento generado para aceptar los cambios y por la preservación del orden social.

Los antecedentes temáticos del presente artículo se remontan a la década de los noventa, periodo en el cual aparece la necesidad laboral, para el gobierno, de los llamados “analistas simbólicos”,<sup>2</sup> nueva profesión con un perfil de capacidades emergente, que permitiría afrontar los retos de la apertura económica, impulsada por el liberalismo económico y la transformación social derivada del adelgazamiento del Estado. A ello se sumó el impulso dado para la realización de cambios estructurales en materia social, política y educativa, por parte de los organismos transnacionales y la banca de desarrollo.<sup>3</sup>

La posterior investigación sobre los “analistas simbólicos” derivó en tres vías: a) académicos que se preocuparon por establecer un proceso de formación escolarizado; b) quienes se centraron en las características e impacto de las reformas que los

1. En este texto se menciona la postura del rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). También puede destacarse la postura de académicos del Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C. (COMIE), la de los investigadores Manuel Gil Antón y Etelvina Sandoval en documentos de carácter público que se incluyen en las referencias bibliográficas: Gil, 2015; La Redacción, 2015b; Redacción AN, 2015; Hernández, 2013.

2. El concepto fue empleado en 1992 por Robert Reich en el libro *The work of nations*. En América Latina se divulgó gracias a la obra de Cecilia Braslavsky (1995 hasta 2005) y con el texto de Brunner y Sunkel: *Conocimiento, sociedad y política* de 1993. Son estos autores los que permiten forjar el núcleo de la conceptualización del “analista simbólico” como un profesionista con la capacidad de producir, transportar y usar el conocimiento para la resolución y arbitraje de los problemas emergentes, así como capacidad para tejer relaciones de cooperación y consolidar las reformas. Brunner y Sunkel lo caracterizan con capacidades para “manipular el conocimiento”.

3. Se anotan en este rubro el Consenso de Washington y la Declaración Mundial de Educación para Todos de Jomtien. Entre los principales bancos que financiaron las reformas se encuentran el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

analistas simbólicos producían, y c) quienes consideraron a los agentes de la negociación en un campo social en el cual se fraguaron disputas simbólicas concomitantes a la concepción, planeación, organización y ejecución de las acciones.<sup>4</sup>

El presente artículo compara las dos reformas más relevantes que se han efectuado en la educación básica de México. La primera de ellas, emergente en el apogeo de los cambios estructurales de la década de los noventa, y la que inició en 2013 y está en desarrollo. Las coincidencias entre ambas son el incluir cambios en las relaciones entre gobierno y magisterio y haberse impulsado con gobiernos del mismo partido político en el poder; sus discrepancias se muestran en cuanto al mantenimiento del orden social y control del conflicto. En ambos casos, se revisan las acciones documentadas en libros y revistas que describen el inicio público de las reformas, su consumación y consecuencias sociales en los períodos de gobierno del equipo que las impulsó.

Es importante aclarar que el análisis no abordará los rasgos pedagógicos y didácticos de las reformas. Es decir, no pretende evaluar los contenidos educativos de las políticas propuestas ni los resultados de su implementación en las aulas. El propósito es caracterizar los procesos de gestión política que fueron articulados para realizar las reformas y reflexionar sobre la naturaleza y resolución del conflicto por parte de los gobiernos en turno con las principales representaciones sindicales de los maestros: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.<sup>5</sup> El texto es descriptivo en cuanto a las acciones desarrolladas para efectuar las reformas e interpretativo en cuanto a las formas de racionalidad, comunicación y manejo del conflicto.

---

4. El ámbito teórico al cual se refiere el texto corresponde al tercero. El planteamiento refrenda el análisis de la capacidad de negociación y manipulación de información de los “analistas simbólicos” para llevar a cabo las reformas educativas. Se atiende la dimensión social de ellas, en la que el orden y el control son básicos para cumplir con los propósitos educativos. Asumidas así, las reformas se ubican como un campo social simbólico, en el cual se efectúa una pugna para crear e impulsar la agenda educativa, a través de las capacidades de negociación y uso de recursos para lidiar con el conflicto y alcanzar los propósitos educativos.

5. Al ubicar como objeto de estudio la gestión, se pone el énfasis en una capacidad de gobierno que se usa en un campo social donde hay negociación y manipulación de información. Por ello, se subrayan los conceptos de racionalidad, comunicación y lógica de instrumentación del gobierno, los cuales se definen posteriormente. No corresponde a este trabajo un estudio sobre las formas de lucha o historia de los sindicatos de maestros. De igual forma, no se abordan los tipos de reformas (clasificación que se obtiene principalmente por sus contenidos o por sus resultados). Ambos serían objeto de un análisis muy extenso que rebasa el tema del presente texto.

Las siguientes preguntas guían el análisis del escrito: ¿Cuáles son las diferencias en la gestión política de las Reformas Educativas (de 1993 y 2013)? ¿Qué contrastes presentan las acciones (comunicación, lógica de instrumentación y racionalidad) de la gestión política con las cuales se buscó trascender e integrar a los grupos antagónicos a las reformas?

El objeto del análisis es el ejercicio político y la capacidad técnica del gobierno como núcleo fundamental del Estado para sostener el orden social y consumir los cambios en la educación. Se parte de la idea de un Estado que, bajo unos principios de racionalidad, instrumenta las acciones de gobierno a partir de los documentos de política pública y, mediante ellos, promueve proyectos de cambio (profundos o superficiales), a través de negociaciones con actores clave, para luego desplegarse como programas (acciones financiadas y con resultados medibles). El conjunto de estas acciones, para ser llevadas a cabo, requieren de capacidades especiales como: negociación de bienes o favores, justificación de razones en las decisiones, fundamentar una lógica causal, secuenciar los procesos, así como el despliegue de un conjunto de estrategias de comunicación en un campo social simbólico en el cual hay juegos de poder entre los negociadores y necesidades de legitimación con los miembros del sector educativo y la sociedad.

El círculo de formación de las políticas establece una relación entre el diagnóstico nacional, el diagnóstico sectorial, la justificación, los propósitos, el tipo de cambio elegido y su financiamiento. Pasa por un proceso de negociación, en el cual se dan transacciones que muchas veces son materiales o simbólicas, se institucionaliza el cambio y se trata de legitimar para su aceptación social. Toda reforma hace uso de un conocimiento, pone en juego una estructura del poder y genera un reordenamiento social, basado en una estrategia de comunicación que pretende alcanzar la legitimación social.

## 1. El Estado y el sector educativo

La educación es un sector estratégico para el control social. Los grandes proyectos nacionales siempre consideran a un tipo de ciudadano deseado para su desempeño laboral y civil, que se refleja en los contenidos de la educación. Para el Estado,<sup>6</sup> la

---

6. El Estado como se emplea en el texto resalta su aspecto sociológico y jurídico. La primera como una unidad de hombres asociados y jerarquizados que se ponen en comunicación con un fin. La se-

relación con los trabajadores de la educación reviste especial importancia, pues la función sustantiva de éstos es formar el sujeto social deseable, bajo los contenidos de las orientaciones y el proyecto de nación que dispone el mismo Estado. Por ello es indispensable tener una planta de maestros que comparta sus directrices y evitar que algún conflicto se refleje en las aulas.

Como cualquier otro sector, el educativo afronta cambios de carácter estructural bajo la rectoría del Estado que, con el propósito de transformar las prácticas al interior de las instituciones educativas, se realizan mediante la renovación de reglas, la administración de medidas disciplinarias y el manejo de recursos materiales y simbólicos.

El poder del Estado para la realización de cambios radica en el despliegue de cuatro facultades: 1) Soberanía. El reconocimiento de que se encuentra por encima de todo y de todos, lo cual le otorga la capacidad para distanciarse de los sujetos y establecer un orden en sus actividades sin mediar consentimiento alguno. 2) Secrecía de información. Con base en un principio de confidencialidad, el Estado se convierte en un administrador de la información e incluso puede ocultarla, con el pretexto del beneficio común. 3) Promotor de leyes. Por medio de la promoción y promulgación de leyes, es capaz de normar los comportamientos. 4) Capacidad técnica. Posee el atributo de tomar decisiones capaces de subordinar a los individuos mediante la operación de una burocracia por la que corre información especializada (Bobbio, 1989; Cisneros, 2014).

Si se avanza un poco más, el Estado posee la capacidad de crear, mantener o modificar formas de representación general que alimentan procesos de clasificación en la vida cotidiana. Un ejemplo de ello serían los significados oficiales de la noción de público, calidad o modernización de la educación. El Estado cuenta con los medios para intentar influir en la sociedad y modificar la frontera entre lo público y lo privado, definir la alta o baja calidad educativa e inducir lo moderno u obsoleto en la educación. Hay, pues, en el Estado, una capacidad de clasificar, crear normas, mediar las relaciones y tomar decisiones en la vida social (Bobbio, 1989; Bourdieu, 2014).

El poder del Estado no es una abstracción. El ejercicio de gobierno es capaz de materializarlo. Esto se logra a través de los procesos de las instituciones que delimitan los comportamientos y ayudan a preservar la credibilidad en los mandatos estatales. Dichos procesos tienden a permanecer inalterados hasta nuevo aviso.

---

gunda, como una entidad que posee validez y disciplina normativa fundamentada en el derecho. Se acepta que sus componentes son: territorio, población, gobierno y soberanía.

Son los procesos de cambio, los eventos en los cuales es viable dilucidar las creencias que soportan la relación entre el Estado con el sector educativo y la sociedad en general. Es la situación de coyuntura la que incita a descartar las creencias en las acciones que se realizan para adoptar las nuevas reglas de relación como algo verdadero y legítimo para rehacer las nuevas prácticas educativas.

Teóricamente, podemos conceptualizar al Estado como un *campo* de poder, capaz de establecer una escenografía, movilizar a un grupo de personas para elaborar una definición legítima de un problema público que será considerado como oficial y universal por la sociedad. Es una entidad capaz de infiltrar, en la subjetividad, el uso de las categorías y principios de clasificación en las actividades diarias; impone la aceptación de esquemas de evaluación, la apropiación de visiones y el uso de un lenguaje oficial. Es una estructura social internalizada inconscientemente que pauta lo que se piensa, se dice o se hace (Bourdieu, 2013, 2014).

Bernstein (1998) resalta la capacidad del Estado para desplegar normas y mantener el orden social y educativo. Su postura teórica concede un lugar importante a la presencia de reglas para conducir las relaciones a través de categorías y sistemas de clasificación. El efecto de las reglas en educación es el de crear las condiciones de interpretación pertinentes a lo estimado como adecuada instrucción, y a lo considerado como buen comportamiento en las instituciones educativas. Es decir, son reglas de contextualización que proporcionan la materia prima para generar un horizonte o una guía del desempeño que el Estado espera en las prácticas sociales y educativas. Aquí, las reglas traman un esquema de evaluación que transmiten el “deber ser” o el “esto es así”.

En la forma operativa del Estado, el gobierno posee capacidades para mantener el control sobre el sector educativo. Sin embargo, no siempre le es posible hacerlo. En muchas ocasiones se presenta el rechazo a las orientaciones del cambio que promueve y surgen los problemas sociales.

## 2. Las Reformas Educativas de 1993 y 2013

En el presente apartado se formula una narración de los principales acontecimientos que, a través de la relación entre las acciones de gobierno y de los maestros, ayuden a esclarecer la aceptación o el rechazo a las reformas educativas que se pretendían instituir y los medios empleados para resolver los conflictos.



En concordancia con las capacidades y el poder del Estado que fueron explicados en forma previa, se define a las reformas como un conjunto de cambios que se formulan para redefinir y reorganizar el espacio público escolar masificado, capaz de renovar las formas de control social y apoyo a los planes del Estado (Popkewitz, 1998).

Las últimas reformas de mayor impacto en educación básica fueron consumadas por gobiernos encabezados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En ambas, podrá apreciarse que crearon un pacto político para llevarlas a cabo y demostraron la fuerza del Estado al encarcelar a líderes sindicales. Las diferencias se manifiestan en la gestión política empleada y en su aceptación en el sector educativo y la sociedad.

### **2.1 El Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (1993)**

Carlos Salinas de Gortari inició su gestión presidencial el 1º de diciembre de 1988, con una economía que había entrado en crisis desde 1982, en la cual, se habían tomado medidas como la expropiación de los bancos privados nacionales y el control de cambios para evitar la fuga de capitales. Acontecimientos previos, como el terremoto de la ciudad de México y los conatos de huelga en la UNAM, crearon una sensación generalizada de incapacidad de las autoridades para responder a las demandas de la sociedad (Velásquez et al., 2012).

Salinas, partió de transformar el modelo económico e impulsar cambios en otros sectores estratégicos bajo la premisa de que el Estado debería retirarse de la esfera económica. Formuló un ideario, en el que se propuso construir una nueva legitimidad del Estado con el apoyo de organizaciones populares independientes, y consideró a la sociedad civil como un factor central del cambio. Impulsó el Programa Nacional de Solidaridad, tomó como franquicia del cambio la modernización del país y utilizó como plataforma ideológica el “Liberalismo social” que transformó en un programa político (Salinas, 2002; Velásquez et al, 2012).

Al inicio de su gobierno, mostró la fuerza del Estado. El 9 de enero de 1989, en Ciudad Madero, Tamaulipas, un operativo de la Procuraduría General de la República, que contaba con el apoyo del Ejército Nacional, detuvo al líder vitalicio del Sindicato Nacional de Petroleros, Joaquín Hernández Galicia, y al secretario general del gremio, Salvador Barragán Camacho. Ambos fueron acusados de posesión de metralletas Uzzi y de defraudación fiscal (La Procuraduría actuó en persecución de delitos, 1989).



Con la premisa divulgada de promover la participación social y con la idea de asociar a su proyecto de gobierno a los actores clave del país, el 31 de enero de 1989 instaló el Consejo Nacional de Concertación Económica (CNCE), un mecanismo de coordinación de la participación social que se reflejaría en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 (Secretaría de Programación y Presupuesto-Poder Ejecutivo, 1989).

El 8 de febrero de 1989 se iniciaron los foros de consulta popular del PND, bajo un procedimiento que incluía a los diferentes sectores económicos y de gobierno que, por medio de una convocatoria, fueron organizados con el apoyo de los gobernadores y los presidentes municipales. Las notas periodísticas consignan la contribución de comunidades rurales alejadas de las capitales estatales (Mucho interés en la modernización educativa, 1989).

Salinas optó por crear un espacio para el proyecto educativo que vislumbraba. Bajo la coordinación de Mario Aguilera Dorantes, formó la Comisión Nacional para la Consulta sobre la Modernización de la Educación (CNMEB), el 16 de enero de 1989. Al acto protocolario de la firma, fueron convocados los secretarios de Estado, gobernadores, representantes de organizaciones obreras, campesinos y empresarios; asociaciones de padres de familia de profesionales de la educación; la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE). La consulta ubicó a los municipios como eje para obtener información y con ello se formularía el Programa para la Modernización Educativa (PME) 1989-1994 (Aguilera, 1989; Campa, 1989; Secretaría de Gobernación-Poder Ejecutivo, 1990).

Para apoyar la formulación del PME 1989-1994, se crearon foros municipales, regionales y estatales con participación social para revisar contenidos de la educación, métodos de enseñanza y el sistema educativo. La consulta se realizó en dos bloques: la participación abierta y pública de la población entre miembros del sector educativo y social que incluía a padres de familia y, por otra parte, a los “expertos y especialistas de la educación” a invitación del secretario de educación. Los gobernadores y presidentes municipales se encargaron de la organización de los foros. Participaron los 2,382 municipios de México, en 1,312 foros municipales, 83 regionales, 32 distritales, 14 especializados y 31 estatales. Se contó con 53,302 ponencias de los estados y 12,258 del D.F. El procedimiento para procesar la información incluyó un folio por ponencia (Aguilera, 1989; Mendoza, 1990).

El PND se publicó el 31 de mayo de 1989 (Secretaría de Programación y Presupuesto-Poder Ejecutivo, 1989). El PNE 1989-1994 fue presentado en octubre de 1989

y promulgado en 1990. La nota informativa alude a una descentralización y erradicación del burocratismo en la educación (Fuera de la educación centralismo y burocratismo. Compromiso del Presidente Salinas, 1989; Secretaría de Gobernación-Poder Ejecutivo, 1990).

En las acciones del PND se planteó el tutelaje del trabajo de cada sector por medio de los secretarios que supervisarían a los gobiernos estatal y municipal. La dirección de las políticas descansó en el gobierno federal, la coordinación dependía de la administración estatal y municipal con la supervisión de las secretarías (Secretaría de Programación y Presupuesto-Poder Ejecutivo, 1989).

Sin embargo, la gestión no estuvo exenta de conflictos. Entre febrero y mayo de 1989, el sector educativo realizó 41 marchas, 18 mítines, dos plantones y 32 sesiones de negociación. La crisis se presentó en el xv Congreso Nacional Ordinario del SNTE (10 al 13 de febrero de 1989) y se manifestó agriamente del 4 al 7 de marzo, mediante una suspensión de labores de 500 mil trabajadores. La causa del paro fue la falta de acuerdo para ratificar al líder del sindicato, Carlos Jongitud Barrios. El 23 de abril, Salinas se reunió con Jongitud Barrios y al siguiente día se nombraba a la maestra Elba Esther Gordillo nueva secretaria general del SNTE (Salinas, 2002).

La RE se oficializó el 19 de mayo de 1992, con un decreto para llevar a cabo convenios en el marco del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en el cual se describía íntegramente. La reforma tenía como propósito incrementar el financiamiento, reformar contenidos y materiales didácticos, y su descentralización o federalización del sistema educativo. El ANMEB, requirió de un periodo de negociación, en el cual los maestros demandaban mejores salarios, mayor democracia y frenar la amenaza de que se pretendía desmembrar al sindicato para que, en vez de nacional, se convirtiera en sindicatos estatales<sup>7</sup> (Secretaría de Educación Pública [SEP], 1992). Frente a ello, según Salinas (2002), tuvo que negociar el “compromiso de una ley que estableciera la obligación de aumentar anualmente el presupuesto a educación” (p. 1157).

A la fecha de su publicación, el 19 de mayo de 1992, pasaron 3 años desde que se presentó el PME 1989-1994. El 22 de mayo, el secretario de educación del país, Ernesto

---

7. La amenaza a los maestros en esta reforma no fue de carácter laboral, lo fue a la organización gremial. El bajo salario de los maestros, las demandas de democracia al interior del SNTE y la amenaza de desmembrar al sindicato fueron el centro de la negociación con el gobierno federal, la cual se concluyó previo a la difusión de la misma. Cuando esto sucedió, se contaba ya con el apoyo de la cúpula del sindicato. Los entretelones de la tensa negociación se develan en el libro de R. Rodríguez (2013).

Zedillo, comparece ante los diputados. Es hasta el 5 de marzo de 1993 cuando se hacen los cambios en el artículo 3º de la Constitución y el 13 de julio de ese mismo año se publica la nueva Ley General de Educación (Congreso de la Unión, 1993; SEP, 1992, 1993, Salinas, 2002).

Para fines de la comparación que se busca hacer en éste artículo, se hace notar que en el sexenio de Salinas se hizo uso de la violencia con un gremio ajeno al educativo, se instalaron mesas de negociación, que incluyeron al SNTE, para elaborar la reforma y para la formulación de los instrumentos de política pública, en los cuales se involucró a los sectores sociales, empresarial y político. Las notas informativas señalan la realización de eventos en zonas rurales con apoyo de autoridades municipales. La instrumentación política se organizó de lo general a lo sectorial: PND-PSE-ANMEB. Las acciones para concluir la RE, con la promulgación de leyes, requirieron más de cuatro años de trabajo. Los conflictos, fueron resueltos mediante una mesa de negociación con la concurrencia de los afectados y previo a la publicación de la reforma. Posterior a los acuerdos tomados, no se presentaron problemas entre el sector educativo y el gobierno federal.

## 2.2 La Reforma Educativa de 2013

El periodo de Enrique Peña Nieto arrancó el 1º de diciembre de 2012, y significó el retorno del PRI a la presidencia tras dos sexenios en que gobernó el Partido Acción Nacional. La elección de 2012 fue debatida por el excesivo uso de recursos del PRI y el cuestionamiento de su procedencia, ya que se consideraron, eran ilícitos y triangulados en una red internacional de flujo del dinero (Cervantes, 2013; La Redacción, 2012a).

Peña Nieto inicia su gestión con un acuerdo entre partidos políticos que denominó “Pacto por México”, el cual se firmó el 2 de diciembre de 2012 por los presidentes de los tres partidos mayoritarios de México (PRI, PAN y PRD) y por el propio presidente de México; lo atestiguaron los gobernadores y secretarios del gobierno federal (Herrera & Urrutia, 2012). El documento mostraba los ejes de acción sobre los que el gobierno federal intervendría. En educación, anunciaba los cambios que contendría la reforma educativa (Presidencia de la República, 2012). Con esta información como evidencia, se puede interpretar que la RE de Peña Nieto había sido diseñada desde que tomó el poder.

El 10 de diciembre de 2012, en un acto público, aparecen representantes del Senado, diputados y dirigentes de partidos junto al secretario de educación, Emilio

Chuayffet, para presentar la propuesta de Reforma Educativa 2013. La nota informativa, aclara que no estuvo en el Presidium ningún representante del SNTE (Rodríguez, A., 2012).

El día 11 del mismo mes se entregaba la iniciativa de la RE 2013 a la Cámara de Diputados. El 13 de diciembre fue votada y aprobada por dicha Cámara; el 21 de diciembre, por los Senadores. Entre el 6 y 7 de febrero de 2013 es declarada constitucional, el 25 es proclamada y se publica el 26 de febrero de 2013 (Poder Ejecutivo Federal, 2012, Congreso de la Unión, 2013d). Es importante resaltar la rapidez del proceso de promulgación de la RE de Peña Nieto, en 10 días fue votada por Diputados y Senadores. Su aceptación por las entidades federativas se da en un término de 2 meses.

La RE 2013 tiene como objetivo recuperar el control de la asignación de plazas y su movilidad en el escalafón. Para el gobierno federal, el tema es la rectoría del Estado en la educación. El proyecto está fincado en la obligación legal de evaluar a los docentes y la comprobación de un nivel de competencias, definido desde el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, como garantía de ingreso, permanencia y mejora de salario.

La lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo, mostró su rechazo a la RE (La Redacción, 2012b). A diferencia de la reforma del periodo de Salinas, en la cual la amenaza fue a la organización gremial, los contenidos de la reforma de Peña Nieto atentaban contra la seguridad laboral de sus agremiados. Se enfatiza que en la actual reforma los gremios no participaron en la elaboración, anuncio y firma de la misma. El día en que se promulgó la reforma, Gordillo es detenida y acusada por malversación de fondos y lavado de dinero (Castillo, 2013).

Un sector del magisterio impugnó la RE. Ante el repudio generalizado de los maestros, Peña Nieto los acusó de utilizar argumentos falaces para rechazarla (La Redacción, 2013a). En concordancia con la postura del gobierno, Juan Díaz de la Torre, nombrado nuevo dirigente del SNTE, a los dos días de haber sustituido a la maestra Gordillo, ordenó a sus agremiados detener las manifestaciones de rechazo a la RE (Poy, 2013). Por otra parte, las voces de adhesión a la RE vinieron del extranjero. El 15 de marzo de 2013, la directora de la UNESCO, Irina Bokova, mostró su apoyo incondicional a la RE (Amador, 2013).

A partir de abril, la resistencia se intensificó, los maestros establecieron una estrategia legal para detener la RE. Presentaron en tribunales 200 mil amparos en contra la RE. Portavoces del movimiento expresaron que los amparos seguirían acumulándose (La Redacción, 2013b). La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación

(CNTE) y el Comité Ejecutivo Nacional Democrático del SNTE revelaron su oposición a la RE. La nota consigna movilizaciones en Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Distrito Federal; con ello se desataron acciones de resistencia civil (Igartúa, 2013).

En agosto de 2013 se anunció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación negó el amparo para frenar la RE promovido por los maestros. Pese a la reprobación de académicos a la medida tomada en los tribunales, los jueces mantuvieron su decisión (La Redacción, 2013c). Peña Nieto señaló como causa del rechazo a la RE la falta de información de los maestros. Presumía contar con el respaldo del Poder Legislativo y aseguraba que no desistiría en la aplicación de la RE (Campos, 2013; La Redacción, 2013d). El 1 de septiembre de 2013, el PRI, partido al que pertenece Peña Nieto, mencionó que la RE no era reversible (Vergara & Rodríguez, 2013).

La RE se consumó en septiembre de 2013, con la publicación de las leyes secundarias en el Diario Oficial de la Federación, las cuales apuntalan su operación (Congreso de la Unión, 2013a, 2013b, 2013c). El 11 de noviembre de 2013, el secretario de gobierno señaló que no habría marcha atrás para la RE (La Redacción, 2013e).

Durante 2014, las manifestaciones de rechazo a la RE se mantuvieron. Ya en 2015, el 8 de junio, se detuvo y encarceló al maestro Miguel Guerra Castillo, líder opositor a la RE en el estado de Puebla (Páez, 2015). En la línea de endurecer las acciones y el discurso, el 9 de junio de 2015, Peña Nieto mencionó que las reformas son mandato de ley y la RE no sería cancelada (Reformas estructurales son mandato de ley: Peña Nieto, 2015). El 25 de junio de 2015, la Suprema Corte Justicia Nacional avaló la evaluación de los docentes y respaldó la reforma (Poy, 2015). El 2 de julio de 2015, el General Salvador Cienfuegos, secretario de la Defensa Nacional, se declaró a favor de la RE (Aranda, 2015).

El 12 de octubre de 2015 se presentó una movilización nacional convocada por la CNTE y se declararon en paro como manifestación de rechazo a la RE (La Redacción, 2015a). El 9 de diciembre de 2015, el rector de la UNAM, Enrique Graue, mostró su desacuerdo con la RE (La Redacción, 2015b).

En 2016, el 16 de febrero, el secretario de educación, Aurelio Nuño, aceptó que la RE fue laboral, lo cual no había sido concedido por algún funcionario de gobierno en forma previa (Igartúa, 2016).

El 1 de marzo de 2016, Nuño señaló que es irrevocable el despido de maestros que no hayan acatado la evaluación. En otra nota, afirmó que la RE era un hecho constitucional y no se le daría la vuelta: “puede ser para que alguien diga que no está de acuerdo con la reforma, está bien, y lo escucharemos, *nada más que la reforma ya es un hecho*

que ya existe, se aprobó por el Constituyente Permanente y todos estamos obligados a cumplirla. Desde la Constitución hasta las nuevas leyes, *tuvo un amplio debate nacional*, fue aprobada por dos terceras partes en la parte constitucional, leyes secundarias y pasó por los congresos” (Olivares, 2016; Redacción, 2016). Aquí, es digna de subrayarse la afirmación del secretario de la existencia de un debate nacional y el imperativo de la reforma como un hecho (resaltado en cursivas por el autor de este texto).

En la narración cronológica de la RE, podrá apreciarse que se anticipó al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2019 y a la elaboración del Programa Nacional de Educación 2013-2019. Los mecanismos de consulta de los instrumentos de política fueron limitados. El PND 2013-2019 tuvo un periodo de acopio de información del 28 de febrero al 9 de mayo de 2013. El escenario diseñado por el gobierno incluyó la realización de una encuesta ciudadana por Internet, la recepción de propuestas, efectuó cinco foros nacionales con 31 paneles, siete foros especiales con 40 paneles, 32 foros estatales con 160 paneles y 122 mesas sectoriales. Los asistentes totales fueron 28,949. La información que se obtuvo por esos medios fue procesada por el propio gobierno y no se mencionó públicamente el procedimiento con el cual se sistematizó (Gobierno de la República, 2013).

La metodología se trazó mediante un mecanismo cerrado, con poca posibilidad de diálogo. En el caso de la consulta ciudadana por Internet, se otorgó un plazo de dos meses para contestarla y se alcanzó una cifra de 129,299 participaciones. Las preguntas de los cuestionarios se encontraban organizadas según cinco metas definidas por el gobierno federal (Gobierno de la República, 2013).

Las propuestas ciudadanas tenían que ser puestas en ventanillas especiales y se contabilizaron las realizadas por diputados federales y senadores. El total fue de 37,871. Los foros de consulta se organizaron de la siguiente forma: un foro por cada una de las cinco metas nacionales siete foros especiales para grupos con algún rasgo, como jóvenes, mujeres, indígenas, etcétera, y 32 foros estatales. El desarrollo de los foros tenía trazos de evento ritualizado, pues en cada uno de ellos se abordaba un tema específico, por medio de panelistas. Luego se prestaba voz a los asistentes. Las mesas sectoriales consistieron en una convocatoria a las agrupaciones y ciudadanos con interés en hacer propuestas mediante ponencias. Aquí se incluyeron los diagnósticos hechos por funcionarios públicos y las relatorías de cada mesa (Gobierno de la República, 2013).

En el sexenio de Peña Nieto la educación no fue considerada como un tema especial, que requiriera una consulta independiente. Las aportaciones que se realizaron para elaborar el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 fueron contempladas en



el marco general de las acciones diseñadas para el PND. La presentación del PND se realizó el 19 de mayo de 2013, en medio de la confrontación con el magisterio y ante severos cuestionamientos por la manera en la que había participado la sociedad civil para su elaboración (Reséndiz, 2013; Rodríguez, A., 2013).

### 3. La gestión política en las reformas

La capacidad del gobierno para generar cambios sectoriales, conlleva una modificación en la relación con la sociedad. Para alcanzar los objetivos del cambio, hace uso de su facultad para crear, mantener o modificar la representación general de la importancia del cambio mediante un proceso de influencia en la sociedad capaz de instituir confianza en lo que propone.

En la dinámica de las relaciones entre las partes del Estado, es fundamental la vinculación equilibrada del ejecutivo con otros poderes, en especial, con la sociedad, para alcanzar los objetivos de gobierno. La toma de decisiones, la forma de conducir las acciones y la administración de los recursos materiales y simbólicos pueden verse afectadas por situaciones de coyuntura y por las capacidades de los gobernantes.

Entendida como un proceso, la gestión política emplea principios de racionalidad, comunicación y construcción lógica del cambio social para facilitar los proyectos de gobierno. Estos principios son simbólicos, se pueden interpretar a través del discurso, y son capaces de mostrar la definición de sociedad que cada gobierno tiene y la manera con la cual se intenta convencer y justificar el cambio. La gestión política es una capacidad colectiva que se pone en juego al procesar las reformas.

En un escenario de comunicación, existen dos tipos de racionalidad. La instrumental, en la cual se asume como propósito el dialogar para manipular al interlocutor y alcanzar los objetivos particulares. La racionalidad comunicativa es aquella que, dentro de un escenario, los participantes emplean para alcanzar la comprensión y el acuerdo sobre objetivos que rebasan lo particular y se incrustan en el bien común. Los acuerdos se toman sobre lo que existe (lo objetivo), el marco de regulación de las relaciones sociales (la norma) y la autenticidad de los afectos de los interlocutores (Habermas, 2002).

La racionalidad como parte de la gestión política, alude al uso del conocimiento de los agentes en la construcción de los escenarios de comunicación para definir los temas, las acciones por realizar y en clarificar la legitimidad de las formas con las cua-



les se pretende establecer (o imponer) acuerdos. La construcción de los escenarios de comunicación y las racionalidades que se despliegan dependen, en gran medida, de los procedimientos asumidos por el gobierno para la construcción de la agenda y las justificaciones del cambio.<sup>8</sup>

La pragmática del discurso ha evidenciado la existencia de la intención para que, al comunicarse, el interlocutor acepte lo que se dice y haga lo que se pide cuando se habla. En este sentido, conviene relevar la presencia de la intención en el discurso oficial, que puede oscilar entre la pretensión por llegar a un acuerdo (racionalidad comunicativa) o manipular la información para conseguir sus propósitos (racionalidad instrumental).

Por fuera de la mesa de negociación también existe la necesidad del gobierno para comunicarse con la sociedad, y forjar la aceptación a los cambios que se acuerden. A diferencia del diálogo cara a cara en una negociación, en la comunicación pública no hay interlocutor visible, pero sí un mensaje a una audiencia inmaterial del que se puede interpretar cómo se define a la sociedad.

En la comunicación pública se puede considerar a la sociedad como una masa en la que abundan rasgos de ignorancia y desinformación, o como un conjunto de individuos que son capaces de expresar su opinión en los escenarios de su vida cotidiana o por los canales de información masiva disponibles. Teóricamente, si la idea de la sociedad es la segunda, en los escenarios públicos se buscará contar con un número paritario de representantes de la sociedad y el gobierno, así como establecer los medios para que cualquier opinión sea replicada de inmediato. Hacerlo de esta manera favorece el acuerdo público y el respeto a la autonomía de la sociedad, y permite a los gobernantes, afrontar el reto de lograr que la opinión pública acepte los acuerdos de planes, estructuras, prácticas y objetivos de quienes detentan el poder (Habermas, 2004; Mills, 1957).

La gestión política, entendida como un proceso de comunicación, exhibe un tipo de racionalidad en procesos de cambio social como las reformas. El ejercicio de comunicación puede oscilar entre: a) una imposición de la reforma, cuando se basa en una comunicación que atiende los intereses y propósitos de un grupo sobre la necesidad y el tipo de cambio; b) un acuerdo de la reforma, cuando los participantes maximizan la idea de alcanzar una comprensión de la necesidad y las formas de cambio de un sector.

---

8. Una explicación pertinente a la educación y con información teórica más amplia, donde se muestra el marco trascendente de los escenarios de comunicación, se puede leer en Ramírez (2016).

La comunicación en la gestión política no expresa la racionalidad en un solo momento, se manifiesta a lo largo del tiempo, en escenarios privados y públicos, y, a través de ellos, construye las acciones que movilizan a los sujetos. Es un campo social en el cual se pugna por negociar o imponer una reformulación a las prácticas de los sujetos, a través de la modificación de reglas que redefinen el buen desempeño; con ello se trastocan las formas de organización gremial, las condiciones laborales y las concepciones de “lo educativo”.

Las reformas revisadas muestran importantes diferencias en la construcción de escenarios de comunicación para su concepción, su instrumentación, la resolución del conflicto y en la forma que el gobierno las legitima ante la sociedad. En la Tabla 1 puede observarse una síntesis de la secuencia de las acciones realizadas por los gobiernos de Salinas y Peña Nieto, donde se constatan diferencias en la articulación de los escenarios de negociación, en la lógica de su formulación y el sostenimiento ante la opinión pública, así como en la inserción de las RE en los instrumentos de política.

En el periodo de Salinas, existe, en los documentos de política pública, una relación que va de lo general a lo particular para llegar a la RE. Primero se publicó el proyecto general (PND), después se pasó a lo sectorial (PSE) y concluyó en lo particular (RE). La promulgación de leyes y los cambios constitucionales se efectuaron como colofón de la reforma en 1993. Esto resulta indicativo de que la legitimación de la reforma nunca estuvo soportada por la legislación.

En el caso de Peña Nieto, la RE se promulgó antes de iniciar la consulta sobre el PND y el PSE. El periodo en que se fraguó la RE es muy breve, se da a tres meses de haber iniciado su gestión y las leyes secundarias se promulgan antes de cumplir un año en la presidencia. En este caso, declarar la reforma como legal y constitucional fue el aspecto central de la legitimación.

La demostración del uso de la fuerza con Salinas se realizó con un líder ajeno al de los maestros. Para el cambio de secretario general del gremio de maestros, hubo negociación. En el actual sexenio, Peña Nieto fue en forma directa contra la lideresa de los maestros, se empleó la fuerza pública para contener las manifestaciones magisteriales en diferentes estados del interior de México, se ha aprehendido a quienes encabezan la oposición y se generó un despido masivo de maestros por no acatar la ley.

Tabla 1. Comparativo de acciones para la Reforma Educativa

|   | Salinas de Gortari   | Peña Nieto  |
|---|--|---|
| <b>Inicio de Gestión presidencial</b>                 | 1 de diciembre de 1988   | 1 de diciembre de 2012  |
| <b>Demostración de fuerza</b>                         | Aprehensión de líder de petroleros, 9 de enero de 1989.  | Detención de líder de maestros, 26 de febrero de 2013.<br>Se encarceló a opositores a la reforma.<br>Se generó un despido masivo de maestros. |
| <b>Mesa de consulta y acuerdos</b>                    | CNMEB, 16 de enero de 89.<br>CNCE, 31 de enero de 89.<br>Diversos actores que incluían sociedad y maestros. Poder ejecutivo y legislativo. | PPM, 2 de diciembre de 2012.<br>Con presencia del Poder ejecutivo y legislativo.  |
| <b>PND Inicio de consultas</b>                        | 8 de febrero de 1989   | 28 de febrero de 2013   |
| <b>PND publicado</b>                                  | 31 de mayo 1989  | 19 de mayo de 2013  |
| <b>PNE difundido/publicado</b>                        | 9 de octubre de 1989/29 de enero de 1990   | 19 de mayo de 2013  |
| <b>Mecanismos de Consulta del PND</b>                 | Nacional con participación de gobiernos estatales y municipales.   | Nacional centralizada y basada en Internet.   |
| <b>Mecanismos de Consulta de la Reforma Educativa</b> | Nacionales con inclusión de municipios de zona rural.  | Centrada en Internet. Sin convocatoria pública.   |
| <b>Periodo de conflicto</b>                           | Acotado y resuelto   | Permanente  |
| <b>Crisis de conflicto</b>                            | 17 de mayo de 1992   | Permanente  |
| <b>Resolución de conflicto</b>                        | 18 de mayo 1992  | Sin resolución  |
| <b>Promulgación de Reforma</b>                        | 19 de mayo de 1992   | 25 de febrero de 2013   |
| <b>Cambios constitucionales</b>                       | 5 de marzo de 1993   | 7 de febrero de 2013  |
| <b>Nueva Ley de Educación</b>                         | 13 de julio 1993   | 11 de septiembre de 2013  |
| <b>Conflictos posteriores</b>                         | No hubo  | Permanecen  |
| <b>Actores oficiales en comunicación</b>              | Ejecutivo, Secretario de Educación   | Partidos políticos, organismos extranjeros, diferentes Secretarías y ejecutivo.   |
| <b>Opinión pública</b>                                | Positiva y negativa  | Negativa  |

Fuente: Elaboración propia.

Salinas de Gortari planteó mesas de consulta nacionales, una de ellas especializada en educación, y generó eventos protocolarios con la comparecencia de una pluralidad de actores, entre los que se encontraban los representantes sindicales de los maestros. Se apoyó en los gobiernos estatales y municipales para la realización de las consultas y, según las notas informativas, hay evidencia de que la población rural participó en ellas. La sistematización de la información fue coordinada con los niveles de gobierno y autoridades académicas.

Peña Nieto realizó exclusivamente un acuerdo con los presidentes de partidos políticos, hecho que fue estimado como suficiente para emprender la RE. Se realizó una consulta nacional cerrada sobre la reforma y en los actos protocolarios la presencia de los líderes sindicales fue secundaria. La opinión pública no fue considerada en su elaboración. Por lo mismo, la RE no logró obtener una base de legitimidad social, sólo lo hizo por medio de la legalidad. En relación a los instrumentos de política pública, Peña Nieto utilizó mecanismos cerrados de consulta que, para el caso del PND y PSE, se realizaron después de haberse promulgado la RE.

Para la realización de la RE, Salinas enfrentó la oposición, pero según refiere en sus memorias, la sentó en la mesa de negociaciones y logró los acuerdos para llevarla a cabo. Convino un cambio de secretario general del SNTE y asumió las resistencias a la ejecución de la reforma. Tras los acuerdos, no se mostró conflicto alguno.

Peña Nieto ha tenido que enfrentar la oposición a la RE desde que la promovió. No sólo de parte de los maestros, sino de los miembros de la academia y organismos descentralizados como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Además, se ha desatado la violencia tanto del magisterio como por parte del gobierno y una gran fracción del gabinete ha tenido que manifestarse en favor de la RE. En este sentido, se destaca el pronunciamiento del Secretario de Defensa sobre el tema.

En la actual RE, los acercamientos entre el gobierno federal y los maestros que muestran diferencias con la reforma, no parecen mostrar racionalidad comunicativa, pues en el discurso del gobierno peñista no hay apertura a tomar acuerdos. Siempre se refiere que “la reforma es legal” y “no se dará marcha atrás a la reforma”. En los hechos, el gobierno hizo uso intenso de la violencia, con la aprehensión de maestros, el frecuente empleo de la fuerza pública ante las manifestaciones sociales y con el despido de maestros que no acudieron a la evaluación.

Ante la carencia de escenarios de negociación, sin discusión previa, sin atender la emergencia del conflicto, asentada en la fuerza de la autoridad y bajo el manto de una retórica basado en lo legal, la RE 2013 se percibe como algo impuesto y muestra

una distancia con la reforma salinista si se evalúa a través de la ausencia de conflicto posterior a su adopción y a la aceptación que la sociedad y los maestros le confirieron.

En medio de la actual confrontación en educación, se encuentra la sociedad. La relación de ésta con el gobierno enfrenta severos problemas entre los que resalta la desconfianza en las instituciones. Si bien es cierto que se trata de un fenómeno mundial, las condiciones de distanciamiento agudizarán el desapego y desinterés de la población hacia los procesos democráticos y las acciones de gobierno, por la incertidumbre de que los miembros del gobierno antepongan sus intereses particulares sobre el bien común (Rosanvallon, 2007). El caso específico de la RE de Peña Nieto fortalece esa imagen, pues no ha logrado incrementar la confianza de la sociedad para las nuevas acciones de gobierno que se emprenden.

La persistencia del conflicto en la RE de Peña Nieto y el tipo de declaraciones que realizaron las autoridades, inducen a pensar que, para la gestión política, se consideró sólo fundamentar las acciones en el aspecto legal para legitimarse ante la sociedad. En el diseño de acciones de la RE 2013 lo que se hizo primero fue crear un contexto normativo (modificación a la Constitución y emisión de leyes secundarias) basado en el acuerdo entre el ejecutivo y los partidos políticos, luego confirmado por el poder legislativo. A partir de un contexto legal, se procedió a ubicar a los maestros que no cumplían la ley (o los nuevos principios de constitución) para clasificarlos como ejecutores de actos ilegales y merecedores de una sanción. Posterior a ello, en medio del conflicto, las declaraciones de las autoridades aseguraron que la RE fue discutida y las acciones contra los maestros fueron por el bien de la educación. De hecho, afirmaron que la RE, era una realidad. Es decir, imprimen su versión de los acontecimientos y objetivan la reforma en el mundo educativo. La verdad es que la RE sigue siendo cuestionada por la opinión pública, no fue discutida públicamente y puede revertirse la base legal en que se sustenta.

Al centrar la atención en la comunicación del gobierno con la sociedad, se entiende que el cambio social impuesto con la reforma no ha sido plenamente aceptado, y sólo lo será cuando la sociedad lo acepte y lo asuma. Aquí el punto central es que no se creó la confianza para que la reforma fuera aceptada por el gremio y la sociedad; la principal causa es que no existió un proceso de consulta pública que pudiera incluir las propuestas sociales. Tampoco se creó un escenario para la negociación y con ello dar solución a las peticiones de los maestros. Ante esta circunstancia, la única fuente que el gobierno tiene para validar la RE es divulgar su carácter legal y constitucional.

Si asumimos que la base de la comunicación entre el gobierno y la sociedad se fundamenta en creencias y saberes compartidos intersubjetivamente, se debería partir de buscar el diálogo y convencer a los maestros para aceptar y asumir las nuevas reglas de las prácticas laborales, así como crear espacios para la participación de la sociedad en el desarrollo de la nueva educación. Nada de esto sucedió. Se da el caso de que la actual RE, la jerarquización de las necesidades, la dimensión de los cambios y los códigos de regulación del nuevo comportamiento se crearon entre un reducido grupo de políticos.

Ante las circunstancias, el discurso público de gobierno se orienta a hacer creer que los maestros y la sociedad deben obedecer por obligación, por apego a las nuevas leyes que fueron discutidas y promulgadas por ese reducido grupo de personas. Obedecer porque existe una nueva ley o por apego simple a lo que dice la autoridad, es una fórmula que se vincula más a la tradición de las dictaduras o de las monarquías y se aleja del modelo de las democracias, donde se debe criticar, discutir y tomar los acuerdos en forma pública.

La racionalidad comunicativa, radica en una reflexión sobre los cuestionamientos a lo que se dice. Consiste en un tipo de comprensión de los cuestionamientos de las pretensiones de validez de lo que se menciona. En una justificación del gobierno peñista habría racionalidad si se demuestra capacidad para argumentar y sostener la validez y eficacia de su planteamiento o, en su caso, para corregirlo cuando la contraargumentación favorezca el bien común. Lo que ha mostrado el gobierno federal es una incapacidad de acordar sin coacciones para generar consenso. Se carece de un habla argumentativa que supere la subjetividad inicial de los respectivos puntos de vista y garantice la unidad de los objetivos educativos.

## Conclusiones

Con el presente texto se ha buscado encontrar una respuesta a las causas de la prolongada confrontación entre el magisterio y el actual gobierno federal, derivada de la implementación de la RE 2013. El propósito no fue demostrar si una u otra son educativamente mejores. El análisis se centró en reflexionar sobre el control y el orden social que emana de cada una de ellas y en los rasgos de la gestión política, asumida como los rasgos de racionalidad implícita en la comunicación y la lógica de articulación de las acciones en los instrumentos de política educativa que fundamentan las reformas.

La presentación de un marco teórico basado en Bernstein, Bourdieu y Habermas pretende rescatar el carácter simbólico del proceso de producción de realidades en la educación y la importancia de la comunicación para evidenciar la racionalidad de los participantes y la lógica de construcción de las acciones colectivas para llevar a cabo los cambios educativos. Los gobiernos, como promotores de los mismos, necesitan poseer la capacidad para lograr que el nuevo conjunto de principios y creencias generales que regulan una actividad, sean aceptados por los sujetos afectados y los lleve a alcanzar la auto-regulación en las nuevas prácticas sociales.

La emergencia de los analistas simbólicos hizo visible la importancia de la gestión política para los procesos de reforma. A diferencia de la investigación que se centró en un inventario de cualidades personales que podrían enseñarse en las instituciones educativas, en este texto se explicó la gestión política, relevando el carácter simbólico de la comunicación y su función para negociar, acordar y legitimar el cambio de las prácticas educativas dentro de un campo social que se construye a lo largo del tiempo.

Al remitirme a autores clásicos en sociología, como autor asumo que su lectura ayuda a la reformulación conceptual de los acontecimientos recientes, con ello abordo un punto central del debate sobre su importancia y uso en los trabajos académicos, debate que permanece abierto. En este sentido, se propone asumir la gestión política no como un proceso administrativo que relaciona acciones y recursos en el tiempo. Se asume como una capacidad simbólica de gobierno, donde se muestra un tipo de racionalidad a través de la comunicación para la renovación de las prácticas laborales y el mantenimiento del orden social.

El análisis realizado no permite establecer si alguna reforma fue mejor que otra, pues no fue el tema. Sin embargo, otorga los elementos para afirmar que la gestión política en la RE de 1993, se realizó con el involucramiento de las partes afectadas, se privilegió el diálogo y no la legislación para llegar a los acuerdos que neutralizaron las posteriores manifestaciones sociales masivas. De igual manera, la reforma respetó el ciclo natural de la formulación de las políticas educativas.

Sin renunciar a la demostración pública de fuerza, el gobierno de Salinas pudo establecer un acuerdo que fue amparado en términos legislativos y comunicativos entre los sujetos institucionales. A la larga, la nominación oficial contribuyó a producir nuevas jerarquías y activó en los cuadros sociales un nuevo sistema de principios y valores para ejercer las tareas educativas. Se conoce que tuvo que renunciar a modificar la organización gremial.



A través de la información revisada en el texto se demuestra que en el tiempo que ha transcurrido en el sexenio de Peña Nieto se ha instaurado un manejo cupular y centralizado. El pacto formulado con los presidentes de los partidos, apenas un día después del inicio de su mandato, ilustra de manera precisa la forma en la cual sería conducida la educación. Mediante un acuerdo alcanzado por unos cuantos, se definieron contenidos, plataforma de legitimación y medidas para sostener la reforma.

En un cálculo que parece errado, optó por crear en primer término el marco legal para someter al magisterio a los requerimientos de evaluación y aumento salarial por resultados. El mayor defecto de ésta acción es haberla gestado con el apoyo exclusivo del aparato estatal. Ni los maestros ni la sociedad tuvieron participación en la reforma. Con ello se clausuró un mecanismo de confianza social basado en la comunicación con la población y el gremio; la consecuencia de ello ha sido una enorme dificultad para obtener la legitimación social.

Intentar reformar la educación por medio de la fuerza policiaca y obstruyendo la comunicación con la sociedad y los maestros, es una acción autoritaria donde lo único que se demuestra es la incapacidad del gobierno para proponer acciones, someterlas a la crítica y re-elaborar, con base en los acuerdos tomados, planes conjuntos con los interesados. Es decir, exhibe la falta de racionalidad comunicativa que los gobiernos de las democracias modernas deben incentivar. La posición distante del gobierno con los maestros y con la sociedad muestra una fractura con la sociedad.

Otro asunto cuestionable en el gobierno de Peña Nieto, es la manera en la cual se elaboraron los instrumentos de política pública. En teoría, en la política pública se parte de un diagnóstico del país que se corrobora y se modifica con base en los puntos de vista de la sociedad y los estudios de los especialistas en cada sector. A partir de ello se generan los programas de acción sectorial, donde se incluyen los cambios estructurales para el sector productivo o social que los requiera. Atenta contra la teoría y la lógica la manera en que operó el equipo de Peña Nieto, pues primero generó la RE y después recurrió a mecanismos cerrados de consulta para diseñar el PND y PSE.

Los resultados muestran la necesidad de desarrollar investigaciones que profundicen en las posibles causas de la transformación de la relación corporativa entre Estado, sindicatos y sociedad, pues son evidentes las diferencias en el manejo entre ambos gobiernos priistas.

En especial, resulta importante identificar los intersticios de las negociaciones privadas en los documentos que elaboran los funcionarios, luego de ejercer el poder.

Pues es a través de ellos como se podrá evidenciar si los acuerdos adoptados para la educación tienen como fondo el bien común o, en su caso, sólo atendieron los intereses particulares de los negociadores o sus grupos.

## Lista de referencias

- Aguilera, M. (1989). Consulta Nacional para la Modernización de la Educación. *Revista de Administración Pública*, 74, 31-44. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18642/16761>
- Amador, J. (15 de marzo de 2013). Espaldarazo de la UNESCO a la reforma Educativa. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/336332/espaldarazo-de-la-unesco-a-la-reforma-educativa>
- Aranda, J. (2 de julio de 2015). Apoya SEDENA la reforma educativa. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/02/sociedad/037n2soc>
- Arriaga, M. (abril-junio, 1979). El magisterio en lucha. *Cuadernos Políticos*, 27, 79-101. Recuperado de <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.27/CP27.10.MariadeLaLuzArriaga.pdf>
- Bernstein, B. (1998). *Pedagogía, control simbólico e identidad*. Madrid: Morata.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (2013). *La nobleza de Estado. Educación de elite y espíritu de cuerpo*. Argentina: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado*. Barcelona: Anagrama.
- Campa, H. (14 de enero de 1989). La revolución educativa se vuelve modernización y traerá otra consulta. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/152088/la-revolucion-educativa-se-vuelve-modernizacion-y-traera-otra-consulta>
- Campos, L. (28 de agosto de 2013). Advierte Peña que no hay marcha atrás en reforma Educativa. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/351291/advierte-pena-que-no-hay-marcha-atras-en-reforma-educativa>
- Castillo, G. (27 de febrero de 2013). Muestra Peña su poder; cae Elba Esther Gordillo. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/27/>
- Cervantes J. (23 de enero de 2013). PRI sí usó tarjetas Monex, sí “dispersó” 70 MDP...

- pero IFE lo exonera. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/331533/pri-si-uso-tarjetas-monex-si-disperso-70-mdp-pero-ife-lo-exonera>
- Cisneros, I. (2014). *Norberto Bobbio: de la razón de Estado al gobierno democrático*. Recuperado de [http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/norberto\\_bobbio\\_de\\_la\\_razon\\_de\\_estado\\_al\\_gobierno\\_democratico.pdf](http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/norberto_bobbio_de_la_razon_de_estado_al_gobierno_democratico.pdf)
- Congreso de la Unión. (05 de marzo de 1993). Decreto que declara reformados los artículos 3º y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4721720&fecha=05/03/1993](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4721720&fecha=05/03/1993)
- Congreso de la Unión. (11 de septiembre de 2013a). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013)
- Congreso de la Unión. (11 de septiembre de 2013b). Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013)
- Congreso de la Unión. (11 de septiembre de 2013c). Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013)
- Congreso de la Unión. (2013d). Decreto por el que se reforman los artículos 30, en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013)
- Fuera de la educación centralismo y burocratismo. Compromiso del Presidente Salinas. (10 de octubre de 1989). *El Informador*. Recuperado de <http://hemeroteca.informador.com.mx/>
- Gil, A. (2015). *Petición de cambio a la Reforma Educativa 2013* [Mensaje en un blog]. Recuperado de <https://www.change.org/p/sep-mexico-por-una-reforma-educativa-necesaria-y-respetuosa-del-magisterio>
- Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>

- Habermas, J. (2002). *Teoría de la Acción Comunicativa (Vol. I Racionalidad de la acción y racionalización social)*. México: Taurus.
- Habermas, J. (2004). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Hernández, L. (02 de febrero de 2013). La cal(am)idad educativa. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/05/politica/019a1pol>
- Herrera, C., & Urrutia, A. (03 de diciembre de 2012). Concreta Peña Nieto la firma del Pacto por México. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/03/>
- Igartúa, S. (13 de abril de 2013). Estallido social, si se impone reforma educativa. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/338967/estallido-social-si-se-impone-reforma-educativa>
- Igartúa, S. (16 de febrero de 2016). Reforma educativa tuvo carácter administrativo y laboral, reconoce Nuño. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/430362/reforma-educativa-tuvo-caracter-administrativo-y-laboral-reconoce-nuno>
- Mendoza, J. (1990). El gobierno definió la estrategia de modernización para la investigación y el posgrado. *Revista Elementos. Ciencia y cultura*, 2(14), 3-7. Recuperado de <http://www.elementos.buap.mx/num14/htm/elem14.htm>
- Mills, C. W. (1957). *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mucho interés en la modernización educativa. (06 de marzo de 1989). *El Informador*. Recuperado de <http://hemeroteca.informador.com.mx/>
- Olivares, E. (01 de marzo de 2016). Irrevocable el cese de 3 mil 360 maestros: Nuño. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/03/01/irrevocable-el-cese-de-3-mil-360-maestros-nuno-9784.html>
- Páez, S. (08 de junio de 2015). Detienen a maestro líder de opositores de la Reforma Educativa. *Diario e-consulta*. Recuperado de <http://www.e-consulta.com/nota/2015-06-08/seguridad/detienen-lider-de-maestros-opositores-reforma-educativa>
- Peláez, G. (17 de noviembre de 2013). 1958: paro, guardia permanente y elección del CES 9 del SNTE [Mensaje en un blog]. Recuperado de [http://www.lahaine.org/mm\\_ss\\_mundo.php/1958-paro-guardia-permanente-y-eleccion](http://www.lahaine.org/mm_ss_mundo.php/1958-paro-guardia-permanente-y-eleccion)
- Poder Ejecutivo Federal. (11 de diciembre de 2012). Iniciativas del titular del Poder Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

- en materia de educación. *Gaceta Parlamentaria*, 16(3664-II), 1-18. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/20121211-II.pdf>
- Popkewitz, T. (1998). *La sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- Poy, L. (02 de marzo de 2013). “Aplacar” la protesta por la reforma educativa, ordenó Díaz de la Torre. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/03/02/politica/003n1pol>
- Poy, L. (25 de junio de 2015). Lamentable, la decisión de la Corte de avalar la evaluación docente: expertos. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/06/25/politica/004n1pol>
- Presidencia de la República. (2012). *Pacto por México*. Recuperado de <http://pacto-pormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>
- La Procuraduría actuó en persecución de delitos. (11 de enero de 1989). *El informador*. Recuperado de <http://hemeroteca.informador.com.mx/>
- Ramírez, J. A. (enero-abril, 2016). Análisis de las inequidades en la Educación Superior de México para introducir un modelo teórico multidimensional de equidad en educación. *Revista Comunicações*, 23(1), 65-89. Recuperado de <http://www.bibliotekevirtual.org/revistas/Metodista-UNIMEP/COMUNICACOES/v23n01/v23n01a04.pdf>
- La Redacción. (14 de julio de 2012a). Vinculan a Monex con “lavado” y transferencia de recursos al narco. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/314087/vinculan-a-monex-con-lavado-y-transferencia-de-recursos-al-narco>
- La Redacción. (19 de diciembre de 2012b). Gordillo salta: rechaza reforma educativa por ir contra voluntad de maestros. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/328366/gordillo-salta-rechaza-reforma-educativa-por-ir-contra-voluntad-de-maestros>
- La Redacción. (01 de marzo de 2013a). “Falaces” los argumentos contra la reforma educativa, responde EPN. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/335045/falaces-los-argumentos-contra-la-reforma-educativa-responde-epn>
- La Redacción. (10 de abril de 2013b). Suma CNTE 50 mil amparos más contra reforma educativa; van 200 mil. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/338667/suma-cnte-50-mil-amparos-mas-contra-reforma-educativa-van-200-mil>
- La Redacción. (14 de agosto de 2013c). Niega la Corte amparos a maestros por la reforma educativa. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/350089/niega-la-corte-amparos-a-maestros-por-la-reforma-educativa>

- La Redacción. (23 de agosto 2013d). Por desinformación, maestros rechazan reforma educativa: Peña Nieto. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/350855/por-desinformacion-maestros-rechazan-reforma-educativa-pe-na-nieto>
- La Redacción. (11 de noviembre de 2013e). SEGOB a CNTE: reforma educativa no tiene marcha atrás. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/357680/segob-a-cnte-reforma-educativa-no-tiene-marcha-atras>
- La Redacción. (12 de octubre de 2015a). Desafía CNTE a la SEP; miles se movilizan en paro nacional. *Proceso*. Recuperado el 2 de marzo de 2016, de <http://www.proceso.com.mx/417987/desafia-cnte-a-la-sep-miles-se-movilizan-en-paro-nacional>
- La Redacción. (09 de diciembre de 2015b). Rector de la UNAM critica reforma educativa de Peña; sólo es administrativa, dice. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/423023/rector-de-la-unam-critica-reforma-educativa-de-pena-solo-es-administrativa-dice>
- Redacción. (01 de marzo de 2016). Reforma educativa es un hecho constitucional: Nuño. *Milenio*. Recuperado de [http://www.milenio.com/politica/reforma\\_educativa-hecho\\_constitucional-Aurelio\\_Nuno\\_en\\_El\\_asalto\\_a\\_la\\_razon\\_o\\_692930725.html](http://www.milenio.com/politica/reforma_educativa-hecho_constitucional-Aurelio_Nuno_en_El_asalto_a_la_razon_o_692930725.html)
- Redacción AN. (10 de junio de 2015). Hay una clásica subordinación de lo educativo a lo político: Manuel Gil Antón. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <http://aristeguinoticias.com/1006/mexico/hay-una-clasica-subordinacion-de-lo-educativo-a-lo-politico-manuel-gil-anton-en-cnn/>
- Reformas estructurales son mandato de ley: Peña Nieto. (09 de junio 2015). *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/06/09/reformas-estructurales-son-mandato-ley-pena-nieto>
- Reich, R. B. (1992). *The Work of Nations*. Nueva York: Vintage Books.
- Reséndiz, F. (20 de mayo de 2013). Peña Nieto presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *El Universal*. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/924056.html>
- Rodríguez, A. (10 de diciembre 2012). Reforma educativa de Peña Nieto deja fuera a Gordillo. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/327500/reforma-educativa-sin-pacto-con-gordillo-chuayffet>
- Rodríguez, A. (20 de mayo de 2013). Quiere EPN cambios de fondo en México con su Plan Nacional de Desarrollo. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proce->



[so.com.mx/342512/quiere-epn-cambios-de-fondo-en-mexico-con-su-plan-nacional-de-desarrollo](http://so.com.mx/342512/quiere-epn-cambios-de-fondo-en-mexico-con-su-plan-nacional-de-desarrollo)

- Rodríguez, R. (2013). *Los rostros de Elba Esther*. México: Planeta.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Salinas, C. (2002). *México, un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza & Janes.
- Secretaría de Educación Pública. (1992). *Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional de la Modernización de la Educación Básica*. Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1992&month=05&day=19>
- Secretaría de Educación Pública. (1993). *Ley General de Educación*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE\\_orig\\_13jul93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_orig_13jul93_ima.pdf)
- Secretaría de Gobernación-Poder Ejecutivo. (1990). *Programa Nacional para la Modernización Educativa (1989-1994)*. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990)
- Secretaría de Programación y Presupuesto-Poder Ejecutivo. (31 de mayo de 1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. *Diario Oficial de la Federación*, 23. Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1989&month=05&day=31>
- Velásquez, E., Nalda, E., Escalante, P., García, B., Hausberger, B., Mazín... Meyer, L. (2012). *Nueva historia general de México*. México: El Colegio de México.
- Vergara, R., & Rodríguez, J. (01 de septiembre de 2013). Reforma educativa no tiene marcha atrás, reitera el PRI. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/351695/reforma-educativa-no-tiene-marcha-atras-reitera-el-pri>