



La institucionalización formal
de la reforma educativa de 2019 en México
¿Una política deliberativa?

T E S I S

que para obtener el grado de

Doctor en Ciencias Sociales

presenta

Sebastián Salazar Vences

Tutor: Dr. Sebastián Nelson Rivera Mir

Julio 2023

Comité

Presidente

Vocal

Secretario

Índice

Introducción.....	1
PRIMERA PARTE: LA TEORÍA	21
Capítulo I. El fundamento deliberativo de la democracia	21
1.1 La Teoría de la Acción Comunicativa.....	22
1.1.1 Los estudios previos de la acción comunicativa	24
1.1.2 De la racionalidad a la acción social	27
1.1.3 La sociedad en dos niveles: sistema y mundo de la vida	34
1.2 La concepción deliberativa de la democracia	44
1.2.1 La ética del discurso y sus implicaciones para la teoría del derecho.....	46
1.2.2 La democracia deliberativa	50
Recapitulación	55
Capítulo II. La institucionalización de la política deliberativa	59
2.1 El enfoque institucional	60
2.1.1 El nuevo institucionalismo histórico	64
2.1.2 El nuevo institucionalismo económico	67
2.1.3 El nuevo institucionalismo socio-político.....	71
2.2. El enfoque de las políticas públicas	75
2.2.1 Los estudios críticos de la política pública	80
2.2.2 De los estudios tecnocráticos al giro argumentativo de las políticas públicas.....	83
2.2.3 Del giro argumentativo al enfoque deliberativo en las políticas públicas	88
Recapitulación	92
 SEGUNDA PARTE: LOS HECHOS.....	 98
Capítulo III. Antecedentes de reforma educativa de 2019.....	98
3.1 La institucionalización de las reformas educativas en México	99
3.1.1 La educación en las primeras constituciones de México	101
3.1.2 La educación en la Constitución del México contemporáneo	107
3.1.3 Las reformas neoliberales: el cambio institucional.....	113
3.2 La institucionalización de la reforma educativa de 2013	119

3.2.1 El diseño institucional de la reforma educativa de 2013	120
3.2.2 Implementación y reorientación pedagógica.....	131
Recapitulación	135
Capítulo IV. El proceso de la reforma educativa de 2019	142
4.1. El proceso legislativo en México	143
4.2. El proceso de la reforma educativa de 2019.....	148
4.2.1 Las iniciativas de reforma	150
A) La iniciativa presidencial	151
B) Iniciativas de diputados (turnadas a las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados).....	153
C) Iniciativas de diputados (turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados).....	157
4.2.2 Cámara de origen (Diputados).....	163
4.2.2.1 Discusión y aprobación en las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.....	163
A) El Parlamento abierto en la Cámara de Diputados	163
B) Parlamento abierto digital	165
C) La discusión y el dictamen de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.....	165
4.2.2.2 Discusión y aprobación en el Pleno de la Cámara de Diputados ..	167
4.2.3 La Cámara revisora (Senadores).....	170
4.2.3.1 Discusión y dictamen en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda	170
A) Iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores.....	170
B) El Parlamento abierto en la Cámara de Senadores.....	173
C) Propuestas de reforma emitidas por diferentes legisladores	179
D) Discusión y aprobación en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda	180
4.2.3.2 Discusión y sanción en el Pleno de la Cámara de Senadores	182
Recapitulación	189
 TERCERA PARTE: EL ANÁLISIS.....	 193
Capítulo V. Consideraciones metodológicas	193

5.1 El enfoque metodológico.....	194
5.1.1 La hermenéutica crítica.....	195
5.1.2 La pragmática universal.....	198
5.1.3 Modelo de análisis.....	200
5.2 La técnica de recolección de datos.....	205
5.2.1 Los documentos de análisis.....	205
5.3 La selección de unidades de análisis.....	206
5.3.1 Las iniciativas.....	207
5.3.2 Los foros.....	210
5.3.3 Los debates.....	212
Recapitulación.....	215
Capítulo VI. El análisis de la deliberación.....	217
6.1 Las iniciativas.....	218
6.1.1 La iniciativa presidencial.....	219
6.1.2 La iniciativa de los coordinadores del PAN, PRI, MC, PRD y del Colectivo RED Educación Derechos.....	225
6.1.3 Iniciativa de la diputada Julieta Macías Rábago de MC.....	239
6.1.4 Iniciativa de la diputada María Chávez Pérez de Morena.....	243
6.2 Los debates.....	246
6.2.1 La Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputado del 27 de marzo de 2019.....	249
6.2.2 Pleno de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2019.....	258
6.2.3 Pleno de la Cámara de Diputados del 8 de mayo de 2018.....	290
Recapitulación.....	295
 CUARTA PARTE: LA CRÍTICA.....	 301
Capítulo VII. La crítica a la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como política deliberativa.....	 301
7.1 Teoría Crítica.....	303
7.1.1 Dialéctica de lo concreto.....	309
7.1.2 Dialéctica de la Ilustración.....	312
7.1.3 Dialéctica negativa.....	314

7.2 La concreción de la deliberación de la reforma educativa en México de 2019	318
7.2.1 La concreción de las iniciativas	320
a) La iniciativa presidencial	321
b) La iniciativa de los coordinadores	322
c) La iniciativa de la diputada Julieta Macías Rábago de MC	326
d) La iniciativa de la diputada María Chávez Pérez de Morena	327
7.2.2 La concreción de los debate	328
a) La Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019 ...	329
b) El Pleno de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2019	333
c) El Pleno de la Cámara de Diputados del 8 de mayo de 2018	341
Recapitulación	343
Conclusiones.....	346
Abreviaturas, acrónimo y siglas.....	357
Fuentes consultadas	360
Resumen	376

Índice de tablas

Tabla no. 1. Aportaciones de los procesos de reproducción al mantenimiento de los componentes estructurales del mundo de la vida	37
Tabla no. 2. Fenómenos de crisis en caso de las perturbaciones de la reproducción (patologías)	38
Tabla no. 3. Funciones de reproducción que cumple la acción orientada al entendimiento.....	39
Tabla no. 4. Formaciones sociales y mecanismos de diferenciación sistémica	43
Tabla no. 5. Temas que se incluyen en la LGE con la reforma del 2013	126
Tabla no. 6. Cronología de las modificaciones al artículo tercero constitucional (1917-2013).....	136
Tabla no. 7. Cronología de los momentos más relevantes del proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México.....	149
Tabla no. 8. Orden de participación de legisladores para posicionarse con respecto al Dictamen de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales ante el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2019	168
Tabla no. 9. Votación del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda	180
Tabla no. 10. Orden de participación de senadores para posicionarse con respecto al Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda presentado ante el Pleno de la Cámara de Senadores el 30 de abril de 2019.....	183
Tabla no. 11. Orden de participación para posicionarse con respecto al Dictamen presentado por las Comisiones de Educación y Puntos Constitucionales ante el Pleno de la Cámara de Diputados el 8 de mayo de 2019	186
Tabla no. 12. Tipos puros de interacciones mediadas lingüísticamente	203

Tabla no. 13. Comparación de las propuestas ilocucionarias de la iniciativa presidencial con la iniciativa de los Coordinadores del PAN, PRI, MC, PRD y el Colectivo RED Educación Derechos con respecto a la reforma de 2013.....	234
Tabla no. 14. Comparación de las propuestas ilocucionarias de la iniciativa presidencial con la iniciativa de los Coordinadores del PAN, PRI, MC, PRD y el Colectivo RED Educación Derechos con respecto a la revalorización docente ..	235
Tabla no.15. Comparación de las propuestas ilocucionarias de la iniciativa presidencial con la iniciativa de los Coordinadores del PAN, PRI, MC, PRD y el Colectivo RED Educación Derechos con al centro de evaluación educativa	237
Tabla no. 16. Comparación de las propuestas ilocucionarias de la iniciativa presidencial con la iniciativa de los Coordinadores del PAN, PRI, MC, PRD y el Colectivo RED Educación Derechos con respecto al consejo directivo del centro de evaluación educativa.....	238
Tabla no. 17. Actores y argumentos en el Parlamento abierto, la consulta digital y en los foros organizados por el Senado	247

Índice de figuras

Figura no. 1. Relación de los componentes estructurales del Mundo de la Vida ..	40
Figura no. 2. Principales categorías que fundamentan la democracia deliberativa	58
Figura no. 3. Elementos de la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México	94
Figura no. 4. Trayectorias de los profesionales de la enseñanza de acuerdo a la LGSPD	130
Figura no. 5. Composición del artículo 3º Constitucional por el número de palabras	140
Figura no. 6. Proceso Legislativo	148
Figura no. 7. Teoría tradicional y teoría crítica	306

Agradecimiento

En 2019 inició una pandemia que azotó a la humanidad, en ese mismo año inicié el proceso de admisión al programa doctoral en Ciencias Sociales de El Colegio Mexiquense. En 2023 la Organización Mundial de la Salud anunció el fin de la emergencia sanitaria causado por el Covid-19 y en este mismo año culminó la investigación que ahora presento para optar por el grado de doctor en Ciencias Sociales.

De 2019 a 2023 han acontecido muchos eventos que me permiten crecer personal y profesionalmente, sortearlos no hubiera sido posible sin el apoyo de instituciones y personas que desinteresadamente depositaron su confianza en su servidor. Por ello, con toda humildad agradezco a:

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la beca otorgada para realizar esta investigación. La formación de recursos humanos a nivel de posgrado difícilmente se explicaría sin la ayuda económica que esta institución brinda a los jóvenes que, como yo, se sienten interesados en el desarrollo científico, tecnológico y humanístico de su país.

A El Colegio Mexiquense, institución que en el 2016 me abrió sus puertas como auxiliar de investigación, trabajo que entre otras cosas me permitió hacer muchos amigos, los cuales desde entonces me acompañan en mi formación. La labor realizada por el equipo del Centro de Recursos Documentales y de Información Fernando Rosenzweig fue fundamental para realizar esta investigación, Myrna, Celine y Nancy siempre estuvieron atentas para ayudarme a conseguir los documentos que se necesitaban a pesar de lo difícil que resultaba por limitaciones propias de la pandemia. De la Unidad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, los ingenieros Víctor y Juan Carlos siempre estuvieron disponibles para orientarme en cuestiones tecnológicas para sacar adelante este trabajo. Asimismo, la gestión de la Coordinación de Docencia a cargo del Mtro. Mario,

auxiliado por Alejandra, Zulema y Claudia ha permitido llevar sin contratiempos los tres años lectivos del programa de posgrado.

A la Dra. Gloria Jovita Guadarrama Sánchez por darme la oportunidad de trabajar a su lado y por compartirme sus conocimientos, por sus valiosos consejos, por su guía, por siempre estar al pendiente de mí, pero sobre todo por la confianza y estima que ha depositado en mi persona.

Al Dr. Ignacio Roberto Rojas Crotte por acompañarme en el estudio de la teoría crítica, por su disposición para aclararme textos que parecían oscuros, por siempre salir a mi rescate y por la amistad que hemos construido en torno a todo ello.

A la Dra. Luz María Salazar Cruz que desde la coordinación del Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio Mexiquense me mostró la parte más humana de la academia, me sostuvo en el momento más difícil y nunca me soltó. Su gestión en el Consejo Doctoral fue determinante para llegar a este momento.

Al Dr. Sebastián Nelson Rivera Mir por aceptar el reto de tomar la dirección de la tesis aún con las dificultades que implicaba, por su disposición para redireccionar el trabajo, por escucharme y darme la libertad de escribir, pero sobre todo por acompañarme y ayudarme a recuperar la confianza en mí mismo.

Asimismo, agradezco al Dr. Carlos Escalante Fernández y al Dr. Eugenio Martínez Gutiérrez por aceptar formar parte de mi Comité tutorial, sus comentarios y sugerencias fueron fundamentales para fortalecer la investigación.

A mi familia: mi mamá, mi papá y mi hermana que incondicionalmente me apoyaron en este proceso.

A todas y todos, muchas gracias.

Introducción

En el panorama de la ciencia, y específicamente en el de las ciencias sociales se pueden identificar tres tipos de intereses que determinan la generación del conocimiento. De acuerdo con Habermas ([1968] 1982) hay un interés técnico en la explicación causal de los fenómenos que impulsa el desarrollo de las ciencias empírico analíticas o naturales, también hay un interés práctico por comprender la interacción humana en las ciencias hermenéuticas, históricas o interpretativas y finalmente hay un interés crítico por reflexionar sobre los asuntos que imposibilitan la emancipación humana.

Esta investigación tiene un interés crítico porque busca encontrar los inconvenientes que imposibilitan que la reforma educativa de 2019 en México sea observada como una política deliberativa, ya el título de la obra cuestiona si la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México es en realidad el producto de un proceso de democracia deliberativa que incorporó la opinión de todos los involucrados en la norma.

Las instituciones y la democracia son dos objetos de estudio recurrentes en las ciencias sociales. De manera general, las instituciones pueden entenderse como normas compartidas formales cuando son escritas e informales cuando responden a valores entendidos, que al permanecer en el tiempo generan certidumbre entre los miembros de una comunidad. Por su parte, la democracia es una forma de gobierno que permite tomar las decisiones de interés público desde la base popular, si bien, hay distintas concepciones de la democracia a esta investigación le interesa la deliberativa porque busca la participación directa a través del diálogo de todos los implicados en la norma que busca institucionalizarse.

En la sociedad moderna, los estados adoptan a la democracia como forma de gobierno para instituir normas y con ello garantizar un orden social que procura

la igualdad y la libertad entre los miembros de la comunidad. No obstante, la institucionalización de una norma no siempre resulta un asunto sencillo, pese a los procedimientos democráticos de igualdad y libertad de participación emergen obstáculos como la diversidad, la amplitud y la legitimidad de los decisores.

El asunto se vuelve más complejo cuando comprende temas que repercuten en un sector considerable de la población con una visión de largo alcance, ejemplo de ello es la educación. Éste es un tema controvertido porque a través de la educación se generan las condiciones de socialización que reproducen el orden social establecido. Por consecuencia, la educación se convierte en objeto de disputa entre distintos grupos de poder que luchan por establecer el orden que más se adecua a sus intereses. La institucionalización formal de la norma educativa ha sido un asunto que los estados nación han puesto como principal interés.

Desde el siglo XIX México buscó consolidarse como un Estado nación, durante ese proceso la educación aparece en los distintos proyectos constitucionales como: la Constitución de Apatzingán de 1814, la Constitución de 1824, la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917. De estos proyectos no todos se concretaron y los que lo hicieron fue por un tiempo relativamente corto. A excepción de la Constitución de 1857, que ya contemplaba la educación en su artículo 3º y que sirvió de base para la construcción del artículo 3º de la Constitución de 1917.

El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 estableció que la educación fuera libre pero laica la que se diera en los establecimientos oficiales. Su resolución, al igual que las anteriores, fue el resultado de la pugna entre las diferentes expresiones de las fuerzas políticas en su momento. Después siguieron 11 reformas al artículo 3º Constitucional en: 1934, 1946, 1980, 1992, 1993, 2002, 2011, 2012, 2013, 2016 y 2019, lo que muestra el interés del tema en los últimos años.

Este largo periodo de constantes reformas educativas ha estado condicionado por distintas formas de comprender la política. Mientras que en las

primeras reformas, el modelo de Estado de bienestar, aunado al autoritarismo, permitió la institucionalización de la norma, con el cambio de modelo económico de la década de los 70 y la apertura democrática la norma educativa experimentó reformas más recurrentes, en ocasiones como resultado de las demandas de nuevos actores y otras tantas para alinearse al nuevo modelo económico.

Conocer cómo se había institucionalizado la reforma a lo largo de casi un siglo en México fue, en principio, el interés que motivó esta investigación, se buscaba identificar a los actores, sus discursos, sus argumentos y con ello categorizar desde la Teoría de la Acción Comunicativa (TAC) de Habermas ([1981] 2002) la racionalidad de las acciones de los distintos actores que habían estado involucrados en la institucionalización de la educación en México.

Se consideró esta teoría porque permite acceder a la interpretación de la acción social con miras a una crítica de las patologías de la sociedad moderna y señalar las posibilidades de direccionar el proyecto ilustrado de la modernidad perdido en algún momento de la historia. Una de estas posibilidades es la democracia deliberativa, se trata de una concepción procedimental y normativa propuesta por Habermas ([1996] 1999, [1998] 2010) para instituir normas a partir de la participación dialógica de todos los implicados con la intención de que dicha norma esté antecedida por la legitimidad antes que por la legalidad.

La estrategia a seguir era analizar la racionalidad de las acciones de los diferentes actores en las distintas reformas educativas del país para poder determinar si prevalecía una racionalidad instrumental que se correspondía al periodo autoritario y/o una racionalidad comunicativa con el periodo democrático de la institucionalización de la educación en México. Sin embargo, conforme se fue avanzando en la investigación se vio la necesidad de acotar el objeto de estudio ya que la tarea sobrepasaba las posibilidades presupuestarias.

Así se tomó la decisión de concentrarse solamente en la reforma educativa de 2019. La justificación obedeció a la coyuntura política por la que atravesó el país; el cambio del gobierno de Enrique Peña Nieto quien promovió la reforma educativa

de 2013 y el ascenso al gobierno de Andrés Manuel López Obrador, quien desde su campaña prometió abrogar lo que denominó “la mal llamada reforma educativa de 2013”.

Desde un inicio el proyecto de reforma educativa promovido por el presidente Andrés Manuel López Obrador estuvo asegurado, pues con su triunfo de los comicios electorales de 2018, su partido Morena, también obtuvo la mayoría en la LXIV Legislatura del Poder Legislativo, tanto de la Cámara de diputados como en la de senadores. Lo que se buscaba no era sólo institucionalizar la reforma, sino que dicha institucionalización fuera lo más legítima posible.

El hecho cobra relevancia para los estudios de la democracia deliberativa, pues a pesar de que las reformas educativas anteriores con frecuencia habían sido consultadas a expertos, para la reforma de 2019 se buscó justificar la iniciativa presidencial con una consulta ciudadana que involucró la participación de diversos actores a lo largo del país. Del mismo modo, el Congreso de la Unión a través de sus dos cámaras convocó a los distintos actores involucrados en la política educativa a participar en el parlamento abierto y a una consulta ciudadana digital. A la vez que diversos legisladores organizaron reuniones y foros para conocer la opinión de sus representados.

Fue así como la reforma educativa de 2019 se posicionó como un tema prioritario de la opinión pública y la agenda de gobierno, sus promotores tanto del gobierno como de grupos de interés la presentaron como la reforma más discutida, lo que sirvió como una forma de diferenciarse de la reforma antecesora, aquella se convirtió una decisión tomada por el Poder Ejecutivo y los representantes de las principales partidos políticos del momento en el denominado “Pacto por México”.

Con estos antecedentes ha sido posible delimitar el objeto de estudio de esta investigación: el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México que condujo a su institucionalización formal. Su estudio implica identificar a los distintos actores, sus discursos, sus argumentos para analizar sus racionalidades y constatar si sus acciones corresponden estratégicas o comunicativas.

En apariencia la institucionalización de la reforma educativa se presenta como una política deliberativa porque supone que es el resultado de acciones comunicativas. Sin embargo, una investigación crítica no busca constatar los hechos con la teoría, más bien, niega la positividad de los hechos en busca de nuevas respuestas que permitan a la teoría nuevas posibilidades de emancipación. Es por ello que esta investigación retoma la estrategia de la dialéctica de la ilustración, de lo concreto y negativa para negar la reforma educativa de 2019 como una política deliberativa.

En este sentido se ha planteado responder a la pregunta: ¿por qué la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México es una pseudoconcreción que se presenta como producto de una democracia deliberativa si en apariencia coincide con las categorías de racionalidad y acción comunicativa? En el diseño de esta pregunta se puede observar un planteamiento que descansa sobre la propuesta de democracia deliberativa de Habermas ([1996] 1999, [1998] 2010), que a su vez, se sostiene en las principales categorías de la Teoría de la acción comunicativa (TAC) (Habermas, [1981] 2002).

Pese a la carga crítica que lleva implícita el diseño de la pregunta, de ninguna manera se buscaba refutar el pensamiento habermasiano con la respuesta. Más bien, el propósito es aportar elementos que pudieran reforzar la idea de una democracia deliberativa en sociedades cada vez más diferenciadas como el caso de México, más aún, en un tema tan disputado como el de la institucionalización de la reforma educativa de 2019.

Hipotéticamente se plantea que la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 es una apariencia de la democracia deliberativa porque: a) un análisis de su esencia echa de menos a todos los implicados en la norma, y; b) un análisis “de los que realmente importan” en la deliberación muestra una relación atípica entre sistema y mundo de la vida de acuerdo con la TAC.

En función de esto, el objetivo general de la investigación es: analizar desde una dialéctica crítica la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019

en México como producto de una democracia deliberativa. A pesar de que en un inicio se diseñaron unos objetivos específicos cuya función era contribuir a alcanzar el objetivo general, éstos no fueron suficientes, así que durante la investigación aparecieron nuevos objetivos que se hicieron cada vez más específicos, los mismos que se convirtieron en la guía de cada una de los capítulos de esta investigación y que en conjunto permiten dar respuesta a la pregunta de investigación.

En un inicio se planteó como primer objetivo específico: identificar los elementos fundamentales de la democracia deliberativa desde el pensamiento habermasiano, así como del enfoque institucional y de las políticas públicas para comprender la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como una política deliberativa. El propósito de este capítulo era construir un marco teórico que permitiera acceder a la comprensión de la democracia deliberativa desde el pensamiento habermasiano y al mismo tiempo enlazarlo con la institucionalización de las políticas públicas de origen deliberativo.

No obstante, en la medida que se avanzaba en la recuperación de la información el texto se iba haciendo cada vez más extenso y las categorías reclamaban más espacio para su explicación. En razón de eso, se tomó la decisión de dividir lo que en un primer momento se pensaba desarrollar en un capítulo, exponerlo en dos, de este modo cada categoría podía ser explicada sin la preocupación del espacio.

Fue así como al primer capítulo se le ha asignado el objetivo de identificar los elementos fundamentales de la democracia deliberativa desde el pensamiento habermasiano para comprender la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como una política deliberativa. Se pone especial atención al desarrollo de la TAC como teoría fundante de las principales categorías que sostienen el concepto procedimental y normativo de democracia deliberativa propuesto por Habermas.

Es preciso no perder de vista que la TAC toma distancia del paradigma de la conciencia al inscribe dentro del paradigma de la intersubjetividad lingüística

(Habermas, [1976] 2001a), esto se expresa a partir de la reconstrucción de una racionalidad alterna a la instrumental (adecuación medios fines) a la que se denomina racionalidad comunicativa (fundada en actos de habla con pretensiones de validez de: verdad, veracidad, rectitud normativa e inteligibilidad). Con base en esta distinción es posible diferenciar dos tipos de acción social en las sociedades modernas: la acción estratégica que se rige bajo la racionalidad instrumental y la acción comunicativa que está motivada por la racionalidad comunicativa.

Asimismo, se describe cómo Habermas ([1981] 2002) comprende a la sociedad moderna en dos niveles: 1) sistema, que es el espacio de la reproducción de la racionalidad instrumental y las acciones estratégicas que están determinadas por los mecanismos del poder burocrático y el dinero económico, y; 2) el mundo de la vida, como el espacio de la racionalidad comunicativa de las acciones comunicativas determinados por los componentes estructurales de la cultura, las instituciones sociales y la personalidad.

Se identifica que a través de la dinámica de estas categorías Habermas observa las patologías de la sociedad moderna que se condensan en un proceso de colonización del sistema al mundo de la vida. Así, las sociedades modernas se caracterizan por una integración sistémica autoritaria flojamente acoplada determinada por la racionalidad instrumental en detrimento de una integración sistémica social producto de la racionalidad comunicativa. Esta falta de interacción social y la imposición de la integración sistémica se observa en las teorías del derecho que al institucionalizar la norma anteponen la facticidad (legalidad) a la validez (legitimidad) de la norma.

Frente a este problema, Habermas ([1985] 1999, 2000) recurre al imperativo categórico kantiano pensado aún bajo el paradigma de la conciencia, pero lo reconstruye a través del paradigma de la intersubjetividad lingüística, así introduce una ética transkantiana a la que denomina ética del discurso en la que establece que: una norma solo puede aspirar a ser universal cuando todas las personas a la que afectan consiguen ponerse de acuerdo acerca de que la norma es válida.

Con la ética del discurso es posible pensar en la institucionalización de la norma a través no sólo desde la racionalidad instrumental que asegura la integración sistémica (facticidad sobre la validez), sino desde la racionalidad comunicativa que puede ayudar a alcanzar la integración social (la validez sobre la facticidad). Para ello es necesario pensar en un tipo de democracia no elitista.

La propuesta que Habermas desarrolla es la democracia deliberativa, se construye a partir de la fusión de las concepciones liberal y república de la política, el resultado es un concepto procedimental y normativo para la deliberación y la toma de decisiones que incorpora las acciones comunicativas que deambulan informalmente en el espacio de la opinión pública y las conecta con la institucionalización formal de las normas para que el Estado las retome como acciones estratégicas.

De este modo se genera un poder comunicativo que se convierte en poder político para instrumentalizarse en poder administrativo, aunque en dicho tránsito puede entrometerse el poder social; el grupo de privilegiados que usurpan las acciones comunicativas del espacio de la opinión pública con acciones estratégicas para preservar sus privilegios.

Con estas ideas es posible construir un marco teórico y a la vez normativo de lo que debería ser una democracia deliberativa pensada desde las categorías de la TAC que sirvieran de guía para recuperar el proyecto de la modernidad. Sin embargo, quedaba pendiente explicar cómo estos conceptos se conectaban con el enfoque institucionalista y de las políticas públicas, por lo cual se decidió desarrollar un nuevo capítulo.

El segundo capítulo tiene como objetivo construir un marco teórico analítico que permita comprender la institucionalización formal de la norma de una política deliberativa, por lo que se ha puesto especial atención al enfoque institucionalista y de políticas públicas.

De manera general, del enfoque institucionalista se recupera la idea de la institución como un conjunto de reglas y normas que afectan la conducta de los

individuos y que prevalece en el tiempo (North, [1990] 1993; Peters, 2003). De manera más particular, se recurre a tres expresiones del nuevo institucionalismo: el nuevo institucionalismo histórico, el nuevo institucionalismo económico (histórico) y el nuevo institucionalismo socio-político.

Del nuevo institucionalismo histórico se retoman varios conceptos útiles para explicar el origen y la permanencia de las instituciones, desde esta perspectiva se asume que las ideas y las coyunturas críticas son importantes para explicar la lógica de la dependencia (*path dependence*) y el cambio institucional (Hall, 1989), así como la teoría del principal agente para comprender cómo ciertos actores (normalmente representantes del Estado) dadas las coyunturas críticas pueden transformar una idea en una institución. A través de estos elementos es posible rastrear la lógica de la dependencia y los cambios institucionales en las diversas reglamentaciones constitucionales en materia educativa que ha tenido México a lo largo de su historia como expresiones de instituciones formales de la educación.

Con respecto a la versión del nuevo institucionalismo económico (histórico) se considera el concepto de institución como un conjunto de reglas que al establecer incentivos y sanciones generan certidumbre a través del tiempo (North, [1990] 1993), las cuales tienen una interacción constante con las organizaciones que es donde interactúan los individuos con una racionalidad limitada y con costes de transacción, para suplir esta ausencia los actores recurren a ideologías. Bajo estos elementos ha sido posible comprender la acción estratégica de los diversos actores que participaron a lo largo del proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México; sustituyendo la falta de información con ideologías que no se sostienen del todo de la realidad, pero que al momento de tomar la decisión de su postura les generan un margen de certeza.

De la versión del nuevo institucionalismo socio-político se retoma el marco institucional del que se desprenden conceptos como la atención organizacional, las rutinas, el cesto de basura, pero sobre todo la lógica de lo apropiado; los actores que participaron en el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 asumieron una lógica de lo apropiado para defender los intereses de sus respectivas

organizaciones cuando optaban por darle una atención prioritaria algún aspectos de la organización (derechos laborales, evaluaciones educativas, organismos evaluadores, etc.) a través de rutinas prediseñadas que se observa en discursos ya ensayados que se tenían en un “cesto de basura” (March y Olsen, 1998).

Asimismo, esta investigación se asume como continuadora de una idea que March y Olsen parecían dejar inconclusa: el cambio institucional a partir de la distinción de procesos agregativos e integrativos. En gran medida esta distinción ha permitido fortalecer la hipótesis: los procesos agregativos implican al Estado como vigilante de las negociaciones, mientras que los proceso integrativos consideraban al Estado como promotor de los diálogos y consensos. En el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 que condujo a la institucionalización formal el Estado parece promover un proceso político de tipo integrativo, así lo asume en su discurso, pero existe la duda de si actúa con sinceridad o en realidad promueve las negociaciones, el análisis de los argumentos vertidos lo aclara.

Con respecto al enfoque de las políticas públicas se menciona que éstas son decisiones tomadas por una autoridad legítima a través de un proceso legalmente establecido vinculado a los ciudadanos y que se expresa en leyes, sentencias y actos administrativos (Aguilar, [1992] 2007b). La reforma educativa cumple con esos requisitos porque ha sido una serie de decisiones tomadas a lo largo de un proceso legislativo por autoridades autorizadas y vinculadas a los ciudadanos que terminó en la institucionalización formal de la una norma.

Cómo toda política pública, se puede observar su dimensión política normativa democrática (conocimiento de la política) y racional técnica científica (conocimiento en la política) (Aguilar, 2010). Enfoques como el análisis por etapas permite tener una imagen gráfica del proceso de la política, por eso se retoma para representar que las etapas de estudio que interesas esta investigación: el problema, la definición del problema, la identificación de respuestas y soluciones, evaluación de opciones y la selección de opciones de política pública (Parsons, 2007).

No obstante, también ha sido necesario optar por el enfoque crítico del análisis de las políticas públicas para encuadrar con las categorías de la TAC en las versiones del análisis argumentativo y deliberativo de las políticas públicas (Fischer; Torgerson, Durnová; y Orsini, 2015). Desde estos enfoques es posible comprender la reforma educativa como una política pública en la que los actores involucrados argumentan sus posiciones para deliberar las condiciones de su institucionalización formal.

Con estos dos capítulos se construye el marco teórico de esta investigación, pero hace falta observar los hechos. En primer momento se tenía planeado abordarlos en un solo capítulo que tenía por objetivo: reconstruir los antecedentes y los principales hechos que señalan la institucionalización formal de reforma educativa de 2019 como una política deliberativa, pero al igual que en el caso anterior, en la medida en que se iba recolectando información el texto se iba expandiendo, así que fue necesario dividir el objetivo en dos capítulos que en la orden de presentación se han convertido en el tercero y cuarto.

El tercer capítulo tiene como objetivo reconstruir los antecedentes y los principales hechos que señalan la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México, así se observó cómo la idea de la educación impartida por el Estado aparece en las primeras constituciones que rigen al país, incluso desde la Nueva España. Durante el siglo XIX hubo intentos de incorporar la educación como un asunto de Estado pero debido a que éste fue objeto de disputa entre diferentes sectores de la población y no se consolidó hasta finales de ese siglo fue casi imposible hablar de una institucionalización de la educación.

Es hasta el siglo XX, con la Constitución de 1917, que se logra institucionalizar la educación como un asunto de interés del Estado, muestra de ello fue la creación de la SEP en 1921 como organismo especializado en dirigir la política educativa. A partir de entonces fue posible observar varios cambios institucionales o reformas constitucionales en materia educativa en por ejemplo las reformas de 1934, 1946, 1980, fueron cambios institucionales signados por con contexto político de régimen autoritario, donde los actores involucrados en la política educativa tenían

poco margen de intervención en el proceso de institucionalización, pues aquello era un asunto más de agentes que de principales.

Las reformas constitucionales en materia educativa de 1992, 1993, 2002, 2011, 2012, 2013 y 2016 se entienden en un contexto político diferente, caracterizado por una apertura democrática y por el reconocimiento de distintos actores que con el paso del tiempo fueron exigiendo cada vez más su presencia en el proceso educativo (Loyo, 2010). No obstante, la diversidad de actores involucrados, implica una complejidad en la concepción del tema educativo que ha tenido que legalizarse ampliando las condiciones de la institucionalización de la política educativa del país. Derivado de la complejidad de la educación y de las expectativas que se tienen de ella como motor de desarrollo de las naciones han sido inevitables los conflictos por su institucionalización formal.

El conflicto más reciente por la institucionalización formal de la educación se suscitó a raíz de la reforma de 2013 y su apéndice de 2016, el motivo fue la vinculación de la calidad educativa con los resultados de la evaluación y las consecuencias de la permanencia laboral de los docentes (Guevara Niebla, 2021; Rodríguez, 2021). Pese a los acuerdos pactados con las principales fuerzas políticas del país en ese momento, la reforma no logró consolidarse, ya que provocó desacuerdos con ciertos sectores del magisterio, sobre todo con aquellos agrupados en torno a la CNTE quienes organizaron manifestaciones y tuvieron enfrentamientos con la fuerza pública del gobierno federal llegando a momentos de alta violencia.

Este fue el antecedente directo de la reforma educativa de 2019; un momento crítico coyuntural, propicio para un cambio institucional, que el entonces candidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador aprovechó para incorporar a su campaña el compromiso de abrogar la reforma educativa de 2013 de llegar al poder.

El cuarto capítulo tiene como objetivo presentar el proceso legislativo por el que transitó la reforma educativa de 2019 para su institucionalización formal. De acuerdo con lo establecido en el artículo 71 de la CPEUM se dio seguimiento al

proceso legislativo que consistió en: a) la presentación de iniciativas (más de 16, pero de las que sólo se seleccionaron 4 por su relevancia temática en los temas de revalorización docente y evaluación educativa), y; b) los debates, los cuales iniciaron en las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados el 27 de marzo de 2018 y después en el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2018 donde fue aprobada el dictamen con proyecto de reforma Constitucional.

Posteriormente se pasó a la Cámara de Senadores y ésta a su vez a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y de Estudios Legislativos, segunda de la Cámara de Senadores y de allí al Pleno de la Cámara de Senadores el 30 de abril de 2018 donde se discutió y aprobó en lo general el dictamen del proyecto de reforma constitucional en materia educativa, pero no en los artículos reservados, por lo que se tuvo que regresar a la Cámara de origen.

La Cámara de origen recibió el documento con recomendaciones de mejora y el 8 de mayo de 2018 lo volvió a presentar ante el Pleno de la Cámara de Diputados con la incorporación de algunas recomendaciones de la Cámara revisora justificando por qué no se habían atendido el resto de las sugerencias. Ese mismo día, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de reforma y lo remitió nuevamente a la Cámara de Senadores quienes en esta ocasión aceptaron las modificaciones y lo turnaron a los congresos locales para su ratificación.

El 14 de mayo de 2018 el proyecto de reforma constitucional en materia educativa alcanzó la mayoría de la ratificación de los congresos locales por lo que el 15 de mayo el proyecto de reforma constitucional en materia educativa recibió la sanción por parte del Ejecutivo Federal y su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Si bien, a lo largo de este proceso hubo varios temas en discusión, los más relevantes fueron la revalorización docente y la evaluación educativa, sobre todo lo referente a la abrogación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y de (LGSPD) la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) que incluía la autonomía de dicho organismo.

En torno al proceso también ha sido necesario considerar la consulta ciudadana que se desarrolló en varios momentos convocadas por diferentes autoridades. Una de esas consultas fue la que dio origen a la iniciativa presidencial a la que se denominó Consulta Nacional por una Educación de Calidad con Equidad organizada por el equipo de transición gubernamental de Andrés Manuel López Obrador y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Por su parte, el Poder Legislativo se auxilió del Parlamento abierto, de consultas ciudadanas por internet y de varios foros y reuniones organizados por diferentes legisladores para consultar a los diversos actores involucrados en el proceso educativo.

Si bien, con anterioridad ya se habían desarrollado consultas ciudadanas de este tipo para orientar la decisión de los legisladores, en esta ocasión parecía una necesidad imperiosa para presentarse como una política deliberativa y así diferenciarse de la reforma que le antecedió. Con ello se cierra la segunda parte de esta investigación que corresponde a los hechos, los cuales toman forma y sentido a la luz de la teoría.

En el quinto capítulo emerge la necesidad de establecer las consideraciones metodológicas, para darle más consistencia a la guía teórica y poder acceder a la comprensión del sentido de las acciones de los hechos es preciso delinear un marco metodológico, éste se construye a partir de la hermenéutica crítica que incorpora la intersubjetividad y la pragmática universal para acceder a la comprensión de las acciones, en conjunto permiten darle claridad al modelo de análisis de los actos de habla desarrollado por Habermas y adecuarlo al objeto de estudio: el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México que condujo a su institucionalización formal.

Asimismo, en este capítulo ha sido necesario esclarecer que la técnica de recolección de la información es el análisis documental a través de distintas fuentes oficiales del Poder Legislativo. A partir de estos documentos se seleccionaron las unidades de análisis en torno a tres momentos:

1) Las iniciativas, de las 16 que se habían presentado en el proceso legislativo se seleccionaron 4 por su relevancia temática, éstas son: a) la iniciativa presidencial; b) la iniciativa de los coordinadores parlamentarios del PAN, PRI, PRD y MC en coordinación con la asociación civil RED Educación Derechos; c) la iniciativa de la diputada Julieta Macías Rábago, y; d) la iniciativa de la diputada María Chávez Pérez de Morena;

2) Los foros en los que participaron diversos actores involucrados en el proceso educativo, los cuales estuvieron organizados en: a) parlamento abierto; b) consulta por internet, y; c) foros organizados por distintos legisladores;

3) Los debates, de los cuales se eligieron los tres momentos más significativos en los que hubo cambios en el documento en discusión, éstos fueron: a) la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales; b) el Pleno de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2019, y; el Pleno de la Cámara de Diputados el 8 de mayo de 2019.

Con esta delimitación ya es posible constatar analíticamente los hechos con la teoría, pues es más sencillo adentrarse a analizar las propuestas ilocucionarias de los distintos actores que participaron en el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 que condujo a su institucionalización formal.

Es así como el capítulo sexto tiene como objetivo analizar desde el enfoque crítico de las políticas pública las propuestas ilocucionarias que los distintos actores involucrados en el proceso legislativo tematizaron para exponer su postura con respecto a la reforma educativa de 2019. Para ello ha sido permitiente organizar el capítulo en dos subapartados.

En el primer subapartado se analizan las iniciativas, de ellas se encuentran más puntos de acuerdo entre la iniciativa presidencial y la iniciativa de los coordinadores del PAN, PRI, PRD y MC, sobre todo en el tema de la revalorización docente, pero no del todo sobre el organismo encargado de la evaluación educativa. Mientras la iniciativa presidencial pretendió quitarle la autonomía, la iniciativa de los

coordinadores insistió en la necesidad de que el organismo contará con la autonomía a nivel constitucional. Las pretensiones de validez que predominaron en ambos casos fueron las de rectitud normativa, sin embargo, en el caso de la iniciativa presidencial éstas se acompañaron de pretensiones de validez de veracidad mientras que los coordinadores utilizaron las pretensiones de validez de verdad.

El segundo subapartado se dedica al análisis de los debates, de ellos el primero en analizarse es la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales del 27 de marzo de 2019 en la que se selecciona la participación de cinco legisladores por su relevancia temática en la revalorización docente y la evaluación educativa, en esta reunión también predominan las propuestas ilocucionarias de tipo regulativas, pero se observa que los diputados de Morena recurren con más frecuencia a las propuestas ilocucionarias de tipo expresivas con pretensión de validez de veracidad, mientras que el representante del PAN recurre a propuestas ilocucionaria de tipo constataivos con pretensiones de validez de verdad.

El segundo debate es el Pleno de la Cámara de Senadores el 30 de abril de 2019, para este momento la opinión pública se había expandido, en gran medida como producto de las diferentes formas de consulta ciudadana que el mismos Poder Legislativo promovió. En este debate se selecciona la participación de 11 senadores, la mayoría de Morena, quienes replican el discurso presidencial resaltando la revalorización de las maestras y los maestros así como la negativa de otorgarle autonomía al organismo evaluador a través de propuestas ilocucionarias de tipo expresivas con pretensiones de veracidad para mostrar sinceridad en sus actos, pero reforzando la intención de desvincular la evaluación educativa de la permanencia laboral al proponer regir las relaciones del magisterio con el Estado no en el artículo 3º sino en el apartado B del artículo 123 de la CPEUM. Por su parte, la oposición conformada por los legisladores del PAN, también refuerzan su postura de defender la calidad de la educación por medio de la evaluación educativa y la necesidad de que el organismo encargado de la evaluación tenga autonomía a nivel

constitucional, los argumentos expuestos son clasificados como propuestas ilocucionarias de tipo constatativas cuyas pretensiones de validez son la verdad. En este debate se logró la aprobación en lo general, pero no en algunos artículos reservados, por lo que el proyecto se regresó a la Cámara de Diputados.

El tercer debate seleccionado es el Pleno de la Cámara de Diputados el 8 de mayo de 2019, de éste sólo se seleccionó la presentación que la diputada Adela Piña Bernal presidenta de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados hizo ante el Pleno en donde lamentó que la Cámara revisora no logró comprender el primer texto enviado, pero que en el ánimo de seguir trabajando en los acuerdos y consensos para sacar a delante la reforma educativa se habían agregado algunas de las recomendaciones, entre ellas: el incluir la lectoescritura y las matemáticas así como precisar que el Estado será el rector de la educación en México, del resto de las recomendaciones se mencionó que no eran compartidas con los acuerdos suscitados. Las propuestas ilocucionarias que prevalecen en esta intervención son de tipo expresivas pues las pretensiones de validez eran la veracidad.

La estrategia metodológica que se utiliza en este capítulo permite identificar los puntos de acuerdo; la revalorización docente es un tema en el que la mayoría de los legisladores estuvieron de acuerdo, incluso los legisladores del PAN quienes fueron los opositores más determinantes reconocieron que la reforma educativa de 2013 tenía errores que eran necesario atender como el hecho de responsabilizar a los docentes de los bajos resultados en la educación, sin embargo, la evaluación educativa que implicaba la abrogación de la LINEE, la desaparición del INEE y la creación de un nuevo organismo encargado de la evaluación educativa sin autonomía constitucional sí fue un tema que implicó más esfuerzos de concertación.

Pese a ello, pareciera que durante el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 prevalecieron las propuestas ilocucionarias de tipo regulativo con pretensiones de validez de rectitud normativa, seguidas de propuesta ilocucionarias de tipo expresivas con pretensiones de validez de veracidad, en pocos momentos se apreciaron propuestas ilocucionarias de tipo constatativas con pretensiones de validez de verdad.

De tal suerte que, los actos de habla alcanzados que finalmente se convirtieron en acciones comunicativas que sostienen la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como una política deliberativa se establecieron en términos de la rectitud normativa, eso no es extraño en un discurso que pretende institucionalizar una norma legal, lo interesante es que los actos ilocucionarios que acompañaron a las propuestas regulativas fueron los de tipo expresivos por arriba de los constatativos; fue importante generar una confianza y sinceridad con el interlocutor antes que esclarecer la verdad para institucionalizar la norma.

No obstante, lo propio de la teoría crítica, de la que la misma TAC es deudora, no es la constatación de los hechos con la teoría, sino la negación de las positivities dadas que imposibilitan la emancipación del hombre, incluso de sus propios artificios. Es por eso necesario llevar el análisis un paso adelante, pero en esta ocasión acentuando la crítica sobre el proceso legislativo que llevó a la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019.

De este modo, el capítulo siete tiene como objetivo: desarrollar una crítica al proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 que llevó a su institucionalización formal como política deliberativa para debelar la pseudoconcreción de las acciones comunicativas que sostienen los acuerdos de la reforma como una política deliberativa y al mismo tiempo señalar las acciones estratégicas emprendidas por los actores que concretamente llevaron a la institucionalización formal de la norma.

Para ello, ha sido necesario asirse a la teoría crítica que agrupa varias expresiones, de las que se toman tres tipos de dialécticas que permiten asumir una postura frente a lo positivamente dado, éstas son: 1) la dialéctica de lo concreto de Karel Kosík (1967; 2) la dialéctica de la ilustración de Horkheimer y Adorno ([1944-1947] 2009), y; 3) la dialéctica de la negación de Adorno ([1966] 2017).

La dialéctica de lo concreto de Karel Kosík permite observar el fenómeno, es decir, el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México que condujo a su institucionalización formal, a través de una dualidad: a) la pseudoconcreción

del fenómeno, un primer acercamiento que mostró la apariencia del fenómeno como una política deliberativa en la que prevalecen las acciones comunicativas en torno a la revalorización docente y la evaluación educativa, sin embargo, un acercamiento a; b) la concreción del fenómeno permite acceder al contexto histórico, político y social en el que se insertan las expresiones de los diferentes actores involucrados que participaron en el proceso legislativo, a través de la concreción es posible observar cómo las racionalidades comunicativas de las acciones en esencia son racionalidades instrumentales condicionadas por los mecanismos sistémicos del poder burocrático y del dinero económicos.

La dialéctica de la ilustración de Horkheimer y Adorno permite asumir una actitud de sospecha y crítica de la razón, a pesar que la crítica se dirige sobre la razón de uno de sus productos: la TAC, que al desarrollar una propuesta procedimental y normativa de la democracia se observó la posibilidad de una reificación al constatar los hechos con la teoría, cuando la esencia de la teoría crítica es la emancipación del hombre, aún de sus propios artificios. Para atender el espíritu crítico de la TAC y su propuesta de democracia deliberativa se analiza desde las mismas categorías el proceso legislativo de la reforma educativa desde 2019 pero poniendo especial atención a la crítica de las racionalidades y acciones que hicieron que dicho proceso se institucionalizara como una política deliberativa. El resultado, permite desmontar una pseudoconcreción de las racionalidades y acciones comunicativas y poner al descubierto que tales en realidad son racionalidades instrumentales y acciones estratégicas.

La dialéctica negativa de Adorno afianza la postura crítica al negar la positividad dada de la cosa, se niega la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como una política deliberativa, más aún, se descende hasta las racionalidades y acciones que sostienen dicha postura para negarlas desvinculando la cosa del concepto y hacer una nueva interpretación, empero ésta ya no se asume como una verdad absoluta, sino como una interpretación más entre las muchas posibles de la amplia constelación.

Finalmente se presentan unas conclusiones que permiten observar las posibilidades de un análisis crítico de las políticas públicas en la institucionalización de la política educativa, se señala que si bien el enfoque permite tener presente el *proceso de* la política pública y servir de guía para una mejora constante de la democracia, sus posibilidades de ofrecer resultados *en el proceso* de la política pública están limitadas porque la deliberación, aun suponiendo que fuera una concreción, presenta dificultades para institucionalizar una norma racional y técnicamente viable.

PRIMERA PARTE: LA TEORÍA

Capítulo I

El fundamento deliberativo de la democracia

La democracia goza de una amplia aceptación entre las formas de gobierno, pese a sus detractores, muchos estados buscan adherirse a este régimen fortaleciendo sus estructuras para garantizar la igualdad y la libertad entre sus ciudadanos para la toma de decisiones colectivas. Sin embargo, la democracia está sujeta a las distintas concepciones que se generan de ella.

En la académica hay un amplio abanico de teorías que intentan aportar conocimiento acerca de lo qué es y lo qué debería ser la democracia. En esta diversidad predominan las concepciones elitistas que ofrecen modelos explicativos para predecir el comportamiento de los ciudadanos a costa de alejarse de los principios normativos de la democracia.

De cara a esas concepciones reducidas de democracia, emerge la democracia deliberativa, que centra su atención en la acción de todos los sujetos para incidir en los asuntos públicos. Una de las principales concepciones de la democracia deliberativa es la desarrollada por Jürgen Habermas que a través de su teoría de la acción comunicativa ofrece una fundamentación normativa y procedimental de la democracia.

El objetivo de este capítulo es identificar los elementos fundamentales de la democracia deliberativa desde el pensamiento habermasiano para comprender la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como una política deliberativa.

La estructura del capítulo se conforma de dos apartados. En el primero se desarrollan las principales categorías de la Teoría de la Acción Comunicativa (TAC), para ello es importante iniciar con; 1) los estudios previos a la TAC que permiten ubicar el desarrollo teórico, posteriormente; 2) se desarrolla un estudio sobre las distintas formas de racionalidad (teleológica/instrumental y comunicativa) y cómo éstas fundamentan los distintos tipos de acción: estratégica y comunicativa, con ellos se está en disposición de entender; 3) la sociedad en dos niveles: sistema y mundo de la vida, en las que se observará la tendencia de la colonización del primero sobre el segundo como una expresión de la patología de la sociedad moderna.

En el segundo apartado se desarrolla la concepción deliberativa de la democracia en los términos de la TAC, para ellos será necesario: 1) comprender la ética del discurso y sus implicaciones en una teoría del derecho en términos discursivos, y finalmente; 2) señalar los puntos principales en los que se sostienen la propuesta de democracia deliberativa en Habermas.

1.1 La Teoría de la Acción Comunicativa

La Ilustración no siempre fue muy bien recibida entre los alemanes, italianos e incluso entre los mismos franceses¹. Fue precisamente en estos pueblos que surgieron corrientes intelectuales que sospechaban de la razón universal como rectora de la comprensión del mundo. En este contexto pueden identificarse dos movimientos como ejemplos: el Romanticismo y el Historicismo².

¹ El caso de Rousseau es muy ilustrativo, a pesar de ser considerado como una de las principales figuras de la Ilustración sus textos muestran una añoranza por la vida natural del hombre y la resignación con sabor a condena de vivir en una sociedad racionalizada.

² El Romanticismo fue un movimiento reaccionario en contra de la ilustración, sus principales promotores fueron Johann Georg Hamman, Johann Gottfried Herder y Friedrich Schilling. Su filosofía se oponía a las pretensiones de una razón universal y en su lugar propugnaba por la fundamentación de una pluralidad de visiones y de culturas. Estas ideas dieron lugar en el siglo XIX al desarrollo del historicismo alemán cuyo interés se centra en la creación de una historia fincada en las experiencias del hombre por lo que implica comprenderlo en su justo contexto; con sus creencias y tradiciones (Cfr. Berlín. 1983).

No es casualidad que la sospecha de la razón llegará como influjo a la Escuela de Fráncfort. Sus principales representantes Theodor Adorno y Max Horkheimer ([1944] 2009) escribieron *Dialéctica de la Ilustración* donde desarrollan una crítica a la razón ilustrada. El argumento central de la crítica se fundamenta en las promesas incumplidas de la Ilustración que depositó en el uso de la razón la confianza para que el hombre se emancipara de las ataduras de la naturaleza y de otros hombres.

Sin embargo, el contexto mundial en la primera mitad del siglo XX mostraba como escenario el avance de los estados totalitarios: nacionalsocialista y estalinista, así como el consumo de masas norteamericano, éstos sirvieron como contraejemplo de la promesa de la ilustración; la razón se había convertido en un mito porque la racionalización de la sociedad se alejaba de la emancipación y los hechos demostraban que el uso de la razón había servido para la dominación de unos hombres sobre otros o en todo caso de una reificación de la humanidad. Las consecuencias de ello en el plano filosófico fue una actitud pesimista de la historia que encerraba al hombre en un callejón sin salida.

La Teoría de la Acción Comunicativa (TAC) guarda una estrecha relación con la Teoría Crítica (TC). Frente al panorama de las ciencias sociales dominado por teorías que comprenden a la sociedad a través del paradigma objetivista deudor de *ego cogito* cartesiano, Habermas busca construir a la comprensión de la sociedad contribuyendo a la consolidación de un paradigma intersubjetivo como garantía de validación de la experiencia en el mundo, lo que tiene implicaciones para la generación del conocimiento.

En términos generales la TAC se propone: 1) desarrollar un concepto de racionalidad capaz de emanciparse de los supuestos subjetivistas e individualistas que han predominado en la filosofía y teoría social moderna; 2) construir un concepto de sociedad en dos niveles que integre los paradigmas de sistema y mundo de la vida; 3) elaborar una teoría crítica de la modernidad que ilumine sus deficiencias y patologías y sugiera nuevas vías de reconstrucción del proyecto ilustrado en vez de propugnar por su abandono (Habermas 2002).

La TAC resulta relevante para estudiar la institucionalización de las políticas educativas, toda vez que en el desencanto de la modernidad se observa la usurpación de la razón universal por un tipo de racionalidad que precisamente tiende a institucionalizar la toma de decisiones del gobierno unilaterales. Los elementos de la TAC pueden definir el curso normativo de una democracia deliberativa para

1.1.1 Los estudios previos de la acción comunicativa

Habermas recibe la influencia de la sospecha de la razón, pero a diferencia de sus antecesores Adorno y Horkheimer, no cae en el desencanto. En su lugar, desarrolla una empresa de pensamiento que le permite reconstruir el concepto de razón y racionalidad para aplicarlo a la acción social y elaborar una teoría de la sociedad que se entiende en dos niveles: sistema y mundo de la vida, con esto logra hacer un diagnóstico de la sociedad moderna y señalar sus patologías para recuperar el proyecto de la modernidad; la emancipación del hombre a partir del uso de la razón.

Frente a este panorama, el heredero de Fráncfort se dispone a continuar la crítica de la razón instrumental iniciada por Adorno y Horkheimer, pero a diferencia de ellos, irá en busca de elementos que le permitan recuperar el proyecto de la Ilustración. Para lograr desarrollar su teoría, Habermas recibe diferentes influencias entre las que se pueden destacar la fenomenología de Husserl, el neokantismo de Simmel y la filosofía del lenguaje de Wittgenstein.

De la fenomenología, Habermas ([1976] 2001a) sigue el análisis que Husserl hace sobre el modelo de conocimiento fundamentado en el *ego cogito* cartesiano, según el cual el conocimiento es el resultado de la experiencia del yo en un mundo objetivo, Husserl encuentra en este modelo un inconveniente; la realidad del mundo objetivo no puede ser constatado más que por el yo de la experiencia, de tal suerte que ese mundo objetivo termina destruido ontológicamente porque en todo caso la experiencia de la realidad del mundo objetivo no es más que una experiencia “para

mi”, es decir una realidad subjetiva: la del sujeto trascendental. Para escapar de esta paradoja Husserl opta por la constatación del mundo objetivo a partir de la experiencia de “otro yo con conciencia”, con ello deja abierta la posibilidad de generación del conocimiento de manera intersubjetiva.

Habermas retoma la reflexión y encuentra ciertas limitaciones en la teoría del conocimiento de Husserl, a su juicio la búsqueda de la verdad en Husserl queda atrapada en una teoría de la conciencia, pues las experiencias del otro siempre serán dadas como un “para mí”. En todo caso se trata de un conglomerado de “yoes” con experiencias de un mundo que consideran objetivo, pero del que no pueden definir la situación. Para trascender este problema Habermas considera pertinente un proceso comunicativo donde los sujetos definen la situación a partir de la argumentación y constatación de su experiencia.

La influencia neokantiana viene a partir de George Simmel quien traslada la pregunta de cómo es posible el conocimiento en la naturaleza a cómo es posible la constitución de la sociedad. Responder al cuestionamiento implica considerar que mientras que el conocimiento de la naturaleza se presenta como una realidad exterior del sujeto cognoscente trascendental, la unidad social se construye desde los elementos conscientes que la constituyen (los actores sociales). Por tanto, la sociedad no necesita de un sujeto trascendental que la observe desde fuera para dar cuenta de ella, la sociedad se observa a sí misma a partir de la experiencia de los sujetos que se reconocen mutuamente y a los que la experiencia de la realidad se les presenta ya dada en un mundo compartido (Cfr. Habermas, ([1976] 2001a).

De la filosofía del lenguaje, Habermas ([1976] 2001a) retomará los juegos del lenguaje de Wittgenstein y la gramática generativa de Chomsky según los cuales las palabras cobran sentido a partir de la convención de reglas determinadas por la situación y que deben ser aprendidas y asumidas por los usuarios, a partir de ello Habermas desarrollará una pragmática universal donde mediante una relación recíproca los usuarios del lenguaje podrán poner a discusión la pretensiones de validez de su experiencia en el mundo, dicha pretensiones son: inteligibilidad, verdad, rectitud normativa y veracidad.

Todas estas influencias que Habermas va recibiendo a lo largo de un tiempo le permiten ir delimitando los fundamentos de lo que más tarde será su teoría de la sociedad; *la teoría de la acción comunicativa* de 1981. En 1971 dictó unas conferencias en la universidad de Princeton entre las que destacan las *Christian Gauss Lectures*” (*Lecciones sobre una fundamentación de la Sociología en términos de la teoría del lenguaje*) donde establece tres estrategias conceptuales a nivel metateórico³ que le permiten sentar su propuesta de una teoría de la sociedad:

1) Admitir el “sentido” como ámbito objetual de la sociología, es decir el significado de una expresión simbólica, de la que se derivan tres consecuencias: a) la necesidad de diferenciar entre “acción social” y “comportamiento”, a la sociología le interesa la acción social que está regida por reglas que los sujetos asumen para la interacción con otros y no el comportamiento que es el resultado de impulsos exentos de reglas y que es interés propio de la psicología; b) diferenciar entre observación y comprensión del sentido, tomando en cuenta que la observación sirve de apoyo a la comprensión de reglas de la acción, es la comprensión la que resulta más pertinente para el estudio de la acción social que al carecer de medios cuantitativos se remite a la hermenéutica de hechos científicos; c) optar por una perspectiva esencialista o convencionalista del investigador, dado que la acción social no puede ser reducida a convenciones del tipo de los fenómenos naturales es preciso optar por una perspectiva esencialista que dé cuenta de las reglas y saberes que los interactuantes asumen aun sin saberlo conscientemente (Cfr. Habermas, ([1976] 2001a: 19-25).

³ Habermas es claro: “la teoría de la acción comunicativa no es una metateoría, sino el principio de una teoría de la sociedad que se esfuerza por dar razón de los cánones críticos de los que hace uso” (2002 TI: 9). Sin embargo, en las *“Christian Gauss Lectures”* (*Lecciones sobre una fundamentación de la Sociología en términos de la teoría del lenguaje*) dictadas en la Universidad Princeton entre 1970 a 1971 desarrolló una teoría de teorías con miras a fincar los cimientos de lo que más tarde fue la TAC (donde se aborda la influencia de la fenomenología de Husserl, el neokantismo de Simmel y la filosofía del lenguaje de Wittgenstein, Chomsky y Austin. Conocer esos cimientos resultan medulares para comprender el desarrollo teórico de Habermas, es oportuno tener presente que el marco metateórico es esa discusión que Habermas sostiene con diversos autores para reconstruir sus aportaciones con miras a la edificación de una teoría de la sociedad que tiene como base la comunicación y una crítica a la modernidad no para desaparecerla sino para reencauzarla y mantener viva la esperanza de la humanidad; la emancipación, la libertad.

2) Admitir que la acción puede adoptar por lo menos dos formas: la acción estratégica y la acción comunicativa. La acción estratégica es el resultado de una racionalidad teleológica, es decir una adecuación de los medios a fines que se orienta por reglas técnicas y descansa en un saber empírico, estas reglas implican pronósticos condicionados sobre procesos observacionales físicos y sociales donde las preferencias juegan un papel importante a la hora de la elección. Por su parte, la acción comunicativa se entiende como una interacción simbólicamente mediada, orientada por normas que definen expectativas recíprocas de coordinación de la acción y que al ser infringidas reciben una sanción (Cfr. Habermas, [1976] 2001a: 27).

3) Elegir entre un planteamiento elementista y un planteamiento holista, el primero cercano a la microsociología adopta la forma de un individualismo metodológico, es decir la concepción de un individuo como unidad del mundo social que actúa de acuerdo con sus disposiciones de información con la intención de modificar la situación según sus intereses que pretende alcanzar; el segundo planteamiento, más cercano a la macrosociología, recurre a la teoría de sistemas que toma en cuenta las circunstancias normativas de la situación en la que los sujetos tienen una acción relativa limitada o marginada pues sistemas tienden a resolver problemas de manera supra-subjetiva. Habermas intenta establecer un puente entre ambas perspectivas a partir del modelo de comunicación lingüística (Cfr. Habermas, 2001: 29-30).

1.1.2 De la racionalidad a la acción social

La racionalidad y la acción social son dos categorías centrales en el desarrollo de la TAC. En la teoría social no son novedosas, ya que Weber ([1922] 2014) las había introducido para describir uno de sus tipos ideales de acción; la acción racional con arreglos a fines, aquí la racionalidad significa un curso de acción en la que el sujeto adecua los medios necesarios para alcanzar los objetivos propuestos, este es el tipo de acción que predomina en aquellas sociedades en las que se ha experimenta

desarrollos de modernidad, la misma que incentivo la crítica a la racionalidad ilustrada.

Bajo este supuesto, la racionalización de la sociedad es la incorporación de la razón deudora de *ego cogito* cartesiano a la formación de las estructuras de la sociedad a través de la acción del sujeto del conocimiento. Para Habermas estas concepciones quedan limitadas para explicar los procesos actuales de la sociedad moderna, porque si bien, ofrecen elementos para explicar la acción individual, no esclarecen satisfactoriamente la coordinación de la acción social.

Por eso emerge la necesidad de construir un concepto de racionalidad y acción que permita comprender cómo sujetos capaces de acción logran ponerse de acuerdo para coordinar sus respectivas acciones. Habermas se ve en la necesidad de reconstruir un concepto de racionalidad que trascienda el paradigma de la conciencia y puede instalarse en la intersubjetividad lingüística, para lograrlo observa que durante mucho tiempo la razón y la racionalidad habían sido objeto de estudio de la filosofía pero ésta ha perdido su poder autárquico para explicar los procesos de modernización de la sociedad frente el avance de las ciencias sociales que generan conocimiento más confiable.

Habermas argumenta que, entre las ciencias sociales, es precisamente la sociología la que mejor conecta sus conceptos básicos con la problemática de la racionalidad, sólo ella tiene la posibilidad de abarcar la complejidad que implica la sociedad moderna, eso porque ha mantenido su relación con los problemas de la sociedad global y a diferencia de otras ciencias, como la economía o la política, no ha podido reducir los problemas de la racionalización a formatos más pequeños. (Cfr. Habermas, [1981] 2002 T I: 15-16).

A la sociología y a la antropología cultural les es imposible reducir sus objetos de estudio a una visión de la acción racional con arreglo a fines porque los aspectos de la reproducción cultural, la integración social y la socialización de las interacciones les demandan una visión de la acción más amplia que incorpore todas las formas de orientación simbólica (Cfr. Habermas, [1981] 2002 T I: 20-

21). Específicamente la sociología tiene una función en la sociedad moderna, al surgir como una ciencia de la sociedad burguesa, le compete explicar el decurso y las formas de manifestación anómicas de la modernización capitalista, de modo que a la sociología le corresponde el estudio de:

...las transformaciones de la integración social provocadas en el armazón de las sociedades viejo-europeas por el nacimiento del sistema de los Estados modernos y por la diferenciación de un sistema económico que se auto regula por medio del mercado. La sociología se convierte *par excellence* en una ciencia de crisis, que se ocupa ante todo de los aspectos anómicos de la disolución de los sistemas sociales tradicionales y de la formación de los modernos (Habermas, [1981] 2002 T I: 19).

Sin embargo, a la hora de construir una teoría de la sociedad a la sociología, a diferencia de la antropología, se le presenta el problema de la racionalidad simultáneamente en el plano *metateórico, metodológico y empírico*. En el plano metateórico debe construir un marco de la teoría de la acción concebido para observar los aspectos de la acción que son susceptibles de racionalización. En el plano metodológico debe construir una teoría de la comprensión que esclarezca las relaciones internas entre el significado y la validez, entre la explicación del significado y la toma de postura frente a las pretensiones de validez que lleva implícitas. En el plano empírico debe estar preparada para responder de sí, y en qué sentido, la modernización de una sociedad puede ser descrita bajo el punto de vista de una racionalización cultural y social (Cfr. Habermas, [1981] 2002 T I: 22).

A juicio de Habermas, la sociología ha tenido acercamientos a la reflexión de la racionalidad en las que la expresión “racional” supone una estrecha relación entre la racionalidad y el saber, sin embargo: “la racionalidad tiene que ver menos con el conocimiento que con la forma en que los sujetos capaces de lenguaje y acción hacen uso del conocimiento” ([1981] 2002 TI: 24). Desde esta aproximación se desprende que la racionalidad subyace en las acciones que pueden ser en sentido estricto o acciones que usan el lenguaje para efectuarse, en cualquier caso, las acciones están sujetas a la crítica de su fiabilidad a partir del saber que encarnan, es decir, se trata de una racionalidad entendida como un saber que está susceptible a crítica o fundamentación.

Aun así, para Habermas el concepto de racionalidad sigue teniendo tres inconvenientes: 1) demasiado abstracto; 2) demasiado estricto y; 3) al referirse a discursos necesita de una teoría de la argumentación que desde la lógica formal resulta aún incompleta.

Este concepto de racionalidad es demasiado *abstracto* para Habermas porque se refiere sólo a una visión cognitiva, es decir, supone sujetos que salen al paso unos a otros para lograr objetivos individuales, no hay manera de dar cuenta de la cooperación, en el mejor de los casos, con ella sólo se obtendría una teoría de la sociedad generativa en términos fenomenológico, muy a la manera de Husserl, cuando lo que se necesita es una racionalidad que oriente y explique la acción coordinada, misma que sólo puede darse desde la comunicación (Cfr. [1981] 2002 TI: 27-33).

Habermas encuentra también que el concepto de racionalidad resulta demasiado *estricto* ya que el paradigma de la conciencia exige a los juicios críticos o fundamentaciones solamente en términos de falso o verdadero, eficaces o ineficaces, no obstante, en las prácticas comunicativas se considera un espectro más amplio de la racionalidad como acciones apegadas a las normas: correcto o incorrecto, normativo o no normativo; fundamentos estéticos: bello y feo; o éticos: adecuados no adecuados, los cuales quedan fuera de la concepción racional del paradigma de la conciencia (Cfr. [1981] 2002 TI: 33-36).

Formular una concepción alternativa de racionalidad desde la lógica formal ya no es una opción porque ésta restringe a inferencias semánticas las acciones lingüísticas que emprenden los sujetos para llegar a acuerdos, cuando en realidad estas acciones reclaman diversas razones con las que se pueda criticar o fundamentar los saberes que se presentan en el encuentro discursivo intersubjetivo (Cfr. Habermas [1981] 2002 TI: 36).

Para dar cuenta de esta otra racionalidad es necesario una fundamentación pragmática de las acciones lingüísticas. De acuerdo con Habermas [1981] 2002 TI), dicha fundamentación no puede venir sino de la teoría de la argumentación, no

obstante, dicha teoría aún se encuentra en construcción, así que él hace lo propio para desarrollarla. Para abonar en la construcción de un concepto alternativo de racionalidad que explique la sociedad incorporando las acciones que usan el lenguaje como coordinación de la acción Habermas introduce un concepto de argumentación:

... tipo de habla en que los participantes tematizan las pretensiones de validez que se han vuelto dudosas y tratan de desempeñarlas o de recusarlas por medio de argumentos. Una argumentación contiene razones que están conectadas de forma sistemática con la *pretensión de validez* de la manifestación o emisión problematizada. La fuerza de una argumentación se mide en un contexto dado por la pertinencia de las razones. Esta se pone de manifiesto, entre otras cosas, en si la argumentación es capaz de convencer a los participantes en un discurso, esto es, si es capaz de motivarlos a la pretensión de validez en litigio (Habermas, [1981] 2002 T I: 37)

Siguiendo a Habermas ([1981] 2002, T I: 46-48) el habla argumentativa con pretensiones de fundamentación racional, debe cumplir con los siguientes aspectos:

- Como *proceso* debe presuponerse una situación ideal de habla, es decir, libre de coacción en la que los sujetos ponen a prueba los mejores argumentos, se trata de la continuación con otros medios (ahora de tipo reflexivo) de la acción orientada al entendimiento (retórica según el canon aristotélico);
- Como *procedimiento* se trata de una forma de interacción regulada en forma de una división cooperativa entre proponentes y oponentes, donde se tematizan pretensiones de validez problemáticas, exonerados de presión de la acción adoptando actitudes hipotéticas, recurriendo solamente a la razón para defender las pretensiones del proponente (dialéctica según el canon aristotélico);
- Como *producción de argumentos*: cuya misión es convencer en virtud de sus propiedades intrínsecas, con las cuales se puede aceptar o rechazar las pretensiones de validez (lógica según el canon aristotélico)

Sin afán concluyente, pero sí determinante, Habermas afirma que una teoría de la argumentación cuya intención sea el acceso a universales de validez para toda argumentación ha de considerar que:

Sólo la verdad de las proposiciones, la rectitud de las normas morales y la inteligibilidad o correcta formación de las expresiones simbólicas son, por su propio sentido, pretensiones universales de validez que pueden someterse a examen en discursos. Sólo en los discursos teóricos, prácticos y explicativos tienen que partir los participantes en la argumentación del presupuesto (a menudo contrafáctico) de que se cumplen con suficiente aproximación las condiciones de una situación ideal de habla ([1981] 2002 T I: 69).

Estos universales de validez son los conocimientos o saberes que permiten someter a crítica la racionalidad de la acción de los sujetos que intentan coordinar sus respectivas acciones para ponerse de acuerdo acerca de una situación del mundo. Asimismo, es preciso señalar que estas pretensiones de validez están relacionadas con tres concepciones que se tiene sobre el mundo:

- el mundo objetivo (como conjunto de todas las entidades sobre las que son posibles enunciados verdaderos) [verdad proporcional];
- el mundo social (como conjunto de todas las relaciones interpersonales reguladas) [rectitud normativa], y;
- el mundo subjetivo (como totalidad de las vivencias del hablante, a las que éste tiene un acceso privilegiado) [veracidad] (Habermas, [1981] 2002 T I: 144).

Hasta aquí es posible decir que la racionalidad comunicativa que Habermas construye a partir de los universales del entendimiento posible es un conocimiento o saber que subyace en las interacciones lingüísticamente mediadas que permite coordinar las acciones de los sujetos esclareciendo las concepciones que tienen del mundo compartido.

Esta forma de entender la racionalidad escapa a la paradoja que suponía la “jaula de hierro weberiana”. De este modo, se pueden distinguir por lo menos dos tipos de racionalidad con los que se puede acceder a la comprensión de la sociedad: 1) la racionalidad instrumental cuyo *telos* es la maximización de utilidades

a través de la adecuación de los medios a los fines, y; 2) la racionalidad comunicativa cuyo *telos* es la coordinación de la acción a través del entendimiento fundado en la crítica de las pretensiones de validez. Mientras que la racionalidad instrumental supone un sujeto adecuando los medios para llegar a los fines, la racionalidad comunicativa supone sujetos que a partir de argumentos pretenden validar sus discursos.

Si bien, es cierto que la racionalidad instrumental es hasta ahora la institucionalización de las imágenes de comprensión del mundo, para Habermas es pertinente la introducción de la racionalidad comunicativa para comprender los plexos de entendimiento que coordinan la acción fuera de los límites de la racionalidad instrumental.

Esto le permite a Habermas distinguir dos tipos de acción fundamentales para la elaboración de una teoría de la sociedad en términos de comunicación sin prescindir del todo de la racionalidad instrumental:

A una acción orientada al éxito la llamamos *instrumental* cuando la consideramos bajo el aspecto de observancia de reglas de acción técnica y evaluamos el grado de eficacia de la intervención que esa acción representa en un contexto de estados y sucesos; y a una acción orientada al éxito la llamamos *estratégica* cuando la consideramos bajo el aspecto de observancia de reglas de elección racional y evaluamos su grado de influencias sobre las decisiones de un oponente racional [...] Hablo, en cambio de acciones *comunicativas*, cuando los planes de acción de los actores implicados no se coordinan a través de un cálculo egocéntrico de resultados, sino de actos de entendimiento. En la acción comunicativa los participantes no se orientan primariamente por el éxito; antes persiguen sus fines individuales bajo la condición de que sus respectivos planes de acción puedan armonizarse entre sí sobre la base de una definición compartida de la situación (Habermas, [1981] 2002 T I: 367).

En la TAC Habermas reconoce otros tipos de acciones como la normativa y la dramatúrgica (Cfr. [1981] 2002: 122-124), pero finalmente en *Pensamiento postmetafísico* se limita a desarrollar dos tipos puros de acción: la acción en sentido estricto y la acción lingüísticamente mediada. La primera fundamentada en una racionalidad teleológica que terminará por entenderse como acción estratégica

cuando hay un segundo implicado en el plan de acción del sujeto mentado. El segundo tipo de acción (comunicativa) estará fundamentado en una racionalidad comunicativa que descansa en la intersubjetividad de las pretensiones de validez susceptibles a crítica de los actos de habla de una situación ideal de comunicación (Cfr. Habermas, 1990: 67-78).

Si bien, la acción comunicativa se identifica a través de la coordinación de la acción lingüísticamente medida se tiene que ser atento para no confundir una acción que estratégicamente se hace de recursos lingüísticos para alcanzar sus fines egoístas, es cuando surgen los engaños y encubrimientos como estrategias de la acción. La acción comunicativa tendrá que remitirse a las pretensiones de validez y juzgarse a partir de ellas si el resultado es una acción comunicativa o en su caso una acción estratégica que se hace de recursos lingüísticos para lograr su éxito.

1.1.3 La sociedad en dos niveles: sistema y mundo de la vida

Habermas desarrolló en la TAC un concepto de sociedad que se entiende en la articulación de dos niveles: sistema y mundo de la vida, en esencia corresponden a la reproducción de la racionalidad instrumental (teleológica y/o estratégica) y la racionalidad comunicativa respectivamente. Ni el sistema, ni el mundo de la vida constituyen la sociedad moderna por sí solos, tan solo en su relación es posible captar las posibilidades de desarrollo y apologías de la sociedad moderna.

El concepto de Mundo de la vida fue introducido a la filosofía por Husserl⁴ para desarrollar su fenomenología, más tarde fue retomado por Schütz y perfeccionado por Berger y Luckman para la sociología. Habermas señala que estos planteamientos aún se inscriben bajo el paradigma de la conciencia que considera a un actor solitario; donde el mundo de la vida es el resultado de la experiencia del

⁴ En Husserl el mundo de la vida es la experiencia subjetiva pre-científica que se estructura desde la cultura, la sociedad y la individualidad, que condiciona a los sujetos en su acercamiento al mundo objetivo científico.

sujeto, de modo que al no haber interacción comunicativa entre sujetos, cada sujeto construye su propio mundo de la vida, fragmentado. No obstante, si el mundo de la vida es planteado en términos intersubjetivos comunicativamente se construyen saberes de fondo compartidos que resultan aproblemáticos para darse a entender.

Un primer acercamiento al *mundo de la vida* nos diría que se construye de los conocimientos de fondo aproblemáticos que los interactuantes de una situación de habla tienen como referente del mundo objetivo, social y subjetivo, y que a su vez sirven para darse a entender con sus interlocutores. El autor intenta dejar más claro el concepto de mundo de la vida de la siguiente forma:

El mundo de la vida es, por así decirlo, el lugar trascendental en que hablante y oyente se salen al encuentro; en que pueden plantearse recíprocamente la pretensión de que sus emisiones concuerden con el mundo (con el mundo objetivo, con el mundo subjetivo y con el mundo social); y en que pueden criticar y exhibir los fundamentos de esas pretensiones de validez, resolver sus disentimientos y llegar a un acuerdo. En una palabra: respecto al lenguaje y a la cultura los participantes no pueden adoptar *in actu* la misma distancia que respecto a la totalidad de los hechos, de las normas o de las vivencias, sobre que es posible el entendimiento (Habermas, [1981] 2002 T II: 179).

Por lugar trascendental ha de entenderse un espacio no material sino imaginado donde es posible que hablante y oyente se pongan de acuerdo de la situación de sus experiencias. Es aproblemático porque parte de ciertos saberes que no están en discusión, ya fueron aceptados en un determinado momento. Pero eso no significa que todas las experiencias de los sujetos sean aproblemáticas, de ahí que constantemente se esté discutiendo sobre la situación del mundo que se comparte, esto determina que el mundo de la vida no sea un lugar estático sino en evolución que se observa en el distanciamiento de sus componentes estructurales.

Este mundo de la vida se compone de tres estructuras: la cultura, la sociedad y la personalidad, que Habermas las describe del siguiente modo:

Llamo *cultura* al acervo de saber, en que los participantes en la comunicación se abastecen de interpretaciones para entenderse de algo sobre el mundo. Llamo *sociedad* a las ordenaciones legítimas a través de las cuales los participantes en la interacción regulan sus

pertenencias a grupos sociales, asegurando con ello la solidaridad. Y por *personalidad* entiendo las competencias que convierten a un sujeto en capaz de lenguaje y de acción, esto es, que lo capacitan para tomar parte en procesos de entendimiento y para afirmar en ellos su propia identidad (Habermas, [1981] 2002 T II: 196).

La función de estas estructuras es: la reproducción cultural, la integración social y la socialización, con ello los análisis de la acción no deben constreñirse más al reduccionismo culturalista, donde la tradición cultural determina la acción, habrá que considerar las cuestiones sociales y la personalidad en conjunto para dar cuenta de la complejidad de los procesos de la sociedad⁵.

En este mundo de la vida construido intersubjetivamente sus elementos estructurales aparecen de forma simultánea y están íntimamente interconectados, no pueden prescindir los unos de los otros, asimismo cada aspecto cumple de manera específica una función imprescindible, pero de no realizarse cada uno presentará su anomalía.

La tabla no. 1 muestra cómo es que cada uno de los componentes estructurales cumple un proceso de reproducción. La cultura se encarga de reproducir los saberes de fondo que ya no están en discusión y que sirven para aceptar o rechazar las nuevas situaciones en litigio, con ello se asegura la continuación de la tradición y una coherencia del saber. El componente de la sociedad se reproduce a través de la integración social, es decir; procura regular la legitimidad de las relaciones interpersonales. Mientras que el componente de la personalidad se reproduce por medio de la socialización; la capacidad de generar una personalidad en los sujetos que les permita interactuar con otros.

Los procesos de reproducción de cada uno de los componentes estructurales afecta al resto. Cuando la cultura se reproduce, a la vez ayuda a legitimar a la

⁵ Según Habermas hasta ahora los distintos planteamientos de la sociología comprensiva sólo se habían sujetado en una de las estructuras del mundo de la vida: en la teoría sociológica proveniente de la fenomenología de Husserl, Schütz, Berger y Luckman está fundamentada en el componente estructural de la cultura; por su parte la teoría durkheiminiana y parsoniana se remiten al componente social de las normas; mientras que en la corriente del interaccionismo simbólico de Mead se fundamenta en la estructura de la personalidad (Cfr. Habermas, [1981] 2002 T II: 198).

sociedad y aporta patrones de comportamiento que ayudan a formar a la personalidad. Lo mismo sucede cuando la sociedad se reproduce; aporta obligaciones a los sujetos con la cultura y asigna pertenencia a grupos en el marco de la personalidad. Mientras que cuando la personalidad se reproduce aporta interpretaciones en el componente de la cultura y motivaciones para actuar conforme a las normas dentro de la sociedad.

Tabla no. 1. Aportaciones de los procesos de reproducción al mantenimiento de los componentes estructurales del mundo de la vida

Componentes estructurales Procesos de reproducción	Cultura	Sociedad	Personalidad
Reproducción cultural	Esquemas de interpretación susceptibles de consenso ("saber válido")	Legitimaciones	Patrones de comportamiento eficaces en el proceso de formación, metas educativas
Integración social	Obligaciones	Relaciones interpersonales legítimamente reguladas	Pertenencia a grupos
Socialización	Interpretaciones	Motivaciones para actuar de conformidad con las normas	Capacidades de interacción (identidad personal)

(Habermas, [1981] 2002 TII: 202)

El mundo de la vida no es estático, en la medida en que evoluciona se diferencian los componentes estructurales. Sin embargo, en ese proceso también se corre el riesgo de que surjan patologías, en la tabla no. 2 se muestra como se presentan estas patologías en cada uno de los componentes estructurales.

En el caso del componente estructural de la cultura la patología que emerge es la pérdida del sentido, con ello se desencadena una pérdida de legitimación en el componente de la sociedad y una crisis de orientación y educativa. En el componente de la sociedad se presenta una desafección por las normas en el sujeto, lo que ocasiona inseguridad y perturbación en el ámbito de la cultura y en la personalidad una alienación. La perturbación que se presenta en el componente de

la personalidad son las psicopatologías que en el componente de la cultura rompe con las tradiciones y en el ámbito social se presenta como una desmotivación para la integración.

Cada uno de los componentes estructurales tiene una dimensión de evaluación que permite conocer su estado de salud. El componente de la cultura recurre a la racionalidad del saber, la sociedad se evalúa por la solidaridad de los miembros, mientras que la personalidad utiliza la autonomía de la persona.

Tabla no. 2. Fenómenos de crisis en caso de las perturbaciones de la reproducción (patologías)

Componentes estructurales Perturbaciones en el ámbito de la:	Cultura	Sociedad	Personalidad	Dimensión de evaluación
Reproducción cultural	Pérdida del sentido	Pérdida de legitimación	Crisis de orientación y crisis educativa	Racionalidad del saber
Integración social	Inseguridad y perturbaciones de la identidad colectiva	Anomía	Alienación	Solidaridad de los miembros
Socialización	Ruptura de tradiciones	Pérdida de motivaciones	Psicopatologías	Autonomía de la persona

(Habermas, 2002 TII: 203)

Cuando las acciones comunicativas logran el entendimiento el mundo de la vida se fortalece, eso robustece los componentes estructurales. En la tabla no. 3 se observa como la acción orientada al entendimiento coadyuva a la reproducción de los componentes estructurales.

En la reproducción cultural la acción comunicativa favorece el refrendamiento de la tradición pero también la crítica a la adquisición del nuevo saber, eso tiene implicaciones para la renovación del poder legitimatorio en el componente de la sociedad y en el ámbito de la personalidad y en el ámbito de la personalidad favorece la reproducción del saber para los procesos de formación.

En la integración social, la acción comunicativa favorece la coordinación de las acciones a través del reconocimiento de pretensiones de validez, mientras que en componente de la cultura asegura un conjunto de valores que dan sentido a las acciones y en componente de la personalidad refuerza la reproducción de los patrones de pertenencia social.

En la socialización, la acción comunicativa favorece la formación de identidades individuales a la vez que el ámbito de la cultura ejerce un proceso de enculturación y en el ámbito social se internalizan los valores.

Tabla no. 3. Funciones de reproducción que cumple la acción orientada al entendimiento

Componentes estructurales Procesos de reproducción	Cultura	Sociedad	Personalidad
Reproducción cultural	Tradición, crítica, adquisición de saber cultural	Renovación del saber legitimatorio	Reproducción del saber eficaz en los procesos de formación
Integración social	Inmunización de un núcleo de orientaciones valorativas	Coordinación de las acciones a través del reconocimiento de pretensiones de validez	Reproducción de los patrones de pertenencia social
Socialización	Enculturación	Internalización de valores	Formación de identidades individuales

(Habermas, 2002 TII: 203)

La figura 1 permite hacer una lectura de cómo se relacionan los componentes estructurales del mundo de la vida: la reproducción cultural aporta *legitimaciones* para las instituciones existentes (integración social) y patrones de *comportamiento eficaces* en el proceso de formación individual que sirva de sostén a la adquisición de competencias de acción (socialización); la integración social: ofrece *pertenencia de los individuos a grupos legítimamente reguladas* (reproducción cultural) y vinculaciones morales u *obligaciones* (socialización); la socialización ofrece

interpretaciones que los individuos producen (reproducción cultural) y motivaciones para actuar de conformidad con las normas (integración social).

Figura no. 1. Relación de los componentes estructurales del Mundo de la Vida



Elaboración propia con base en Habermas, ([1981] 2002 T II: 201).

La reproducción del mundo de la vida descansa en la expansión de la racionalidad comunicativa, ello implica un proceso de racionalización que hace funcionar sus componentes estructurales a la vez que se especializan y diferencian. El mundo de la vida al ser el espacio donde se desarrollan las acciones comunicativas y se llegan a acuerdos.

Sin embargo, en la medida en que los componentes estructurales se van distanciando unos de otros, emergen mecanismos de coordinación de la acción con una racionalidad teleológica/instrumental, se trata de mecanismos de coordinación de la acción desprovistos de su carácter lingüístico y que no son propios del mundo

de la vida, sino que provienen del exterior, de un sistema que gana terreno en la medida que evoluciona y se complejiza la sociedad.

En primer momento se pudiera decir que el sistema es el espacio de reproducción de la racionalidad teleológica/instrumental, donde la vida social es regulada por normas ajenas (externas) y no consensuadas por los interactuantes de la comunidad del diálogo, lo que hace que sea lo contrario al mundo de la vida: formalizado y mercantilizado. Sin embargo, subsiste en una relación de dependencia con el mundo de la vida que le suministra significados compartidos, pero también de colonización en la medida que sustituye los mecanismos de coordinación de la acción lingüísticos (propios de la racionalidad comunicativa) por desprovistos de su carácter lingüístico (propios de racionalidad instrumental).

Para comprender la emergencia del sistema y su interacción con el mundo de la vida Habermas recibe la influencia de Durkheim para trazar el proceso de evolución social. Así logra identificar que a la par de la creciente complejización de los componentes estructurales del mundo de la vida emergen y evolucionan dos mecanismos de coordinación de la acción distintos a la comunicativa: el intercambio y el poder. También se van complejizando en la medida en que evoluciona la sociedad, pero en lugar de expandir el mundo de la vida lo hacen el exterior, en el sistema que tiene un carácter autónomo al regirse por una racionalidad teleológica.

De este modo, Habermas identifica cuatro etapas de evolución de la sociedad que vienen signadas por los mecanismos de coordinación de la acción de intercambio y de poder:

1. Sociedades primitivas igualitarias: son pre-sociedades cohesionadas por una conciencia colectiva, de tecnología simple y bajo desarrollo de fuerzas productivas. La acción comunicativa y la acción estratégica no pueden separarse porque sólo tienen lugar en un mundo de la vida que se configura como un tipo ideal gracias a que sus componentes estructurales están poco diferenciados y el mito funde al mundo objetivo, al social y al subjetivo.

La organización viene dada por el rol y el status que otorga las relaciones de parentesco en la que todos asumen compromisos y lealtades. El mecanismo que aparece en esta etapa es el intercambio exogámico de mujeres que transforma las relaciones de hostilidad a compromisos entre grupos diferentes, el matrimonio es la institución que crea las normas para ese intercambio que logra una diferenciación segmentaría entre quienes forman parte de la organización del parentesco y quiénes no.

2. Sociedades primitivas jerarquizadas: derivado de la organización que impone el intercambio de mujeres y el matrimonio emergen los linajes (que pueden ser de dos tipo principalmente: 1) de prestigio de base genealógica o; 2) de ascendencia divina), con ello el mecanismo de poder emerge para investir a la descendencia de la autoridad para dirigir y organizar al resto de la comunidad procurando diferenciar actividades en función del estrato al que se pertenezca.

3. Sociedades de clases, políticamente estratificadas: son sociedades en las que la división social del trabajo se desliga de las relaciones de parentesco y se organiza en función del mecanismo de poder; a través de la participación o exclusión del poder político es que las unidades sociales pueden quedar divididas entre quienes lo ostentan y quienes no, el poder recae en la institución del Estado que establece una relación con los ciudadanos en la que se especializa por medio de la administración pública para conseguir fines colectivos a través de decisiones vinculantes.

4. Sociedades de clase, económicamente constituidas: emergen cuando el Estado no puede garantizar determinadas funciones, es entonces cuando los particulares recurren al mecanismo de intercambio de mercancías por medio de un control sistémico que es el dinero que transforma los valores de uso en valores de cambio. De este modo las relaciones sociales que se establecen son entre los particulares que ofertan y demandan mercancías.

En la tabla no. 4 se muestra el proceso de evolución y complejización de las estructuras sociales previamente dadas a las inducidas sistémicamente a partir del

perfeccionamiento de los mecanismos sistémicos de coordinación de la acción: el intercambio y el poder.

Tabla no. 4. Formaciones sociales y mecanismos de diferenciación sistémica

Mecanismos Sistémicos Estructuras sociales	Mecanismos que operan vía intercambio	Mecanismos que operan vía poder
Previamente dadas	1. Sociedades primitivas igualitarias (diferenciación segmentaria)	2. Sociedades primitivas jerarquizadas (estratificación)
Inducidas sistemáticamente	4. Sociedades de clase, económicamente constituidas (medio de control sistémico)	3. Sociedades de clases, políticamente estratificadas (organización estatal)

Fuente: Habermas, [1981] 2002 T II: 234.235

En este proceso evolutivo, la sociedad moderna se caracteriza por el mecanismo de intercambio de la economía capitalista que opera bajo el medio del control del dinero y el mecanismo de poder del Estado que opera a través del ejercicio de la burocracia especializada. Esto de ninguna manera significa que el sistema desplaza o sustituye el mundo de la vida, de acuerdo con Habermas:

En un sistema social diferenciado, el mundo de la vida se encoge y se convierte en un subsistema más. Ciertamente que de este enunciado no se puede hacer una lectura causal como si las estructuras del mundo de la vida dependieran en sus mutaciones de los incrementos de la complejidad del sistema. Al contrario: los aumentos de complejidad dependen por su parte de la diferenciación estructural del mundo de la vida (Habermas, [1981] 2002 T II: 244-245).

Es así como en la sociedad moderna se presentan dos formas de cohesión social: integración social e integración sistémica, la primera se da en el mundo de la vida a través de la racionalidad y acción comunicativa; mientras que la segunda se desarrolla en el sistema como resultado de la racionalidad teleológica y las acciones estratégicas desplegadas a través de los mecanismos del intercambio de la economía capitalista bajo el control sistémico del dinero y el mecanismo de poder del Estado y el control burocrático.

La coexistencia de estos dos tipos de integración en la sociedad moderna conlleva a un proceso de desacoplamiento entre el sistema y el mundo de la vida que desemboca en la colonización del primero sobre el segundo. En la medida en que los componentes estructurales del mundo de la vida (la cultura, la sociedad y la personalidad) se diferencian, las intenciones de acciones comunicativas son cada vez menos efectivas lo que produce un aumento de las patologías en los componentes estructurales que limitan la integración social. Esa falta de integración social en el mundo de la vida es aprovechada por el sistema que a través de sus mecanismos del dinero y del poder burocrático emprenden acciones estratégicas para lograr una integración sistémica. Si bien, la integración sistémica puede generar un orden social, su estabilidad dependerá de su legitimación.

Esta colonización del sistema al mundo de la vida empata con la interpretación que Weber hace de la pérdida de libertad en la sociedad moderna; la desvinculación de la racionalidad con respecto a fines con la racionalidad con respecto a valores conlleva a un proceso de independencia de la racionalidad instrumental que tiende a homogeneizar a la sociedad bajo el aspecto económico y político.

1.2 La concepción deliberativa de la democracia

La sustitución del paradigma de la conciencia por el paradigma intersubjetivo proveniente del giro lingüístico ha permitido trascender la concepción tradicional de algunos conceptos por nuevos horizontes que parecen abrir trechos en las ciencias sociales y las humanidades. Es así como la TAC ha tenido prolíficos desarrollos en áreas como la ética, el derecho y la democracia, conceptos importantes para comprender la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como una política deliberativa.

Una de las patologías que con más frecuencia se presentan en la modernidad es la institucionalización de normas jurídicas unilaterales y por consecuencia

ilegítimas. Se trata de intereses que, en nombre de la razón universal, imponen su voluntad particular a la colectividad. Éstas bien pueden ser expresiones de la colonización del sistema al mundo de la vida que impiden la emancipación de la humanidad.

De cara a este problema y con la intención de revertir el decurso, a Habermas le resulta pertinente vincular la teoría moral con la racionalidad comunicativa para fundamentar las normas jurídicas que buscan institucionalizarse en el sistema jurídico legal. Así se busca que toda norma jurídica sea el producto de consensos que aseguren la integración social, y no tan sólo las imposiciones unilaterales que procuran integraciones sistémicas flojamente acopladas.

Para fundamentar dicho cometido Habermas desarrolla un marco normativo de la ética, que ahora debe entenderse en respuesta al paradigma de la intersubjetividad lingüística. Esta ética tendrá implicaciones en la teoría del derecho, en la institucionalización formal de las leyes. Pero esto sólo es posible en el marco de una teoría de la democracia deliberativa que incorpora los elementos de la racionalidad y acción comunicativa en una particular comprensión de la política.

Este apartado tiene como propósito exponer la concepción de la democracia deliberativa en Habermas, para comprender su dimensión es importantes vincularla con la ética del discurso y con la teoría del derecho, en conjunto todas las categorías son influenciadas por la racionalidad comunicativa y buscan abonar esfuerzos para revertir el proceso de la colonización del sistema al mundo de la vida.

En atención a ello, el apartado se compone de dos subapartados: en el primero se explica la concepción de la ética del discurso como una ética transkantiana que es el resultado del influjo de la intersubjetividad y su influencia en la teoría del derecho para la reformar una integración social, y; en el segundo se presenta la democracia deliberativa como la condición que hace posible la institucionalización de normas legítimas.

1.2.1 La ética del discurso y sus implicaciones para la teoría del derecho

La ética es la rama de la filosofía que se encarga de estudiar los actos morales de los sujetos, es decir la acción buena y justa que se espera de los sujetos. En ella descansan las formulaciones que sobre teoría política y derecho se desarrollan para ofrecer elementos que permitan establecer un orden social.

Habermas (2000) identifica que hay tres grandes teorías éticas representativas de la historia del pensamiento filosófico: 1) el utilitarismo donde predomina el uso de la razón instrumental haciendo del egocentrismo el vector orientador de la adecuación de los medios para alcanzar los fines; 2) la ética aristotélica donde el uso de la razón práctica se encamina hacia la consecución del bien anteponiendo la perfección del individuo, y; 3) la moral kantiana que se asienta sobre universales que orientan la acción hacia la imparcialidad, la justicia y la solidaridad a través de lo introducido como el imperativo categórico kantiano.

El imperativo categórico se explica en la *fundamentación de la metafísica de las costumbres* de Kant y tiene por propósito fundamental la razón práctica. Es un imperativo ético porque dice qué es lo que se debe hacer y se expresa sobre una máxima que debe guiar la acción. Es categórico porque se acepta o se rechaza, no son posibles los puntos intermedios. Es universal porque todo mundo lo acepta, sin importar las particularidades.

Este imperativo se formula con cinco máximas: 1) Ley universal: “Obra solo de acuerdo con la máxima por la cual puedas al mismo tiempo querer que se convierta en ley universal”; 2) La ley de la naturaleza: “Obra como si la máxima de tu acción debiera convertirse por tu voluntad en ley universal de la naturaleza”; 3) El fin en sí mismo: “Obra de tal modo que uses la humanidad tanto en tu propia persona como en la persona de cualquier otro, siempre a la vez como un fin, nunca simplemente como un medio”; 4) Fórmula de la autonomía: “Obra de tal modo que tu voluntad pueda considerarse a sí misma como construyendo una ley universal por medio de su máxima”; 5) Fórmula del reino de los fines: “Obra como si por medio

de tus máximas fueras siempre un miembro legislador en un reino universal de fines” (Kant, [1785] 2002).

A partir de esta fundamentación, Habermas desarrolla lo que considera una ética transkantiana. La denomina de este modo porque no desiste de las características deontológicas, cognitivistas, formalistas y universalistas⁶ que dieron origen a la ética kantiana. No obstante, para Habermas la ética kantiana aún se enuncia bajo el paradigma de la conciencia, de modo que, al ser pensada desde el paradigma de la intersubjetividad lingüística se convierte en una ética transkantiana.

Para fundamentar la ética transkantiana Habermas retoma una de las máximas de la ética: “Obra según aquella máxima por la cual puedas querer que al mismo tiempo se convierta en ley universal”, la cual será desplazada por *el principio “D”* o *postulado ético discursivo “D”* en el que se establece que: “una norma únicamente puede aspirar a tener validez cuando todas las personas a las que afecta consiguen ponerse de acuerdo en cuanto *participantes de un discurso práctico* (o pueden ponerse de acuerdo) en que dicha norma es válida” (Habermas, [1985] 1999: 86).

Este *principio “D”* tiene implicaciones para un segundo punto que se denomina *principio “U”*, según el cual: “en las normas válidas, los resultados y los efectos secundarios que se deriven de su seguimiento universal para la satisfacción de los intereses de todos y de cada uno tienen que poder ser aceptados por todos sin coacción alguna” (Habermas, 2000: 16).

⁶Habermas (2000) considera que Kant es el precursor de las éticas que reúnen las características de ser deontológicas, cognitivistas, formalistas (o procedimentales) y universales. La ética del discurso reúne esas características pero son entendidas bajo el paradigma de la intersubjetividad lingüística. Así se dirá que la ética del discurso es deontológica, no en el sentido de que piensa la fundamentación justa de las normas morales sino porque la norma moral es el resultado del acuerdo lingüístico alcanzado de todos los posibles afectados. Es cognitivista no porque es el resultado del ejercicio de la razón sino porque se obtiene con el uso de razones argumentativas racionales. Son formalistas o procedimentales porque establece unas normas consensuadas deliberativamente para fundamentar un juicio ético. Y es universal porque a partir de la intersubjetividad se presenta un modelo que permite escapar del subjetivismo y/o del etnocentrismo para fundamentar las normas morales.

Con esta estrategia se sustituye el paradigma de la conciencia que supone un sujeto que piensa las normas morales con pretensiones de validez universal por el paradigma intersubjetivo de la comunicación que supone sujetos capaces de lenguaje y acción que salen al encuentro en un mundo compartido para establecer, a través del diálogo, los juicios morales que rigen sus conductas. En tanto que la racionalidad y la acción comunicativa fundamentan la interpretación de la ética en Habermas, dicha propuesta también recibe el nombre de ética del discurso, aunque sería más correcto hablar de una teoría discursiva de la moral.

Cualquier nombre que se adopte: ética transkantiana, ética del discurso o teoría discursiva de la moral se supone una comunidad de diálogo en la que todos sus miembros están en las mismas condiciones y libertades para desplegar sus competencias comunicativas. De este modo, los sujetos pueden entablar acciones comunicativas en las que intersubjetivamente se reclaman pretensiones de validez de sus diferentes argumentos con la intención de llegar a acuerdos y consensos del tema en disputa.

A partir de este procedimiento es posible institucionalizar normas morales con carácter universal, las mismas que son el fundamento de la institucionalización formal del derecho. De tal suerte que a la ética del discurso le es posible fundamentar una teoría del derecho en términos discursivos que, antes de garantizar la legalidad de la norma se preocupa por que esa norma esté debidamente consensuada como garantía de su legitimidad. En pocas palabras una norma antes de ser legal se garantiza que sea legítima.

En tanto que la ética del discurso busca establecer la justificación intersubjetiva de las normas morales con proyección a las normas jurídicas, desde el pensamiento habermasiano se prepara una crítica a las teorías del derecho emanadas de éticas gestadas desde el paradigma de la conciencia (del modelo del *ego cogito* cartesiano).

De manera general, las teorías del derecho tienen dos características: *facticidad* y *validez*. La *facticidad* atiende al procedimiento institucionalizado del

derecho emanado del poder jurídico y respaldado por la democracia representativa a través de un cuerpo legislativo, este aspecto es el que otorga la legalidad al ordenamiento jurídico; mientras que la *validez*, es el resultado de la fundamentación de las normas morales que otorgan legitimidad al ordenamiento jurídico, este aspecto es el que viene respaldado por la ética del discurso, pues a través de ella es que todos los afectados en la norma pueden participar en su elaboración (Cfr. Habermas, [1998] 2010).

Según Habermas ([1998] 2010) los modelos actuales de las teorías del derecho han antepuesto la facticidad de la norma por encima de la validez, es decir, la legalidad por encima de la legitimidad. Las consecuencias de ello es que el derecho deja de funcionar como un integrador social que regula y coordina las acciones de la comunidad jurídica. En su lugar, el derecho se instrumentaliza para cohesionar una integración sistémica y así reforzar ideológicamente la colonización del mundo de la vida. Ésta parece ser la tendencia en las sociedades modernas en las que el conflicto aparece cuando la facticidad y la validez quedan desvinculados.

Para revertir ese proceso Habermas invierte el procedimiento de la institucionalización del derecho, al reconstruir la teoría del derecho en términos del discurso se busca que la instauración del derecho ha de ser un procedimiento que anteponga la legitimidad de la norma (validez) por encima de la legalidad (facticidad): “solo pueden pretender validez legítima las normas jurídicas que en un proceso discursivo de producción de normas jurídicas, articulado a su vez jurídicamente, puedan encontrar el asentimiento de todos los miembros de la comunidad jurídica” ([1998] 2010: 175).

Así, toda norma institucionalizada en el sistema jurídico es previamente una norma moral acordada en la comunidad del diálogo y fundamentada sobre una racionalidad y acción comunicativa.

1.2.2 La democracia deliberativa

La institucionalización de la teoría del derecho en términos discursivos presupone un tipo particular de democracia deliberativa. La desarrollada por Habermas ([1998] 2010; 1996) es el resultado de la fusión de las dos formas diferentes que lideran la concepción del proceso de la política democrática en la actualidad: la liberal y la republicana.

Habermas interpreta la formación del proceso democrático desde la concepción liberal como un proceso fundado en compromisos e intereses entre individuos y el Estado:

[...] se efectúa exclusivamente en la forma de compromisos entre intereses. Las reglas de formación de compromisos que, a través del derecho universal e igual de sufragio, a través de la composición representativa de los órganos parlamentarios, a través del modo de decisión, a través de los reglamentos de régimen interior, etc., tienen la finalidad de asegurar los *fairness* de los resultados, se fundan y fundamentan en última instancia en, y desde, los derechos fundamentales liberales" ([1998] 2010: 372).

Por otro lado, el proceso de la formación democrática desde la concepción republicana Habermas observa que:

[...] la formación democrática de la voluntad se efectúa en la forma de un autoentendimiento ético-político; la deliberación habría de poder apoyarse, en lo que a contenido se refiere, en un consenso de fondo inculcado por la propia cultura en la que se ha crecido y se está; esta precomprensión socio-integradora puede renovarse mediante el recuerdo ritualizado del acto de fundación republicana" (Habermas, [1998] 2010: 372).

Cada una de ellas puede diferenciarse a partir de la concepción y función que se tiene de la política, el ciudadano, el derecho y la formación de la voluntad general (Cfr. Habermas, [1996] 1999: 231-237).

Desde la concepción liberal la política tiene la función de programar al Estado en interés de la sociedad, aquí el Estado se entiende como el conjunto de órganos de la administración pública y la sociedad como el sistema de interacciones de las personas privadas que se estructuran en términos de la economía del mercado. En

este entramado la política emerge para gestionar los intereses sociales privados al interior del aparato estatal especializado en alcanzar intereses colectivos.

Bajo la concepción liberal el estatus del ciudadano está determinado por los derechos subjetivos negativos que restringen la conducta del individuo frente al Estado y a otros individuos. En el marco de ellos, el individuo tiene la posibilidad de hacer valer sus intereses para configurar una voluntad política que influya tanto en el poder Ejecutivo como en Legislativo. En México el ejemplo de ello es el derecho al voto; todas aquellas personas que cumplen con los requisitos expedidos por la ley: mayores de 18 años y con modo honesto de vivir se les garantiza por el Estado su estatus de ciudadano.

El derecho desde la concepción liberal conserva su influencia contractualista que le diera origen, pues se entiende como un orden superior racional de carácter supra-político con capacidad de poner frenos al poder y al mismo tiempo dotarlo de facultades para atender la diversidad de intereses en un conflicto. Ejemplo de ello es la inalienabilidad de los derechos humanos porque a pesar de que el Estado administra dichos derechos no es él quien los otorga, son garantizados a los humanos por el simple hecho de nacer como tales, sin embargo, al Estado también se le generan derechos para gestionarlos.

El proceso de la opinión y de la voluntad política desde la concepción liberal debe entenderse como la capacidad que tienen los actores de ejercer sus derechos políticos en el espacio público, primero para generar una opinión pública y después para que esa opinión pública llegue a sus representantes en el poder Legislativo o directamente al poder Ejecutivo. En todo caso, el éxito se determina por la aprobación que en los sistemas electorales se traduce en votos.

A través de estos ejes Habermas considera que la formación democrática de la voluntad tiene la función de legitimar el poder político:

Conforme a la concepción liberal, la formación democrática de la voluntad tiene exclusivamente la función de *legitimar* el ejercicio del poder político. Los resultados electorales constituyen una licencia para asumir el poder de gobernar, mientras que el

gobierno ha de justificar ante la opinión pública y el Parlamento el uso que hace de ese poder ([1998] 2010: 376).

Por otro lado, en la concepción republicana, la política representa un factor constitutivo del proceso de la propia sociedad, es una forma de vida ética a través de la cual los miembros de la comunidad asumen su dependencia y solidaridad conformándose en una asociación de miembros iguales comprometidos con la comunidad. En esta concepción el Estado sirve para salvaguardar un proceso inclusivo de formación de la opinión y la voluntad común.

La concepción de la ciudadanía desde el republicanismo supone una autodeterminación de los sujetos asentados en una base social autónoma, independiente tanto de la administración pública como del tráfico económico privado. Desde esta perspectiva los sujetos adquieren la ciudadanía en el mismo momento en el asumen el compromiso de formar parte de la constitución social.

Asimismo, el derecho es el producto de la participación y comunicación mediante los cuales los sujetos se convierten en sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas libres e iguales. Aquí el derecho no es otorgado por un ente supra-político, sino directamente por las determinaciones de la voluntad política predominante.

La gestación del proceso de la opinión y la voluntad política en el espacio público y en el parlamento es consustancial a la formación de la comunidad, no obedece a los intereses individuales regidos por las transacciones de mercado sino a las estructuras de comunicación pública para bien de la comunidad.

En este orden de ideas, Habermas considera que desde concepción republicana la formación democrática de la voluntad política tiene la función de construir una sociedad de comunidad política:

Conforme a la concepción republicana, la formación democrática de la voluntad tiene la función, esencialmente más fuerte, de *construir* la sociedad como una comunidad política y mantener vivo en cada elección el recuerdo del acto fundacional. El gobierno que resulta de la elección entre equipos dirigentes que compiten entre sí, no solo queda facultado para el

ejercicio del mandato ampliamente no imperativo, sino que también programáticamente obligado a la ejecución de determinadas políticas. Más bien comisión que órgano del Estado, el gobierno es parte de una comunidad política que se administra a sí misma, no cúspide de un poder estatal separado (Habermas, [1998] 2010: 376).

Habermas toma elementos tanto de la concepción liberal como de la republicana para construir un concepto de democracia deliberativa, el resultado es un concepto procedimental e ideal para la deliberación y toma de decisiones en el que se establece una conexión entre las acciones comunicativas institucionalizadas informalmente en el espacio de la opinión pública y las acciones estratégicas institucionalizadas formalmente en el Estado, con ello se busca posicionar discursos relativos a la justicia:

En concordancia con el republicanismo pone en el centro el proceso de formación de la opinión y la voluntad política pero sin entender la Constitución articulada en términos del Estado de derecho como algo secundario; antes los principios del Estado de derecho los entiende [...] como una respuesta consecuentemente a la cuestión de cómo pueden institucionalizarse las exigentes formas de comunicación de una formación democrática de la opinión y la voluntad políticas. El desarrollo y consolidación de una política deliberativa, la teoría del discurso los hace depender, no de una ciudadanía capaz de acción, sino de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos, así como de la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente (Habermas, [1998] 2010: 374).

Lo que Habermas está proponiendo al tomar elementos de las dos corrientes teóricas políticas dominantes en la actualidad (liberalismo y republicanismo) es la reformulación procedimental de la democracia. Este nuevo procedimiento parte desde la racionalidad comunicativa de sujetos que tratan de ponerse de acuerdo en el espacio público de los temas que se tornan problemáticos, son acciones que corresponden a la visión republicana de la fundación de la comunidad, pero frente a la complejidad de la sociedad moderna es necesario incorporar las estructuras institucionalizadas de la concepción liberal.

A través de este procedimiento se busca que la opinión y la voluntad política, como resultado de acciones comunicativas, sean conectadas por el mismo

conducto con sus representantes en el parlamento. La intención es asegurar el proceso legislativo como una demanda propia de los miembros de la comunidad política y jurídica.

La teoría del discurso cuenta con la intersubjetividad de orden superior que representan los procesos de entendimiento que se efectúan a través de los procedimientos democráticos o en la red de comunicación de los espacios públicos políticos. Estas comunicaciones no atribuibles a ningún sujeto global, que se producen dentro y fuera del complejo parlamentario y de sus órganos programados para tomar resoluciones, constituyen ámbitos públicos en los que pueden tener lugar una formación más o menos racional de la opinión y la voluntad acerca de materias relevantes para la sociedad global y necesitada de regulación. El flujo de comunicación entre la formación de la opinión pública, los resultados electorales institucionalizados, y las resoluciones legislativas tienen por fin garantizar que la influencia generada en el espacio de la opinión pública y el poder generado comunicativamente se transformen a través de la actividad legislativa en poder utilizable administrativamente (Habermas, [1998] 2010: 375).

La democracia deliberativa como la forma consensuada de tomar decisiones de interés común se funda en acciones comunicativas que los involucrados en las normas discuten y argumentan en el espacio público para institucionalizarse en los poderes y órganos del Estado. En esta discusión están en juego distintos tipos de discurso, todos igual de válidos dependiendo la situación, así es posible identificar: a) los discursos pragmáticos en los que se argumenta lo más adecuado para alcanzar un objetivo; b) los discursos éticos que argumentan sobre lo bueno, y; c) los discursos morales cuyos argumentos giran en torno a justo.

Dado que no siempre es posible establecer discusiones sobre estos tipos de discursos, Habermas agrega las negociaciones como formas argumentadas de deliberar situaciones problemáticas en el espacio público, siempre y cuando: i) la negociación sea más ventajosa para todos que la ausencia de una solución; ii) que se excluya a los que eluden la cooperación (*free riders*), y; iii) que también se excluya a los explotados, es decir, a quienes pongan en la cooperación más que lo que sacan de ella (Habermas, [1998] 2010: 233-234).

Por otro lado, la posibilidad de efectividad de la democracia deliberativa descansa en una concepción particular de poder en la que se observa una influencia de Hannah Arendt (1975), ella entiende el poder no como la imposición de la fuerza de unos sobre otros, sino como la capacidad de hacer uso de la palabra para discutir los asuntos públicos, para hacer política. Esta idea es retomada por Habermas para respaldar la democracia deliberativa en tres tipos de poderes: el poder comunicativo, el poder político y el poder administrativo

El poder comunicativo es la capacidad de los sujetos de hacer valer su derecho a la comunicación en el espacio público libre de coacción. Cuando se ejerce este poder para incidir en los debates y en la toma de decisiones de los asuntos públicos, se convierte en poder político, especialmente cuando se logra concertar en una voluntad común. Pero para que este poder político sea efectivo debe convertirse en instrumentos claros de dirección por lo que finalmente se convierte en poder administrativo. No obstante, en esta trayectoria Habermas reconoce que puede surgir un poder social; las capacidades que tienen los intereses privilegiados tienen de imponerse (*Cfr.* Habermas, [1998] 2010: 214-2018).

Recapitulación

En este capítulo se trazaron las principales categorías del TAC en las que se fundamenta la democracia deliberativa de Jürgen Habermas, que en conjunto ofrecen un marco normativo para comprender el proceso de institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México como una política deliberativa.

Se estableció que la TAC se distancia de las concepciones objetivistas y subjetivistas de la sociedad para instalarse en el paradigma del giro lingüístico intersubjetivo. Esto permite considerar que si una política se asume como deliberativa, como es el caso de la reforma educativa de 2019, debe ser el resultado de un proceso democrático, que no puede reducirse a procedimientos elitistas, sino debe incorporar a todos los involucrados en la norma.

Para atender esta condición se siguió la reconstrucción de una racionalidad alterna a la teleológica/instrumental como fundamento de la acción social propuesta por Habermas. Esta nueva racionalidad es la comunicativa, que descansa en saberes universales sujetos a crítica implícitos en las acciones lingüísticas que los sujetos entablan para entenderse en un mundo compartido, los cuales son: la verdad, la veracidad, la rectitud normativa y la inteligibilidad.

Asimismo, estas dos racionalidades motivan dos tipos principales de acción: la estratégica y la comunicativa. La racionalidad teleológica/instrumental fundamenta acciones estratégicas, su modelo básico es un sujeto que en el mundo objetivo adecua los medios necesarios para alcanzar el éxito, si en su trayecto se cruza otro sujeto será observado como un objeto más que hay que adecuar en su curso de acción. Por otro lado, la racionalidad comunicativa fundamenta acciones comunicativas, su modelo básico contempla por lo menos dos sujetos que tratan de ponerse de acuerdo o consensuar acerca de una situación que se ha vuelto problemática en el mundo compartido a través de argumentos sujetos a crítica. Con ello se pretende observar si en la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 predominaron las racionalidades instrumentales y acciones estratégicas o las racionalidades y acciones comunicativas.

A partir de la distinción de la acción social en: acción estratégica y acción comunicativa ha sido posible seguir la evolución de la sociedad desde la etapa primitiva a la etapa moderna. La sociedad moderna para Habermas debe entenderse en la articulación de dos niveles: sistema y mundo de la vida.

El mundo de la vida es el espacio de la reproducción de la racionalidad y la acción comunicativa, tiene tres componentes estructurales: la cultural, las instituciones sociales y la personalidad, los cuales se retroalimentan mutuamente para asegurar la integración social, cuando alguno de ellos falla emerge una anomalía que pone en riesgo la integración social. Con frecuencia esa anomalía es subsanada desde algo exterior: desde el sistema, que se entiende como el espacio de la reproducción instrumental y la acción estratégica operando a través de dos

mecanismos: el dinero de la economía y el poder de la burocracia, en conjunto trabajan para asegurar un tipo de integración sistémica.

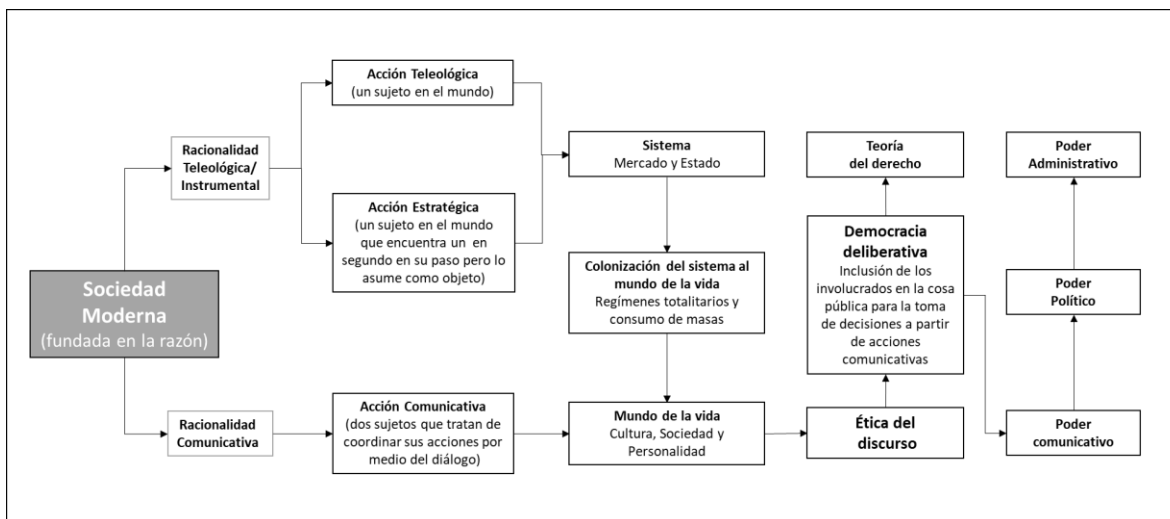
En esta interpretación de la sociedad, Habermas observa un proceso de colonización del sistema al mundo de la vida que deja al descubierto la dominación de un tipo de razón (la instrumental) sobre las otras posibles que pudieran condensarse en una razón comunicativa. Esta colonización es el fundamento de las patologías de la sociedad moderna. Para revertir el proceso de colonización y retomar el proyecto de la modernidad, Habermas propone invertir la lógica de la racionalidad en el diseño de las instituciones sociales; partiendo de la racionalidad comunicativa para dirigir la racionalidad instrumental.

Advertir la sociedad en estos dos niveles permite comprender que la institucionalización formal de la reforma educativa en 2019 se encuentra en la disputa de dos procedimientos con diferente lógica: la colonizadora impulsada por la racionalidad instrumental y la acción estratégica, y; la emancipadora impulsada por la racionalidad y acción comunicativa. Con el objetivo de recuperar el proceso de modernización de la sociedad y señalar posibles caminos, Habermas desarrolla un tipo particular de democracia deliberativa para el diseño de instituciones.

La democracia que propone Habermas es una de tipo deliberativa; en la que todos los miembros de la comunidad sean partícipes, por medios de la acción comunicativa, en la toma de decisiones de interés público. La propuesta se sostiene en una ética transkantiana que permite la fundamentación de normas morales desde el paradigma de la intersubjetividad lingüística con proyección al sistema jurídico del derecho para su implementación anteponiendo la validez a la facticidad, así se certifica que una norma jurídica antes de ser legal sea legítima. Con esta trayectoria se asegura una integración social más acoplada que la integración sistémica generada por la racionalidad instrumental.

En la figura 2 se puede observar cómo se relacionan las principales categorías de la TAC que sirven de fundamento a la propuesta de democracia deliberativa en Habermas.

Figura no. 2. Principales categorías que fundamentan la democracia deliberativa



Elaboración propia con base en Habermas (2000; 2002; [1998] 2010)

En este proceso que supone una trayectoria que inicia con el poder comunicativo, pasa por el poder político y culmina con el poder administrativo es posible explicar normativamente el proceso de institucionalización formal de una política deliberativa, especialmente la reforma educativa de 2019. No obstante, también es posible identificar si en el trayecto de institucionalización se entrometen intereses privilegiados del poder social que más que institucionalizar una política deliberativa terminan institucionalizando una política de intereses.

En cualquier caso, este marco aporta elementos normativos para comprender el proceso de institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México. En el siguiente capítulo se profundiza con los temas de institucionalización y políticas públicas para observar cómo estos conceptos tan populares en las ciencias sociales pueden adecuarse al paradigma del giro lingüístico.

Capítulo II

La institucionalización de la política deliberativa

En el capítulo anterior se expusieron las principales categorías de la TAC que permiten fundamentar a la democracia deliberativa como una forma de comprender la toma de decisiones a partir de las acciones comunicativas de todos los implicados en una norma. Se puso especial atención al desarrollo de un concepto normativo: porque indica cómo debe entenderse la democracia, y; procedimental: porque se señala cómo debe de observarse para que el proceso sea llamado democracia deliberativa.

Se señaló que para que una norma se institucionalice garantizando la integración social y no quede flojamente acoplada bajo la integración del sistema, debe atender la validez antes que la facticidad, es decir, la norma antes de ser legal debe ser legítima. Para asegurar que la norma sea legítima pasa por el proceso deliberativo en el que impera un poder comunicativo, que posteriormente se convierte en poder político y que al aplicarse se convierte en poder administrativo.

Si es así, se asegura que el poder comunicativo conduzca al poder administrativo, pero puede darse el caso de que, en ese tránsito, se interpongan los intereses privilegiados del poder social, lo que impediría que la norma sea completamente legítima. En todo caso, es un marco que permite analizar la deliberación democrática de las normas. No obstante, aún falta por esclarecer qué se entiende por institución, institucionalización formal e institucionalización, así de cómo una norma se convierte en política pública deliberativa para analizar la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México.

Este capítulo tiene como objetivo construir un marco teórico analítico que permita la comprensión de la institucionalización formal de la reforma educativa de

2019 como una política deliberativa poniendo especial atención a los enfoques institucional y de políticas públicas. Si bien, en el capítulo anterior se recuperaron categorías de alcance mayor como las propias de la TAC, con los enfoque institucionalista y de políticas públicas se busca crear un puente con categorías de alcance medio para tener una mejor comprensión del objeto de estudio.

La estructura del capítulo se conforma de dos apartados. En el primer apartado se desarrolla el enfoque institucional, que a su vez se divide en tres subapartados: 1) el nuevo institucionalismo histórico que aporta elementos para observar la permanencia de las instituciones a lo largo del tiempo; 2) el nuevo institucionalismo económico (histórico) que observa a las instituciones bajo transacciones de mercado con una racionalidad limitada, y; 3) el nuevo institucionalismo socio-político que se concentra en el estudio de organizaciones de interés político.

En el segundo apartado se expone el enfoque de las políticas públicas, que a su vez se divide en tres subapartados, poniendo especial atención en: 1) los estudios críticos de las políticas públicas, que sirven para comprender; 2) la transición de los estudios tecnocráticos al giro argumentativo de las políticas públicas, posteriormente se plantea; 3) la vinculación del giro argumentativo de las políticas públicas al enfoque deliberativo de las políticas públicas.

2.1 El enfoque institucional

A lo largo de la historia se percibe el interés por indagar la naturaleza de aquellas estructuras que condicionan el comportamiento de los individuos en la sociedad. En la antigüedad: Platón y Aristóteles fueron los filósofos que sentaron las bases del pensamiento político, contribuyendo a señalar las mejores formas de organización de gobierno. En la modernidad: Tomas Hobbes, John Locke, Montesquieu y Rousseau respondieron a los conflictos de la complejidad social de su época con propuestas de modelos institucionales. A finales del siglo XIX y principio del XX,

Durkheim y Weber asistieron a la emergencia de las ciencias sociales, teniendo a las instituciones como ejes rectores de sus disciplinas. Así, las instituciones han formado parte importante en la historia del pensamiento político y social.

El enfoque institucional, o también llamado solamente institucionalismo, es una forma particular de observar los fenómenos sociales a partir de las instituciones entendidas como normas escritas de la sociedad. Como se ha mencionado, este enfoque dio origen a los estudios sistemáticos de las ciencias sociales a finales del siglo XIX. Sin embargo, durante la década de los 50 del siglo XX perdió primacía frente al ascenso de la corriente conductista (*behaviorism*). Ya en la década de los 70, tanto el institucionalismo como el conductismo fueron desplazados por el enfoque de la elección racional (*rational choice*) (Torres, 2015).

Una de las causas de este desplazamiento se atribuye en gran medida a un estancamiento metodológico. Bajo la premisa de que las estructuras institucionales condicionan la conducta de los individuos, el institucionalismo dedicó sus esfuerzos a describir y comparar los componentes estructurales de las instituciones, para de ello obtener recomendaciones de diseño institucional⁷, dejando en segundo término, sino es que en el olvido, el papel que juegan los individuos en las instituciones.

Mientras el conductismo y la elección racional fincaron las pautas de un individualismo metodológico que les permitía dar explicaciones racionales de la acción de los individuos en sociedad, el institucionalismo seguía estancado en la descripción normativa de las estructuras de poder. Así, a mediados del siglo XX el institucionalismo se convirtió en un enfoque estancado, caracterizado por ser legalista, estructuralista, holista, historicista y normativista (Peters, 2003), pero sobre todo por quedar limitado para explicar la dinámica que supone la interacción entre la estructura y el individuo.

⁷ Particularmente, en la ciencia política, que durante mucho tiempo estuvo bajo la tutela del derecho, predominó esta estrategia metodológica que se caracteriza por la descripción de los sistemas de Estado, de gobierno y de asambleas legislativas para hacer comparaciones que derivan en recomendaciones normativas para las instituciones (Cfr. Duverger, 1963).

En términos de las revoluciones científicas de Kuhn, el institucionalismo fue desplazado como ciencia normal por el enfoque de elección racional, cuyo modelo básico del individualismo metodológico supone un individuo con información completa capaz de ordenar sus preferencias y hacer elecciones optimizando sus resultados. A partir de este modelo, las ciencias sociales, en especial la economía, explicaban el comportamiento de los individuos en sociedad, y a partir de éste la posibilidad de dirigir las instituciones. Aunque el enfoque de elección racional se había quedado con la preponderancia en las ciencias sociales, también tenía sus deficiencias.

Desde la década de los 50 del siglo XX el modelo de elección racional recibió críticas, principalmente formuladas por Herbert Simon (1955) quien argumentaba que en contextos de organizaciones sociales reales los individuos no actuaban bajo una racionalidad tan estricta como la supuesta por el modelo de elección racional, pues resulta imposible actuar en contextos reales con información completa dados los costos de transacción que implican, y en todo caso, la falta de capacidad de memoria para ordenar las preferencias que de esa información se deriven, en su lugar, los individuos actúan bajo una racionalidad limitada⁸; con información incompleta y condicionada por el ambiente de la organización.

⁸ El modelo de elección racional para la toma de decisiones supone: a) que el sujeto examina todos los posibles cursos de acción; b) que el sujeto construye todos los futuros escenarios al que lo llevaría cada alternativa examinada; c) que el sujeto compara estos escenarios futuros y selecciona aquel que maximice su función de utilidad, aunado a ello se supone que la información es completa, que el sujeto conoce sus preferencias y está seguro que no las cambiará en el futuro. Frente a ella Simon considera que los individuos actúan en un ambiente menos controlado por lo que no actúan racionalmente, es decir, no buscan optimizar o maximizar sus utilidades sino que sólo buscan alcanzar un mínimo aceptable, más que actuar racionalmente actúan bajo una racionalidad limitada donde: a) el sujeto decisor establece cuál es el nivel mínimo de resultados favorables que está dispuesto aceptar; b) que el sujeto examina un acotado número de cursos de acción; c) que el sujeto construye los escenarios futuros al que los llevan las alternativas preseleccionadas; d) que el sujeto detiene la búsqueda cuando encuentra el escenario que más se adecua al mínimo de sus necesidades satisfechas (Simon citado en Vergara, 1998: 12). Si bien, la racionalidad limitada desarrollada por Simon resulta ser una fuerte crítica a la elección racional, en el marco de análisis de Habermas la racionalidad limitada aún se inscribe en el paradigma de la conciencia por lo que coincide con el modelo de racionalidad instrumental, es en todo caso, una forma distinta de su presentación. De ahí, que todas las expresiones del nuevo institucionalismo que lo incorporan a sus desarrollos teóricos siguen enunciándose bajo el paradigma de la conciencia, a no ser que alguna de ellas cambie al giro de la intersubjetividad lingüística. La propuesta de March y Olsen (1984) que se desarrolla más adelante tiene acercamientos al paradigma de la intersubjetividad lingüística

Este tipo de críticas fueron recuperadas por autores como March y Olsen (1984) para reconstruir el institucionalismo en un nuevo institucionalismo, a los que le siguieron otros autores como Douglas North ([1990] 1993) y Powell y DiMaggio ([1991] 1999) para plantear el regreso de las intuiciones como objeto de estudio a las ciencias sociales, pero en una versión que contemplaba la acción de los individuos que interactuaban con una racionalidad limitada con las instituciones, asumiendo que, si bien, las instituciones determinaban la conducta de los individuos, éstos también tienen la capacidad de dirigir el cambio institucional.

Si hasta el momento no se ha ofrecido una definición de institución es sintomático de su estatus actual, pese a la popularidad que goza el nuevo institucionalismo, hoy se enfrenta con un problema interno; su incapacidad para establecer un consenso acerca de qué se entiende por institución, cómo surge tal y de cómo se genera el cambio institucional (Powell y DiMaggio [1991] 1999; Torres, 2015). Lo que existe es una diversidad de posturas, corrientes, visiones que se derivan desde la disciplina desde la que se enuncian.

Peters (2003) menciona que frente a la multiplicidad de perspectivas al interior del nuevo institucionalismo hay elementos básicos en común que se comparten como: 1) la aceptación de que la institución es un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno, que puede ser formal cuando es escrita o informal cuando se expresa a través de rasgos culturales; 2) la estabilidad a través del tiempo; 3) la institución debe afectar el comportamiento individual, y: 4) entre los individuos debe haber ciertos valores compartido.

En los siguientes subapartados se pasa revista a las principales expresiones del nuevo institucionalismo: histórico, económico y sociológico (Hall y Taylor, 1996), con la intención de identificar los conceptos más relevantes que permitan

cuando incorpora la formación de instituciones en escenarios en procesos democráticos agregativos e integrativos, pero es un superficial que no se logra concretar. Esta investigación que se desarrolla intenta abonar esfuerzos en ese camino.

comprender la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México.

2.1.1 El nuevo institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico es una de las formas en las que se presenta el nuevo institucionalismo. Se caracteriza por plantear una relación entre la estructura y el individuo, pero pone más atención en las estructuras; en las reglas, con más énfasis en las instituciones formales que en las informales. Específicamente está interesado en aquellas instituciones que prevalecen a lo largo del tiempo, las mismas que logran condicionar las preferencias de los individuos.

Peter Hall fue uno de los principales autores en señalar la importancia de las instituciones en la orientación de las políticas a lo largo del tiempo. En sus primeros trabajos junto con Taylor observaron a las instituciones como los procedimientos formales e informales, las rutinas, las normas y las convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad política o de la economía política, logrando construir la siguiente definición:

*How do historical institutionalists define institutions? By and large, they define them as the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy. They can range from the rules of a constitutional order or the standard operating procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behavior or bank-firm relations. In general, historical institutionalists associate institutions with organizations and the rules or conventions promulgated by formal organization*⁹. (Hall y Taylor, 1996: 398).

⁹ ¿Cómo definen los institucionalistas históricos las instituciones? En general, ellos las definen como los procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales o informales incorporados en la estructura organizativa de la política o economía política. Las cuales puede ir desde las reglas de un orden constitucional o los procedimientos operativos estándar de una burocracia a las convenciones que rigen el comportamiento sindical o las relaciones banco-empresa. En general, los institucionalistas históricos asocian instituciones con las organizaciones y las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal [traducción propia].

El término nuevo institucionalismo histórico es tomado de autores como Hall (1989), Robert Wuthnow (1989) y Rueschemeyer y Skocpol (1996), gira en torno a la idea central de que las decisiones políticas que se toman al formar una institución tendrán una influencia prolongada y definida sobre las políticas posteriores.

De ello se deriva uno de los conceptos centrales que caracteriza esta versión del institucionalismo: el *path dependence* o la dependencia de la trayectoria que sirve para señalar precisamente cómo la idea que en un primer momento originó la institución prevalece a lo largo en el tiempo, pese a las adversidades contextuales. En esta versión del institucionalismo las ideas son relevantes porque proporcionan un conjunto de soluciones que determinan la permanencia o el cambio institucional (Hall, 1989).

Para explicar la emergencia de las instituciones, el nuevo institucionalismo histórico incorpora el concepto de *coyunturas críticas*, básicamente éstas se refieren a situaciones de cambio basadas en discontinuidades o interrupciones de los procesos sociales que se convierten en momentos fundacionales (Collier, 1992). En las coyunturas críticas los actores relevantes tienen la oportunidad de seleccionar una idea, es decir, la dirección de la política entre unas opciones que, a su juicio, les parece la más conveniente para convertirla en institución.

Es importante señalar que, una vez que se toma la decisión, es difícil cambiar el rumbo de la política instituida porque implican costos que las élites que dirigen la institución no están dispuestos a pagar dados los beneficios crecientes que generan las instituciones establecidas (Pierson, 2000). No obstante, el cambio institucional es posible cuando convergen: una idea en un actor relevante, dadas las coyunturas críticas pertinentes y generando los equilibrios necesarios para que los costos de los dirigentes y las burocracias no sean más altos que los beneficios crecientes que se generen.

Desde esta perspectiva, el cambio institucional es altamente complicado, pues supone a unos actores que actúan limitados en el marco que la institución les impone. Salir de ella, solo es posible con una suma de elementos exógenos al

individuo, quien no tiene gran oportunidad de maniobra. Bradford Lee ofrece un modelo de escenario institucional donde es posible observar a la capacidad de acción de los actores:

Imaginen una serie de anillos concéntricos, con los grandes arreglos sociales en la parte exterior, con las mentalidades de los líderes hacedores de políticas en el centro y con las principales capas del sistema político en medio de ambos. Los anillos representan conjuntos de actores, contextos institucionales, o localizaciones de presiones, restricciones y valores; todos están acomodados más o menos dependiendo de su proximidad al punto central de decisión en una estructura nacional de poder (Lee, 1989:152).

Puede observarse que dentro de esta versión del institucionalismo no todos los actores tienen la misma capacidad de decisión, y aún los más próximos a definir la dirección de la institución están constreñidos por las fuerzas institucionales previamente establecidas.

Es como lo menciona Farfán (2007) la acción de los individuos se encuentra condicionada por distintos órdenes, niveles o planos institucionales: el primero está determinado por los grandes acontecimientos o procesos económicos, políticos y sociales: el segundo corresponde a las coaliciones de la diversidad de formas de organizaciones sociales; el tercero es el más próximo al individuo, en este nivel coexisten: 1) los arreglos institucionales al interior del Estado como procedimientos de reclutamiento y movilidad de las burocracias y de las clase política, y: 2) las comunidades de discurso conformadas por las organizaciones encargadas de generar ideas de políticas públicas.

En este contexto la teoría del agente-principal cobra un valor significativo para explicar las relaciones de los actores desde el enfoque del nuevo institucionalismo histórico. La base de esta teoría asume que los *principales*, es decir, los individuos no están dispuestos a invertir sus recursos de tiempo y esfuerzo en los asuntos públicos, por eso designan a un *agente* que se encargue de ello. Desde esta perspectiva, el Estado a través de los agentes son los principales actores en la dirección de la institución.

De acuerdo con Ayala (2004) el Estado juega un papel importante para inducir a los individuos a acciones colectivas, fungiendo como árbitro que fija, vigila y obliga coercitivamente el cumplimiento de reglas indispensables para la cooperación. De este modo, es el Estado quien promueve los arreglos institucionales de reclutamiento y movilidad de las burocracias cuando está interesado en un cambio institucional. No obstante, el cambio siempre es punteado a través de equilibrios que no vulneren abruptamente la trayectoria de la dependencia fijada por la idea originaria de la institución.

Por otro lado, las comunidades de discurso compuestas principalmente por ideólogos, universidades y *think tanks* tienen la función de generar ideas que le permitan al agente actuar en un determinado momento de contingencia exógena, o en un estado de invariable tranquilidad, asegurar la óptima salud de la institución.

En términos muy ajustados, estos serían los principales fundamentos del enfoque del nuevo institucionalismo histórico. De acuerdo con Peters (2003) el nuevo institucionalismo histórico tiene el acierto de explicar la estabilidad y persistencia de las instituciones a lo largo del tiempo, pero tiene dificultades para ofrecer un concepto no ejemplificativo de institución, asimismo señala que no logra explicar el cambio institucional desde las acciones de los individuos.

Para fines de la investigación que ocupa este trabajo, la dependencia de la trayectoria resulta relevante para explicar cómo las primeras ideas vertidas en el artículo 3º Constitucional persisten a lo largo del tiempo, y cómo es que se han emprendido equilibrios puntuales para atender las distintas fuerzas que dan cuenta de un cambio institucional paulatino.

2.1.2 El nuevo institucionalismo económico

El institucionalismo económico es otra expresión del nuevo institucionalismo. En términos generales se puede decir que, a diferencia de otras formas de institucionalismo, el nuevo institucionalismo económico es el que más atención pone

a la acción del sujeto. Desde esta perspectiva el sujeto es un individuo racional que busca maximizar su utilidad a partir de los incentivos y restricciones que recibe de las instituciones, pero a la vez tiene la capacidad de cambiar el rumbo de ellas.

Si bien, hay diferentes propuestas que se enuncian desde este enfoque, la que interesa en esta investigación es la desarrollada por Douglass North quien señala que:

Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico ([1990] 1993: 13).

Son varias las razones que justifican la selección del nuevo institucionalismo económico (histórico) de North. La primera es que retoma la idea de racionalidad limitada de Simon (1955), pero la completa con los costos de transacción de Coase para comprender la acción de los sujetos. La segunda es que los sujetos tienen una intervención considerable en la estabilidad y en el cambio de las instituciones. La tercera es que a partir de la racionalidad de los sujetos que tiene la capacidad de intervenir en el diseño institucional es posible conocer la evolución histórica de la institución.

North ([1990] 1993) menciona que las instituciones sirven para reducir la incertidumbre en las relaciones humanas, en tanto que son reglas de juego, definen y delimitan las opciones de elección entre los individuos. Son formales, cuando normalmente aparecen escritas y pueden cambiar de un día para otro. Pero son informales cuando están impresas en los acuerdos y códigos de conducta de los individuos, lo que dificulta el cambio.

En este enfoque es importante distinguir entre una institución y organización para conocer la evolución del marco institucional: la estabilidad y el cambio institucional. Las organizaciones: “son grupos de individuos enlazados por alguna identidad en común hacia ciertos objetivos” North ([1990] 1993: 15). Bajo la metáfora

del juego, las instituciones son las reglas, las organizaciones son el equipo en la que participan los jugadores.

La estabilidad y el cambio institucional están dados por la interacción entre las instituciones y las organizaciones. Mientras que las instituciones determinan las oportunidades de ganar estableciendo los incentivos y castigos a los jugadores, las organizaciones se crean para aprovechar esas oportunidades, pero solo pueden actuar en el marco institucional. En el juego político, los jugadores son los agentes que juegan o actúan a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación al interior de esas organizaciones, éstas finalmente influyen en la evolución del marco institucional.

La estabilidad institucional es el resultado de una coordinación óptima entre los beneficios logrados por los actores y los incentivos que generan las instituciones. Sin embargo, cuando los incentivos están por debajo de las expectativas de los logros de los actores, o los incentivos no logran equilibrar las reglas del juego para una coordinación de la acción, los actores se ven motivados a cambiar las reglas del juego a través de las organizaciones, es entonces que se genera un cambio institucional.

North ([1990] 1993) menciona que, pese a los cambios disruptivos como las grandes revoluciones, todos los cambios institucionales son incrementales, es decir; se van generando de poco a poco como resultado del desgaste de las reglas del juego, afectadas por el ambiente, cuando una regla no genera los incentivos necesarios para coordinar la acción los agentes se ven en la necesidad de cambiarla.

Sin embargo, estos agentes actúan bajo una racionalidad limitada, no solo de información como lo mencionaba Simon, sino de recursos para cubrir los costos de transacción como lo menciona Coase. Los costos de negociación son los costos derivados de medir los atributos valiosos de lo que se está intercambiando y los costos de proteger y hacer cumplir los acuerdos. Para los miembros de una institución, incluso hasta para las mismas instituciones, es casi imposible estar

vigilando constantemente el valor de las mercancías en el mercado y los derechos de autor que ello conlleva.

Según Coase la economía neoclásica supone un modelo de la elección racional donde la información no cuesta, pero lo cierto es que en la realidad la información es costosa, para superar esta situación se crean modelos subjetivos que condicionan tanto a los individuos como a las instituciones para interpretar la información que se intercambian mutuamente. Las consecuencias de ello, es que se generan derechos de propiedad sobre las instituciones que, posteriormente producen desigualdad entre los miembros (citado en North, [1990] 1993: 28-30).

Esos modelos subjetivos que apunta Coase para superar la información incompleta North las denomina ideologías, y las define como:

Percepciones subjetivas (modelos, teorías) todo lo que tiene la gente para explicar el mundo que nos rodea. Tanto en el micronivel de las relaciones individuales como en el macronivel de ideologías de las organizadas que ofrecen explicaciones integradas del pasado y el presente, tales como el comunismo y las religiones, las *teorías* que los individuos construyen están *coloreadas* por opiniones normativas de cómo debía estar organizado el mundo ([1990] 1993: 38-39).

Para este autor la ideología no está circunscrita a un programa político, sino a la capacidad cognitiva del sujeto de interpretar la realidad. A través de ella construye modelos mentales que muestran la percepción del mundo que habita, esto incluye las teorías y programas políticos que para el sujeto pueden ser la verdad.

Para esta investigación que analiza la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 conviene retomar algunas ideas del nuevo institucionalismo de North, sobre todo los conceptos que reconstruye de la racionalidad limitada y los costos de transacción que llevan a los agentes a adoptar ideologías, esto permitirá conocer bajo qué términos los agentes logran descifrar los incentivos y castigos que determinan las interacciones entre las instituciones, las organizaciones y propios agentes.

Conocer la estabilidad institucional desde esta perspectiva permite observar cómo es que determinados términos de la política educativa no se tocaron en la reforma de 2019. En el mismo sentido, la dinámica del cambio institucional permite observar los términos en los que se jugó el juego político para que determinados términos cambiarán y se creara un nuevo diseño institucional del artículo 3º Constitucional.

De manera general, esta versión del nuevo institucionalismo económico permite ahondar sobre las diferentes formas que la racionalidad instrumental toma en el juego político institucional, aplicándolo en el proceso de reforma educativa de 2019 en México.

2.1.3 El nuevo institucionalismo socio-político

No hay un tal nuevo institucionalismo socio-político, sin embargo, en este trabajo se ha optado por adaptar el término para designar el trabajo de Marh y Olsen (1984). Esta propuesta retoma elementos del nuevo institucionalismo sociológico, sobre todo de la vertiente de la teoría de las organizaciones de Selznick (1957), hay quienes le llaman nuevo institucionalismo normativo (Peters, 2003) o nuevo institucionalismo político (Vergara, 1998). Con la intención de recuperar las distintas descripciones que se hacen de la teoría de las instituciones de March y Olsen se ha denominado a su enfoque como nuevo institucionalismo socio-político.

Asimismo, hay algunas generalidades que se comparten con el nuevo institucionalismo histórico, como asumir tautológicamente que las instituciones surgen y evolucionan en un marco institucional previo, esto permite explicar la estabilidad institucional (*path dependence*). Pero a diferencia del nuevo institucionalismo histórico, la propuesta de March y Olsen otorga más oportunidad de acción a los individuos, quienes ordenan sus preferencias y toman sus decisiones bajo una particular interpretación de la racionalidad limitada, esto permite generar una explicación diferente del cambio institucional.

No obstante, el objeto de estudio de la propuesta de March y Olsen no son los individuos, sino el marco institucional que condiciona las preferencias de los individuos, como lo menciona Vergara:

Desde la perspectiva institucional, el objeto de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y la creación de metas colectivas en la sociedad. En esta concepción de la política, los actores no son permanentemente enemigos o aliados, sino, más bien, ciudadanos que comparten concepciones específicas del mundo, crean identidades colectivas e interactúan dentro de espacios institucionalizados de actividad política. En consecuencia la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. Este conjunto de reglas, normas, prácticas informales y tradicionales es conocido como *marco institucional* (1998: 9-10).

Frente al dominio del enfoque de elección racional de la década de los 50, March comenzó incorporar la racionalidad limitada de Simon al estudio de las organizaciones, poniendo especial atención al argumento de que, en contextos reales, los individuos más que optimizar buscan la satisfacción mínima. Esta influencia impactará en el desarrollo de conceptos vertebrales como: atención organizacional, rutinas y cesto de basura, los cuales sirven para comprender cómo funcionan las instituciones.

March observaba que la toma de decisiones en las organizaciones está condicionada por la escasez de recursos: el tiempo, el limitado acceso y capacidad de procesamiento de la información, lo que impacta en la *atención organizacional*: una capacidad limitada para observar y dirigir los procesos en todas las subunidades al interior de la organización.

Para atender este déficit, las instancias de inteligencia de la organización desarrollan estrategias simplificadas de los procesos que, para sustituir la necesidad de toma de decisiones, aparecen cuando se les requieren en forma de cadena, a las que se les denomina: *rutina*. Las rutinas tienen la función de desahogar la capacidad de atención organizacional para dirigirse específicamente a las situaciones especiales o imprevistas, de tal suerte que la atención

organizacional no se dirige a las áreas para optimizar recursos, sino a aquellas que no logran alzar el mínimo que espera la organización.

Bajo esta misma lógica se desarrolla el concepto de cesto de basura, en esencia son soluciones rutinarias que se tienen en resguardo para atender los problemas constantes a los que se enfrenta la organización. Cuando un problema emerge se elige una solución entre las diversas opciones, las consecuencias de ello es que el problema puede resolverse eventualmente, pero en otras ocasiones no, por lo que regresa a la agenda para que se le asigne una nueva solución.

March y Olsen (1984) interpretan al marco institucional como el conjunto de normas, tradiciones y costumbres que existen en una organización, llevado al ámbito político, éste conforma el sistema político que sirve a los ciudadanos como marco de referencia para la toma de sus decisiones. Este es importante para comprender la estabilidad institucional, pues desde esta perspectiva se entiende como la persistencia de las reglas, normas, tradiciones, costumbres y valores presentes en la institución que como rutinas se convierten en parte de la cultura organizacional.

La estabilidad institucional es el resultado de la obediencia de los individuos al marco institucional, esta obediencia se da por hecho, como todas las rutinas. La obediencia de los individuos al marco institucional queda mejor explicado a través del concepto de *la lógica de lo apropiado*. Según March y Olsen (1984) los individuos no actúan maximizando sus preferencias, su acción está determinado por el marco de referencia, así que los individuos actúan pensando en lo que la institución espera de ellos, están obligados a identificar cuál es su rol dentro de la institución y de acuerdo con él actuar para el bien de la organización.

Por otro lado, el cambio institucional es el resultado de la interacción entre las instituciones y el medio ambiente. Un cambio en el ambiente origina una rutina en la instrucción, los cambios en el ambiente pueden ocurrir de manera apresurada, pero los cambios en la rutina no. Las rutinas se arraigan en la cultura organizacional y se adhieren a la conducta de los individuos, por eso no es fácil cambiar de una

rutina a otra. Pero hay momentos en que la institución no tiene alternativa y se ve obligada a cambiar, aunque en la cultura organizacional persista la rutina.

Este marco de análisis le permite a March y Olsen distinguir dos procesos en los sistemas políticos: 1) los agregativos, y: 2) integrativos. Los primeros conciben la política como un conflicto de intereses en la que los ciudadanos negocian para resolver ese conflicto y la función de la institución es facilitar el intercambio. Los segundos conciben la política como la creación de valores y aspiraciones colectivas que hacen posible la cohesión social, la función de las instituciones es promover la creación de valores y preferencias compartidas entre los individuos. Aunque ambos procesos aparecen en las instituciones democráticas, los agregativos son más evidentes, pese a que para legitimar a los regímenes es necesario establecer un diálogo razonado, que no puede, sino venir de los procesos integrativos¹⁰.

Esta versión del nuevo institucionalismo permite observar a la política educativa como un marco institucional, específicamente el artículo 3º Constitucional. En torno a él se ha desarrollado una especial atención organizacional, con rutinas preestablecidas y hasta cestos de basura para atender los problemas que se han presentado. En este marco institucional convergen una diversidad de actores, cada uno de ellos ha sabido identificar el rol que les corresponde a lo largo del tiempo, lo que explica la estabilidad institucional. Sin embargo, el ambiente ha producido que la institución tenga que cambiar unas rutinas que los actores no logran asimilar, por eso intentan regresar a un marco institucional que le les acomoda más.

Por otro lado, March y Olsen ofrecen la oportunidad de observar la elaboración del marco institucional a través de dos procesos: la política agregativa que ilustra la institucionalización de un marco institucional motivado por acciones estratégicas de actores que intentan negociar sus intereses y la política integrativa que muestra una oportunidad de institucionalizar las acciones comunicativas de actores que buscan establecer acuerdos y consensos a través de una racionalidad

¹⁰ Es aquí donde se abre la oportunidad de vincular el desarrollo teórico de Habermas con los trabajos del nuevo institucionalismo. Si bien, March y Olsen sientan las bases para ello ya no se profundiza más.

comunicativa, con esta última forma de observar la política se abre la oportunidad de una democracia deliberativa en los términos normativos de Habermas y con ello la posibilidad de estudiar si la institucionalización de la reforma educativa de 2019 en México es el resultado de una política deliberativa.

Para cerrar este apartado, es preciso aclarar que dentro de los estudios del nuevo institucionalismo se asume que la institucionalización obedece a procesos culturales de asimilación por parte de los miembros de las instituciones (Jepperson, 1998). Sin embargo, para este estudio la institucionalización se refiere exclusivamente al proceso formal que permite que una iniciativa de reforma se convierta en una ley. Este proceso incluye expresiones que provienen de la informalidad; opiniones y posturas que se gestan en el espacio público pero que tienen la intención de convertirse en un marco institucional formal que sea legitimado y respetado por todos los involucrados.

2.2. El enfoque de las políticas públicas

Los *policy sciences* (ciencias de políticas) también conocidos como *policy analysis* (análisis de políticas o estudios de políticas) provienen de países anglosajones, principalmente de Estados Unidos donde existen dos palabras para designar lo que en países hispanohablantes conocemos simplemente como política. Por ello es recurrente hacer la aclaración que cuando se usa el término *policy* se busca señalar la actividad del gobierno, mientras que cuando se utiliza el término *politic* se hace referencia a las estructuras que determinan esa actividad de gobierno.

Aun así, el acercamiento al enfoque de las políticas públicas exige delimitar lo que se entiende por política pública (*public policy*), ya que el término política (*policy*) puede ser polisémico, pues con frecuencia se identifica como: una actividad gubernamental, un propósito general a realizar, una propuesta de acción específica, la norma o las normas que existen para un determinado problema, el conjunto de objetivos o programas de acción que tiene el gobierno en su campo de cuestiones,

la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, en fin, es variado el campo semántico de la política.

No obstante, de acuerdo con Aguilar hay un consenso generalizado con respecto al acercamiento descriptivo de la política entendida como *policy*:

se trata de una decisión de una autoridad legítima, adoptado dentro de un campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos vinculante para todos los ciudadanos de la asociación y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos [...] La política es, en suma: a) diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce (2007b: 22 y 26).

Una reforma constitucional, como la reforma educativa de 2019 en México, puede considerarse como una política pública porque dentro del marco constitucional ha sido una decisión tomada por una autoridad legítima a través de un proceso legalmente establecido que, incluso intentó adherirse a los procedimientos democráticos más amplios al incluir a todos los posibles actores involucrados en el diseño de la nueva norma. En suma, la reforma educativa de 2019 corresponde con un diseño de una acción colectiva intencional que tiene como objetivo dirigir acciones subsecuentes para lograr un objetivo de interés colectivo que tendrán que ser ejecutadas por una autoridad legítima y acatadas por el resto de los interesados.

El enfoque de las políticas públicas implica estudiar la toma de decisiones de interés colectivo ejecutada por una autoridad legítima frente a los problemas que mandan conocimiento racional y democrático. El origen de esta forma de dirigir el gobierno se puede rastrear en el contexto de la posguerra en los Estados Unidos, en 1951 Harold D. Lasswell concibió un programa de investigación cuyo objetivo era aportar conocimiento interdisciplinario para la toma de decisiones públicas. En él se aglutinaba tanto los conocimientos provenientes de las matemáticas, la ingeniería, la teoría de sistemas y la economía como las aportaciones analíticas de la ciencia política, la sociología y la psicología preocupados por las acciones y relaciones de

los individuos en el proceso de la toma de decisiones de interés público, en este primer acercamiento Lasswell anuncia que:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte, se enfoca al proceso de la política pública y por la otra a las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles y los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología [Así] podemos considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado (Lasswell, 1951 en Aguilar, [1992] 2007a: 46-47).

Con el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política se buscaba articular sistemáticamente la ciencia (interdisciplinaria) y la decisión (democrática) del gobierno, con ello se respondía a la fragmentación de las ciencias sociales y a la demanda de conocimientos por parte del gobierno para la toma de decisiones. En 1971 Lasswell presenta su libro *A Preview of Policy Sciences* en el cual deja más claro su programa de investigación al considerar que la ciencia de las políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política.

Pese al esfuerzo de Lasswell por unificar una ciencia de las políticas en la que se reconocía el trabajo de la generación del conocimiento de y en el proceso de las políticas, emergieron dos corrientes: los racionalistas y los incrementalistas. En el primer grupo se adherían los matemáticos, ingenieros y economistas que generaban conocimiento en la política pública asumiendo que los problemas de interés público tenían una forma racional de resolverse. En el segundo grupo se agrupaban los politólogos, sociólogos y psicólogos que estaban convencidos que abordar los problemas públicos desde una racionalidad instrumental suponía serias limitaciones, pues los problemas públicos no siempre son racionales y pueden encontrar resolución en las interacciones de los individuos.

Desde las ciencias sociales se ha tenido más espacio para reflexionar sobre el proceso de la política pública, si los racionalistas asumen la racionalidad weberiana como terminada y modelo para desarrollar conocimiento, las posiciones incrementalistas se han tomado su tiempo para criticarlas e ir más allá de los datos numéricos.

Los ejemplos más destacados de la corriente incrementalistas son Herbert Simon (1955) con el análisis de la racionalidad limitada aplicado a la burocracias, desde esta postura se asume que pese al óptimo diseño racional de las políticas su implementación no conducirá a la maximización de la utilidad porque las burocracias operan con gentes con racionalidad limitada. Por otro lado, se encuentra la postura de Charles E. Lindblom (1958) quien sobrepone las interacciones sociales y el conocimiento que de ella se derivan por encima de las teorías matemáticas causales.

En el mismo sentido incrementalistas aparecen las propuestas de Wildavsky y Majone. Wildavsky (1979) plantea el análisis de políticas públicas como un proceso social en el que se busca un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo, es decir, crear problemas que puedan ser resueltos por la sociedad, ello supone un proceso de pedagogía para los involucrados en las políticas públicas para recuperar lo útil de las políticas pública precedentes proponiendo nuevas formas de solución de los problemas que ellos mismos plantean. Majone ([1989] 2014) desarrolla una concepción dialéctica del análisis de las políticas, en el que pone en el centro los procesos de argumentación ya que éste es el proceso mediante el cual los ciudadanos y elaboradores de políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas, así la discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de mucha gente (Cfr. Aguilar, 2007b: 42-81).

Hay un mapa de diversas formas de estudiar una política pública según los elementos o parte de ella que se quiera recuperar, pero no puede desconocerse el hecho de que la política pública en esencia tienen dos dimensiones: una dimensión política normativa que busca recoger el interés y beneficio colectivo y una dimensión científico técnica que intenta recuperar el razonamiento técnico causal para

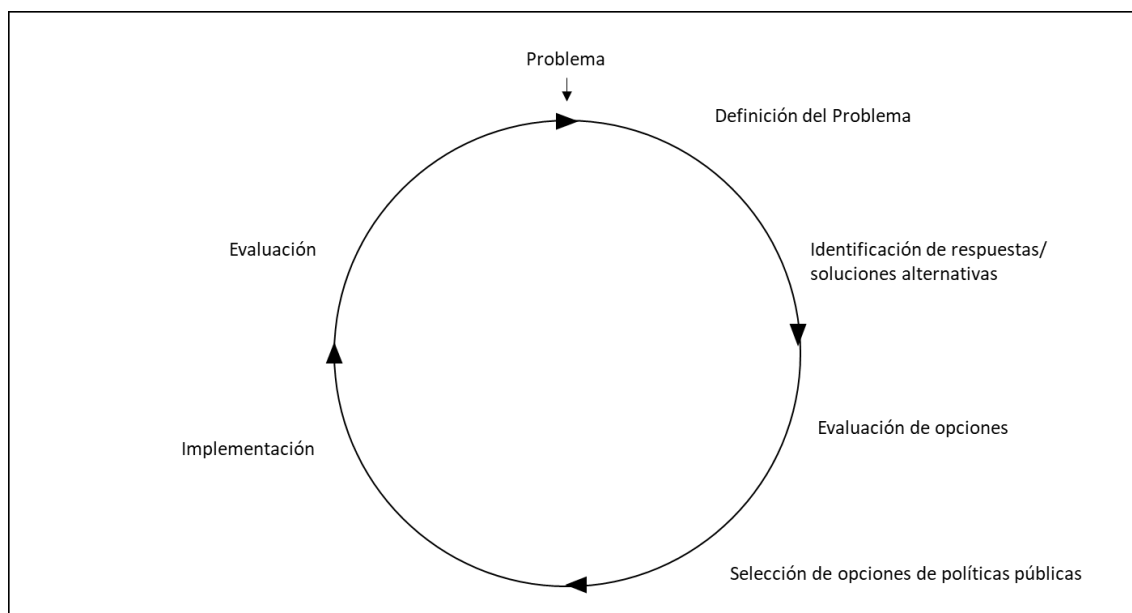
garantizar la eficiencia y eficacia en la toma de decisiones gubernamentales (Aguilar, 2010).

En tanto que las políticas públicas nacen con la intención de recuperar los principios del régimen democrático y fusionarlo con la racionalización científica para mejorar el rumbo de las instituciones gubernamentales, un estudio del reforzamiento de la arista democrática de la política pública puede a su vez convertirse en un estudio en la política pública porque mejora la eficiencia en la dirección de la institución pública. Con esta inspiración se desarrolla el estudio de la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México.

Por otro lado, la política pública se observa como un proceso y no una actividad aislada, ya que es una actividad cíclica que permite la toma de decisiones racionales a partir del diseño de una solución entre varias posibles a un problema de interés público, posteriormente esta solución se implementa y se evalúan sus resultados para mejorarla o desecharla. Observar de este modo a la política pública implica hacerse de un modelo de análisis por etapas¹¹. De acuerdo con Parsons (2007) varios actores como H. A. Simon, Lasswell, Mack, Rose, Jenkins, Hogwood y Gunn han contribuido para desarrollar un modelo de análisis de etapas de las políticas públicas. El modelo que Parsons propone es el siguiente.

¹¹ Hay posturas como la incrementalista que están en desacuerdo en el modelo de análisis por etapas de las políticas públicas. Lindblom y Woodhouse (1993) han argumentado que las políticas son mucho más complejas que el modelo por etapas porque se ejecuta en contextos sociales poco racionales donde las fuerzas de poder pueden dar regresiones a las políticas que no están contemplados en el modelo por etapas. Pese a las críticas, el modelo por etapas resulta ilustrativo del curso que, al menos normativamente, debería seguir una política.

Figura no. 3. Ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: Parsons (2007: 111)

Bajo la figura del ciclo de las políticas públicas de Parsons es posible ubicar que el análisis que ocupa esta investigación, la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México, se centra en las primeras etapas. Interesa conocer cómo es que surge la necesidad de reformar la constitución en materia educativa, asunto que corresponden a: el problema, la definición del problema, la identificación de las respuestas/soluciones alternativas del problema, evaluación de opciones y la selección de opciones de política pública. No obstante, la investigación asume una postura epistemológica crítica, por lo que en los siguientes subapartados se exponen las recepciones del enfoque desde esa postura.

2.2.1 Los estudios críticos de la política pública

Los estudios críticos de la política pública deben entenderse como un esfuerzo por comprender de manera más profunda el proceso de institucionalización de la política pública. Su objetivo es ofrecer un conocimiento útil que permita un acercamiento al

ideal de una democracia deliberativa. En este sentido, se interesa en conocer las experiencias y visiones del mundo de las personas que están involucradas directamente con la política.

De acuerdo con Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnová y Michael Orsini:

*critical policy studies has emerged as an effort to understand policy processes not only in terms of apparent inputs and outputs, but more importantly in terms of the interests, values and normative assumptions [...] Rejecting the assumption that analysis can be neutral, entirely uncommitted to and removed from interests and values, critical policy studies seeks to identify and examine existing commitments against normative criteria such as social justice, democracy and empowerment*¹² (2015, 1).

En los estudios críticos de políticas públicas no puede dejar de observarse la influencia del pensamiento habermasiano en por lo menos dos direcciones visibles: el giro lingüístico para acercarse a los fenómenos sociales y las consecuencias de ello en el fortalecimiento de la democracia en sociedades de una amplia diversidad de visiones.

Pero la influencia habermasiana también trastoca el ámbito epistemológico que justifica la demarcación de los estudios críticos de las políticas públicas. Teniendo en cuenta la tesis de que todo conocimiento está motivado por un interés (Habermas, [1968] 1982), los estudios críticos de las políticas públicas toman distancia de los estudios de política públicas interesados en generar conocimiento técnico, en su lugar, los estudios críticos de política pública se muestran interesados en comprender las visiones de todos los actores involucrados en el proceso de la política con la intención de aportar conocimientos que fortalezcan la democratización de la sociedad (Fischer y Gottweis, 2012).

¹² Los estudios críticos de políticas han surgido como un esfuerzo por comprender los procesos de políticas no solo en términos de insumos y productos aparentes, sino, lo que es más importante, en términos de intereses, valores y supuestos normativos [...] Rechazando el supuesto de que el análisis puede ser neutral, sin ningún compromiso, alejado de intereses y valores, los estudios críticos de políticas buscan identificar y examinar los compromisos existentes frente a criterios normativos como la justicia social, la democracia y el empoderamiento [Traducción propia].

Si bien, la empresa de los estudios críticos de las políticas públicas es relativamente reciente en comparación con la tradicional forma de análisis de las políticas públicas, es preciso tener presente que el proyecto de *policy analysis* que ideó Harold Lasswell mostraba el interés de crear un espacio interdisciplinario de las ciencias de la políticas orientadas a la democratización de la sociedad en la toma de decisiones, no obstante, como lo menciona Douglas Torgerson aquel proyecto inicial en algún momento de su recorrido se topó con las amenazas y tentaciones del poder (1995; 2015).

La necesidad de retomar el proyecto del estudio de políticas desde una mirada crítica nace en la década de los 80 y 90 con influencias muy cercanas a la teoría de la hegemonía de Antonio Gramsci, la genealogía de Michel Foucault, la deconstrucción de Jacques Derrida y la teoría de la acción comunicativa de Habermas. Esta investigación se adhiere precisamente a la corriente de la teoría de la acción comunicativa de Habermas porque además de ofrecer la posibilidad de comprender la racionalidad de acción y generar una crítica a la patologías de las sociedad moderna, señala las posibilidades de su superación en propuestas como la democracia deliberativa que se vinculan con el enfoque crítico de las políticas públicas.

John Drzyek (1990) fue de los primeros en utilizar el término “análisis crítico de políticas”, desde un inicio asume que la postura no es solamente interpretativa, el análisis crítico de políticas tendría como objetivo interpretar para señalar los obstáculos que impiden hacer del estudio de las políticas una disciplina que aporte elementos hacia un democracia más amplia. Tomando en cuenta la comunidad ideal de diálogo de Habermas, Drzyek sostiene que el análisis crítico de la política debe ocuparse de eliminar la distorsión que se presenta por medio de la supresión, la degradación o el engaño.

John Forester (1993) es quien más explícitamente ha desarrollado una vinculación entre el pensamiento habermasiano y el análisis de políticas públicas. En su libro *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice* observa la relación colonizadora de la racionalidad sistémica y la reproducción del mundo de la vida,

apunta que la institucionalización de la política pública de la racionalidad sistémica pueden ser reconducida por un proceso de institucionalización que implica el aprendizaje de la racionalidad comunicativa.

El esfuerzo de estos y de otros autores cultivaron y desarrollaron el análisis crítico de las políticas públicas en un curso que incluye el “giro argumentativo” y “el análisis deliberativo” de las políticas públicas. Estos estudios no deben considerarse como sustitutos de los estudios tradicionales de las políticas públicas, sino complementarios, su interés es comprender el proceso de la política pública para aportar elementos que colaboren a la democratización de la sociedad.

2.2.2 De los estudios tecnocráticos al giro argumentativo de las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas nace en el siglo XX con la intención de racionalizar la actividad del Estado. Bajo la influencia de la filosofía positivista, que implicaba adoptar el paradigma sujeto-objeto, se buscaba generar el conocimiento empíricamente válido, neutral, objetivo y eficaz para resolver los problemas de interés público, con ello se pretendía desarrollar una racionalidad que permitiera a los gobierno tener certidumbre en la toma de decisiones para dirigir a los Estados.

Con ese interés es que Harold Lasswell (1951) funda y desarrolla los estudios de las políticas públicas; un área interdisciplinaria, y no exclusivamente de las ciencias sociales, donde distintas perspectivas colaboraban para atender los problemas públicos. La idea original de los estudios de política pública puede comprenderse como el proceso de producir conocimiento “de” (*knowledge of policy*) y “en” (*knowledge in*) el proceso de las políticas con la intención de hacer de éstas un proceso más eficiente y democrático. De acuerdo con Harold Lasswell (1971) el conocimiento “de” la política pública alude a la tarea de conocer el proceso de la decisión de la política tal como sucede:

Es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado (y en

especial, el gobierno) elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas. Concretamente busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles, tal vez más relevantes; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos, instrumentos, operadores, aspectos; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado. En esta lista de cuestiones, más ilustrativa que exhaustiva, bien se plasma el objeto de conocimiento. La empresa cognoscitiva sería exitosa si se pudiera saber la lógica que subyace y dirige el proceso decisorio de las políticas en un sistema o gobierno dado, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y solución de problemas públicos. Es obvio que esta actividad y área de investigación fue y es la que más despierta interés entre los politólogos, interesados en describir procesos y sucesos, y tal vez explicarlos (citado en Aguilar, 1992: 52).

Obsérvese que desde las perspectivas positivistas, que dan origen al análisis de las políticas públicas, se asume al agente, es decir, al gobierno como el hacedor de las políticas públicas, desde esta perspectiva la deliberación de la política pública aún no es considerado como algo de lo cual se deba poner mucha atención. Sin embargo, más tarde ésta será esta vertiente que posibilite el “giro argumentativo de las políticas públicas”.

Por otro lado, Lasswell considera que el conocimiento de la política (*knowledge in policy*) tiene la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de la toma de decisiones:

Concretamente busca ofrecer, con base en los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales (cuando importan) y de las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política. Es una empresa de teoría normativa que, conforme a los enunciados causales de las ciencias, indica cuáles son los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos. Fundamentalmente es una teoría normativa de carácter tecnológico, que pretende definir los mejores instrumentos y

procedimientos de la acción pública, pero que podría elevarse a rectificar y esclarecer las metas mismas que los actores políticos persiguen o reclaman, frecuentemente de manera inmediatista o desordenada. Para desempeñar la actividad normativa se emplean los métodos y resultados de las ciencias que pueden ser pertinentes en una decisión de política, así como las conclusiones alcanzadas en el estudio del funcionamiento de un determinado sistema político administrativo y en el análisis del patrón gubernamental dominante que marca la elaboración de políticas (Lasswell citado en Aguilar, [1992] 2007a: 53).

Este enfoque centrado “en” las políticas públicas es el que más influencia ha recibido del paradigma positivista. No por eso, es un espacio vedado para enfoques interpretativos, por ejemplo; un análisis deliberativo de política aporta datos más cercanos a la realidad del problema, de tomarse en cuenta estos pueden convertirse en insumos en la racionalidad de la política.

En esta distinción ya es posible captar que la necesidad de virar hacia nuevos paradigmas científicos, sin embargo, el positivista será el que tomará el liderazgo por un largo periodo. Es así como el enfoque “en” el estudio de las políticas públicas tendrá un desarrollo más fructuoso, sobre todo por los aporte de la econometría, la estadística, el análisis de sistemas, la cibernética y en fin, todos aquellos que fundados en un interés técnico permitan asegurar la toma de decisiones en la dirección del Estado. A este enfoque es lo que Frank Fischer (2007; 2015) ha llamado la “visión tecnocrática” y de “ingeniería social” para la “dirección política”.

A paso más lento, caminarán los estudios “de” el proceso de las políticas públicas, aun así, desde disciplinas como la sociología, la historia, la antropología, la psicología y la ciencia política se buscará comprender el proceso de la política pública. Con este argumento se busca establecer que si bien, las políticas públicas nacen con un interés técnico, en su fundación también existió un interés comprensivo y emancipatorio.

De cara a los estudios de políticas públicas tecnocrático y bajo el cobijo de los estudios críticos de la política pública se han venido desarrollando perspectivas como “el giro argumentativo de políticas” (Fischer y Forester, 1993) que pone su atención en los recursos del lenguaje para conocer la visión de los implicados en un

el proceso de la política (*making policy*), ya que los estudios tecnocráticos se han quedado limitados por su centralización y esquematización de problemas frente a la complejidad de los diversos problemas de interés público (Fischer y Gottweis, 2012; Fischer y Boosabong, 2018).

Los indicios de tales perspectivas pueden rastrearse, en por ejemplo; Murray Edelman (1964; 1971; 1977) quien explora la dimensión simbólica y lingüística de las políticas públicas, la tesis central de este autor es que los hacedores de políticas públicas saben bien que éstas se fundamentan en recursos simbólicos y lingüísticos y en función de ello es que se plantean problemas que más tarde serán resueltas por su diseño de política pública¹³. Edelman (1988) observa un problema bajo este enfoque; las políticas públicas utilizan los recursos lingüísticos más sofisticados (medios de comunicación) para convertir a la política en un espectáculo.

En el mismo sentido Giandomenico Majone ([1989] 2014) sustenta que las políticas públicas están hechas de palabras, toda vez que las políticas públicas son el resultado de un proceso democrático deliberativo existe la necesidad de que los hacedores de las políticas públicas construyan argumentos lo suficientemente sólidos para persuadir a los oponentes. La visión de Majone combina el análisis de y en la política pública, supone que los argumentos de los actores en la deliberación (conocimiento del proceso de la política pública) deben estar bien fundamentados (conocimiento en la política pública) para lograr la persuasión.

Tanto Edelman como Majone sentaron las bases para caminar hacia un enfoque más comprensivo del proceso de la política pública. Sin embargo, aún no logran deshacerse del paradigma positivista, toda vez que su interés está más dirigido a generar conocimiento técnico que haga de la política una decisión más eficaz y eficiente para el tomador de decisión.

¹³ Si no fuera por el acento en recurso simbólico y lingüístico esta idea estaría muy próxima a Wildavsky (1979) que propone el análisis de políticas públicas como un proceso social en el que se busca un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo, es decir, crear problemas que puedan ser resueltos por la sociedad, ello supone un proceso de pedagogía para los involucrados en las políticas públicas para recuperar lo útil de las políticas pública precedentes proponiendo nuevas formas de solución de los problemas que ellos mismos plantean

En 1993 Fischer y Forester sientan las bases del giro argumentativo en el análisis de las políticas públicas con el libro *The argumentative turn in policy analysis*, donde se observa una fuerte influencia de la teoría crítica, específicamente de la Teoría de la Acción Comunicativa de Habermas. El propósito central de estos autores que proponen el giro argumentativo para el análisis de las políticas públicas es recuperar los valores, los argumentos, las narrativas y los discursos de los diferentes actores que entran en juego en el proceso de la política pública.

De acuerdo con Fischer (2003) el enfoque argumentativo de las políticas emerge como una alternativa a los enfoques positivistas, ya que estos mostraron limitada su capacidad para comprender el proceso de políticas públicas. Es por eso, que el enfoque argumentativo parte de reconocer los diferentes discursos y definiciones que tienen los implicados en el proceso de la política pública. Asimismo, es de interés de los estudios argumentativos reconocer cómo estas concepciones se hallan implícitas en las acciones y posturas que asumen los implicados frente a lo que consideran debe ser la política.

De este modo, el giro argumentativo del análisis de las políticas públicas toma distancia de los enfoque positivistas y neopositivistas que bajo el modelo sujeto-objeto buscaba la generación de un conocimiento libre de prejuicios y valores, neutral y objetivo, teniendo como consecuencia la desaparición del sujeto en el esquema del conocimiento. En su lugar, el giro argumentativo de las políticas públicas retomará un enfoque interpretativo para comprender los argumentos, narrativas y discursos de los implicados, con ello se busca rescatar al sujeto del conocimiento.

Si bien, la recuperación del sujeto del conocimiento es un avance para pensar en políticas públicas más democráticas, no es suficiente, toda vez que si se observan los argumentos, las narrativas y los discursos como expresiones de la subjetividad sólo será posible acceder a un mundo subjetivo, el del sujeto del conocimiento. Para que el giro argumentativo logre su objetivo: avanzar en la comprensión del proceso de las políticas públicas, es necesario pensar en términos intersubjetivos; es decir, indagar sobre las forma en la que los argumentos,

narrativas y discursos generan significado compartidos entre los sujetos (Fischer, 2003).

2.2.3 Del giro argumentativo al enfoque deliberativo en las políticas públicas

El giro argumentativo se completa con el análisis deliberativo de las políticas. Hajer y Wagnenaar (2003) han retomado el interés de Habermas de usar el giro lingüístico de las ciencias sociales para atender problemas prácticos, por ello suman al análisis argumentativo el análisis deliberativo. Se espera que al fusionar estos dos enfoques se pueda hacer frente a la pluralidad de valores contemporáneos a través de la construcción de consensos, aprendizaje colectivo y juicio deliberativo.

Si bien, tanto el giro argumentativo como el enfoque deliberativo nacen de forma reaccionaria al enfoque positivista y tecnocrático dominante, de ninguna manera buscan sustituir el conocimiento de esta postura, su último objetivo es aportar conocimiento más profundo que permita tomar una decisión más inclusiva.

*The goal of deliberative policy analysis is not to replace one operational methodology with another. Instead, it more fundamentally concerns a mode of thinking; it is a way of grasping a deeper intellectual understanding of the problem at hand by examining what it is a part of. To the degree that deliberative policy analysis does involve a methodology, it is a question of developing and employing an alternative inquiry system based on dialectical argumentation*¹⁴ (Fischer y Boosabong, 2018: 586).

Hajer y Wagnenaar (2003) señalan que el objetivo del análisis deliberativo de las políticas consiste en ir más allá de sugerencias políticas eficaces y eficientes, busca facilitar la capacidad del ciudadano de reconocerse a sí mismo como sujeto de pensamiento y acción para la deliberación y el aprendizaje colectivo sobre la

¹⁴ El objetivo del análisis deliberativo de políticas no es reemplazar una metodología operativa por otra. En cambio, se refiere más fundamentalmente a un modo de pensar; es una forma de obtener una comprensión intelectual más profunda del problema en cuestión al examinar de qué forma parte. En la medida en que el análisis deliberativo de políticas implique una metodología, se trata de desarrollar y emplear un sistema de investigación alternativo basado en la argumentación dialéctica [Traducción propia].

diversidad de valores, preferencias, suposiciones de uno mismo (y los demás) y su dependencia mutua.

Con ello se invoca a una intersubjetividad que es inherente el hombre en sociedad y que es necesario tomar en cuenta para comprender los procesos de política pública como resultado de la deliberación. Primero para reconocer al sujeto del conocimiento, y posteriormente para observar la interacción que éste tiene con otros sujetos con capacidad de comunicación para dirimir diferencias y llegar a acuerdos y consensos.

Con la incorporación de la argumentación deliberativa se espera ofrecer un método para examinar las implicaciones normativas de la democracia abierta donde sea posible señalar acuerdos potencialmente consensuados, pero al mismo tiempo se espera que esa forma de observar el proceso de la política pública permita observar los desacuerdos y las imposiciones (Fischer y Gottweis, 2012).

La institucionalización de la política pública, y de la educativa en particular, es motivo de análisis desde los estudios críticos de la política educativa, toda vez que en su devenir se observa una serie de conflictos que sugieren un constante disenso que pone en riesgo el rumbo de la política educativa. Es por eso que resulta preciso hacerse de los enfoques tanto argumentativo como deliberativo para comprender cómo se han involucrado los actores en el proceso de la política pública. Para ello es importante hacer la distinción de las principales categorías de análisis.

Como se ha explicado, el análisis crítico de las políticas públicas se ha decantado hacia un giro argumentativo y deliberativo para conocer la visión de los implicados en el proceso de las políticas públicas, tanto el giro argumentativo como el enfoque deliberativo tienen como unidades de análisis el lenguaje que puede ser oral o escrito, es por eso que se vincula con los análisis del discurso retórico, argumentativo, conversacional, etc.

Más aún, existe una confusión en conceptos tales como “discurso”, “argumentación” y “deliberación” que suelen usarse de forma intercambiable. Si bien, están relacionados, es necesario comprender a cada uno en su justa dimensión para delimitar la categoría de análisis.

Siguiendo a Hajer (1995; 2003) el discurso es un conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que se producen, reproducen y transforman para dar significado a las relaciones sociales, de tal suerte que configuran un sistema histórico de significados del cual es posible identificar identidades de sujetos y objetos. El discurso permite observar el rango de sujetos y objetos que están permitidos para la legitimación de la experiencia en el mundo, es decir; para validar el conocimiento (Fischer y Gottweis, 2012).

De este modo, el discurso opera en un macronivel sociocultural procurando cohesión social al transmitir valores compartidos que generan sentido de pertenencia y ofreciendo significados a las narrativas e historias de los sujetos. Sin embargo, los discursos no deben considerarse como determinantes de la identidad del sujeto, pues estos tienen la posibilidad de transformar el discurso y su posición en él.

La argumentación es una práctica comunicativa que tradicionalmente se ha referido al proceso a través del cual las personas buscan llegar a conclusiones por medio de la razón, toma del discurso los significados compartidos de una comunidad de diálogo para exponer de forma coherente la experiencia del sujeto en el mundo. De acuerdo con Fischer y Gottweis:

[The argumentation] explores the way people communicate in civil debate and engage in persuasive dialogue and negotiation as well in ordinary conversation. It focuses on the way that people—including opponents—reach and justify mutually acceptable decisions. It thus includes the ways policy analysts and planners seek to advise their clients, politicians, and the public of their conclusions and recommendations¹⁵ (2013, 9).

¹⁵ [La argumentación] explora la forma en que las personas se comunican en un debate civil y se involucran en un diálogo persuasivo y de negociación, así como en una conversación ordinaria. Se enfoca en la forma en que las personas, incluidos los oponentes, alcanzan y justifican decisiones

La definición de argumentación que ofrecen Fischer y Gottweis está muy próxima a la idea de deliberación, y es que la argumentación se elabora para ponerla a crítica sobre otros sujetos, es decir; la argumentación supone una validación intersubjetiva, es por eso que estos autores sostienen que:

There is no firm distinction between deliberation and argumentation. This is because deliberation is itself a form of argumentation. We set it off as a procedurally governed form of collective argumentation, as it is mainly employed in the literature of policy and planning. It is used to denote formally structured processes, such as citizen juries and consensus conferences, in which people are brought together to discuss and decide a particular issue by carefully considering the available evidence and competing perspectives¹⁶ (Fischer y Gottweis, 2012: 9-10).

Saber que un discurso es una estructura de macronivel, donde se condensan significados compartidos que son utilizados para argumentar y deliberar, es importante para comprender cómo se ha institucionalizado la política educativa en el país. Pues a través del discurso es posible identificar los sujetos y cómo éstos configuran su identidad, también a partir del discurso es posible identificar la posición de los sujetos con respecto a determinados temas. La argumentación permitirá saber cómo es que los sujetos de discurso intentan participar en la reconfiguración del discurso y de la política en general.

Pero lo realmente importante es cómo esta argumentación es utilizada por los sujetos para la deliberación, para ello será necesario regresar a analizar las racionalidad de los actos de habla de los sujetos; si la racionalidad de los actos de habla es de tipo teleológico se supondrá que el acto de habla es una acción estratégica que no busca generar un acuerdo sino una imposición o en todo caso

mutuamente aceptables. Por lo tanto, incluye las formas en que los analistas y planificadores de políticas buscan asesorar a sus clientes, políticos y al público sobre sus conclusiones y recomendaciones [Traducción propia].

¹⁶ No existe una distinción firme entre deliberación y argumentación. Esto se debe a que la deliberación es en sí misma una forma de argumentación. Lo presentamos como una forma de argumentación colectiva gobernada por procedimientos, ya que se emplea principalmente en la literatura de políticas y planificación. Se utiliza para denotar procesos formalmente estructurados, como jurados de ciudadanos y conferencias de consenso, en los que las personas se reúnen para discutir y decidir un tema en particular al considerar cuidadosamente la evidencia disponible y las perspectivas contrapuestas [Traducción propia].

un engaño, si el acto de habla se fundamenta en una racionalidad comunicativa se asume que el acto de habla es una acción comunicativa que busca el acuerdo y el consenso y por tanto es posible hablar de una política pública producto de una democracia deliberativa.

Recapitulación

Este capítulo se planteó como objetivo construir un marco teórico analítico que permita la comprensión de la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como una política deliberativa, poniendo especial atención a los enfoques institucional y de políticas públicas. Para ello se desarrollaron dos apartados principales.

En el primer apartado se desarrolló el enfoque institucionalista, del cual se destacaron tres expresiones del nuevo institucionalismo: el nuevo institucionalismo histórico, el nuevo institucionalismo económico (histórico) y el nuevo institucionalismo socio-político. De cada uno de ellos se fueron recuperando algunos conceptos que ayudan a comprender el proceso de institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México.

Del nuevo institucionalismo histórico se recuperó a la institución como una norma que nace de una idea y que permanece a lo largo del tiempo, lo que da origen al concepto de *path dependence* o dependencia de la trayectoria: toda institución actual guarda una dependencia con la idea que la originó. Desde esta perspectiva los cambios en las instituciones obedecen a coyunturas críticas, es decir, momentos críticos que desde el ambiente afectan a las instituciones, cuando ello ocurre actores relevantes tienen la oportunidad de elegir una idea para institucionalizarla. Normalmente estos actores forman parte del Estado, quien es el encargado de coordinar la acción de los ciudadanos para que las instituciones perezcan estables, según los intereses de la élite dirigente.

Por otro lado, el nuevo institucionalismo económico, y en especial la versión económica histórica que se retoma de Douglass North ([1990] 1993), permite observar a la institución como reglas de juego que generan certidumbre al establecer los incentivos y las sanciones entre los individuos, éstos interactúan en organizaciones que gestionan las relaciones con las instituciones. La estabilidad institucional se presenta cuando los incentivos y sanciones satisfacen los cursos de acción de los individuos, pero cuando éstos ya no motivan esa acción, los mismos individuos buscan modificar las reglas de juego. Lo interesante de esta perspectiva es que los sujetos actúan bajo el tipo de racionalidad limitada de Simon y con costos de transacción de Coase, por lo que en muchas veces no pueden actuar con información completa, para sustituirla generan ideologías que les permite optar por un curso de acción que, a su juicio, les parece razonable.

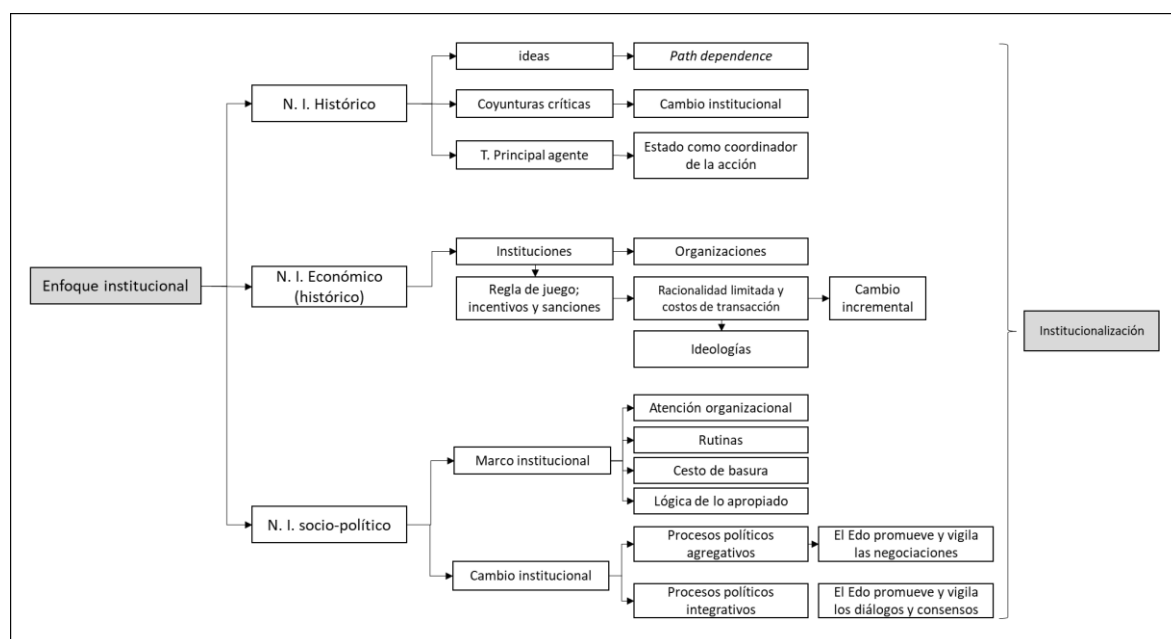
Se designó a la teoría institucional de March y Olsen (1984) como nuevo institucionalismo socio-político, del cual se partió del concepto de marco institucional: conjunto de reglas, normas, prácticas informales tradiciones, para identificar conceptos centrales como la atención organización, la rutina y el cesto de basura, los cuales son importantes para comprender lógica de lo apropiado, es decir, los roles que los actores tienen que asumir al interior de una organización para un buen funcionamiento. También, se retomó la distinción que estos autores hacen del proceso político en: agregativos e integrativos, de los cuales en los primeros se puede identificar un predominio de la racionalidad instrumental y en los segundos una racionalidad comunicativa. Se ha mencionado que esta investigación es un trabajo que se inscribe en los esfuerzos de seguir explorando sobre ese camino.

Asimismo, se señaló que en cada una de estas corrientes del nuevo institucionalismo se incorpora la racionalidad limitada de Simon como una crítica al enfoque de elección racional. Sin embargo, con base en el pensamiento de Habermas, se ha señalado que la racionalidad de Simon no es más que una expresión más de la racionalidad instrumental.

En conjunto estos conceptos permiten comprender el proceso de institucionalización de la reforma educativa de 2019. Si bien, el concepto de institucionalización hace referencia a procesos culturales de asimilación entre los miembros de una comunidad, en esta investigación se usa para señalar el proceso mediante el cual una institución nace como una idea en el mundo de la vida con intenciones de incorporarse en el sistema por medio de la formalización de la norma. Por lo tanto, la institucionalización también apunta a los procesos administrativos que llevan a una norma informal (basada en costumbres) a convertirse en una norma formal (escrita en el sistema de derecho).

En la siguiente figura se pueden observar algunos de los conceptos que permitirán observar la institucionalización de la reforma educativa de 2019 en México.

Figura no. 3. Elementos de la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México



Fuente: Elaboración propia.

En el segundo apartado se desarrolló el enfoque de las políticas públicas, allí se estableció que una política, y especialmente la reforma educativa de 2019 en

México, es una decisión tomada por la autoridad legítima a través de un proceso legalmente establecido vinculado a los ciudadanos y que es expresa en leyes, sentencias, actos administrativos, etc.

De tal modo que el enfoque de las políticas públicas (*policy analysis*) son los estudios que se encargan de generar conocimiento racional e interdisciplinario para la toma de decisiones de interés público. El enfoque de políticas públicas cuenta con una dimensión política normativa para mejorar los sistemas democráticos y una dimensión científica técnica que apoya la racionalización de la decisión.

Desde sus inicios, la disciplina tuvo una bifurcación entre racionalistas que ponían más atención en la parte racional de la política y los incrementalistas interesados en la parte política. Y que desde su diseño, la política lleva un interés en ambos procesos: 1) el conocimiento en la política, y; 2) el conocimiento de la política. En este sentido, esta investigación coincide con el interés de generar conocimiento de la política, pero no por eso deja de aportar conocimiento en la política, para hacer de ella una política más deliberativa y democrática.

Frente a este panorama hay muchos modelos de análisis de las políticas públicas, aunque el más utilizado es el modelo de análisis por etapas, el cual contempla un ciclo que parte desde el problema y su decisión, la generación de alternativas de solución, la evaluación y elección de la solución, la implementación y la evaluación. Se seleccionó este modelo porque permite tener una imagen a modo de tipo ideal de curso de acción de una política, a través de este modelo es posible identificar distintos momentos de la reforma educativa de 2019 en México.

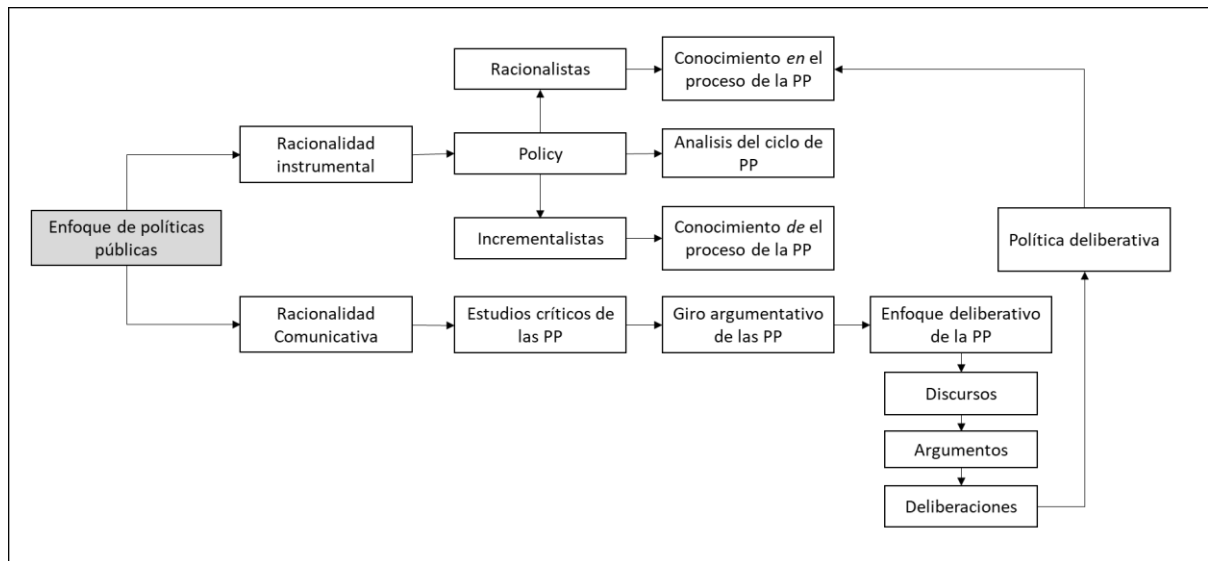
No obstante, se ha señalado que la producción académica de los estudios de políticas públicas se observa una fuerte influencia del positivismo que ha propiciado un acelerado desarrollo de los estudios tecnocráticos. De cara a este panorama, emergen los estudios críticos de las políticas públicas que buscan acentuar la parte política democrática de las políticas públicas.

Bajo la influencia del pensamiento habermasiano se vienen gestando posturas que pretenden mover los estudios de las políticas públicas del paradigma de la conciencia al paradigma del giro lingüístico intersubjetivo. Así, se tiene por ejemplo el análisis del giro argumentativo de las políticas públicas que busca recuperar los valores, los argumentos, las narrativas y los discursos de los diferentes actores en el proceso de la política pública, pero para que estos sean intersubjetivos debe interpretar los significados compartidos entre los sujetos.

Asimismo el giro argumentativo se completa con el enfoque deliberativo de las políticas públicas, se trata de un tipo particular de análisis centrado en la forma en la que los sujetos se relacionan entre sí con el objetivo de exponer sus experiencias y posturas con respecto a un tema que se ha vuelto problemático, la intención es encontrar una solución racionalmente comunicativa que satisfaga sus posturas.

Esto implica un proceso pedagógico donde los sujetos se reconocen a sí mismos como sujetos portadores de conocimiento que interactúan con otros sujetos de conocimiento, en donde a través de la racionalidad y acción comunicativa se genera un conocimiento colectivo que puede convertirse en una política, es decir, una política deliberativa. En la siguiente figura se observan algunos de los conceptos que se usarán para analizar la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como política deliberativa.

Figura no. 4. Elementos para el análisis de la reforma educativa de 2019 como política deliberativa



Fuente: elaboración propia.

SEGUNDA PARTE: LOS HECHOS

Capítulo III

Antecedentes de la reforma educativa de 2019

La educación en México es un tema en disputa en el que intervienen una diversidad de actores con distintas preferencias. La institucionalización formal, es decir, el establecimiento de sus disposiciones en la Constitución ha sido un hecho que no ha estado exento de controversias, sobre todo en los últimos 20 años en los que se observan reformas educativas cada vez más frecuentes. En parte, estas reformas educativas son resultado de factores externos que determinan el rumbo de la política nacional, lo que en el capítulo 2 se observó como la trayectoria de la dependencia, pero los cambios también son el resultado de dinámicas internas gestadas por intereses de los actores involucrados en el proceso educativo en México.

En los capítulos anteriores se expuso, desde las categorías de la TAC, la concepción de la democracia, entendida como el proceso normativo y procedimental en el que todos los involucrados de una norma participan en su institucionalización, primero a través del poder comunicativo gestado en acciones comunicativas para después convertirse en poder político y administrativo, con ello se asegura la integración social de la norma en el marco del derecho. Asimismo, se retomaron algunas de las principales corrientes del nuevo institucionalismo que permiten describir el proceso de institucionalización de una norma formal, y se sentaron las bases para comprender la norma como una política deliberativa a través del enfoque de las políticas públicas.

El objetivo de este capítulo es reconstruir los antecedentes y los principales hechos que señalan la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como una política deliberativa. Se pone especial atención en los antecedentes de la educación a lo largo de la institucionalización de un Estado de derecho en México.

La estructura del capítulo consta de dos apartados. En el primer apartado se expone la institucionalización de las reformas educativas en México, para tener un panorama general que dé cuenta de la trayectoria de la dependencia y del cambio institucional se ha considerado de manera sucinta la educación en las primeras constituciones de México. Bajo esta misma lógica se dedica un subapartado especial a las reformas educativas del artículo 3º Constitucional del México posrevolucionario ya que a partir de entonces se puede hablar de una institucionalización formal con aspiraciones democráticas en la educación. Asimismo, se recoge la crisis coyuntural de la década de los 70 y 80 que implicó nuevas relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad repercutiendo directamente en las reformas educativas denominadas neoliberales.

En el segundo apartado se dedica a exponer el antecedente directo de reforma de 2019; institucionalización de la reforma educativa de 2019. A través de dos subapartados se sigue una estrategia argumentativa que permite: 1) presentar el marco político que determinó el diseño institucional de la reforma educativa de 2013, que consistió en la modificación de los artículo 3º y 73 de la CPEUM, de la Ley General de Educación (LGE) y la creación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD); 2) observar la implantación y el cambio de dirección que tuvo hacia un giro pedagógico.

3.1 La institucionalización de las reformas educativas en México

El enfoque de las políticas públicas llegan a México en la década de los 80, en medio de una coyuntura política determinada por reformas que buscaban expandir el

mercado y minimizar la dimensión y participación del Estado. El nuevo diseño institucional también demandaba una apertura democrática en las que pudieran participar una diversidad de actores que antes eran invisibilidades.

Anterior a ello, en el mejor de los casos, el gobierno se dirigía a través de planes donde la presidencia se erigía como agente central de la rectoría del desarrollo nacional, a la vez que se dejaba poco margen al ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Según Aguilar

El gobierno por planes mantenía asimismo un tono autoritario, al suponer que las acciones de las organizaciones y personas en el plano económico y social eran susceptibles de ser planificadas, se les podía y debía imponer prioridades, objetivos, áreas, instrumentos. [...] En los hechos, el plan a ser “popularmente consultado” era elaborado y decidido en las oficinas de la presidencia, y era gestionado por un “sistema de planeación democrática” que reproducía la cadena de mando de gobernantes y funcionarios por todos los puntos del país, sin incorporar realmente las propuestas de los ciudadanos (Aguilar, 2010: 27).

Como puede observarse, antes de la década de los 80 la forma de dirigir el gobierno era autoritaria, había un predominio de la razón instrumental que, en el mejor de los casos, se plasmaba en un plan de desarrollo que eufemísticamente incorporaba el término democracia como garantía de legitimidad. Esto puede explicar por qué antes de esta fecha no se han registrado estudios de política educativa (Loyo y Miranda (1993), pero lo que es más importante; representa una imagen de la colonización del sistema al mundo de la vida; la subordinación de la racionalidad comunicativa a la racionalidad instrumental.

No obstante, esta lógica no coincidía con la resistencia de la población a reproducir la subordinación a los órdenes de gobierno presidenciales dada la desconfianza en la capacidad directiva del gobierno. En su lugar, aparecían sectores de la población que demandaban cada vez mayor participación en la toma de decisiones de interés público, específicamente en la dirección de la política educativa.

Eso implicó una reconfiguración de la dirección gubernamental y por consecuencia en la capacidad de institucionalizar las políticas: poco a poco se pasó

de una concepción de gobernabilidad centrada en la dirección presidencial para dirigir la política y tomar decisiones a una concepción de gobernanza en la que se considera la participación de los diferentes sectores involucrados en la institucionalización de la norma, la cual tendrá consecuencia para la institucionalización de la política educativa (Loyo, 2010).

Este apartado busca exponer cómo se ha institucionalizado la educación en los diversos documentos legales que ha tenido México, esto permite tener unos antecedentes para comprender la trayectoria de la dependencia y los cambios institucionales que el país ha experimentado a lo largo de su historia moderna.

3.1.1 La educación en las primeras constituciones de México

A lo largo de su historia, México ha institucionalizado diferentes leyes tendientes a normar la educación. Ya sea vista la educación como un derecho de los individuos o como una responsabilidad social del Estado, o ambas a la vez, estas leyes son el resultado del desarrollo político de la nación, muestran las circunstancias políticas, económicas, sociales de su época y condensan la ideología dominante que las sostienen.

De acuerdo con Aboites:

La manera como se concibe [el derecho a la educación] y sus alcances así como sus momentos de ampliación, estancamiento o retracción son más bien expresiones de las confrontaciones políticas e ideológicas, de los grandes acuerdos que resultan de luchas sociales intensas, del surgimiento e imposición de nuevos actores en el terreno de la educación y de las luchas de resistencia contra la restricción de ése y otros derechos semejantes (2012, 362).

En términos habermasianos se puede interpretar que la institucionalización formal de la política educativa en México, es decir; el establecimiento de la ley, se ha fincado sobre acciones estratégicas motivadas por la racionalidad instrumental que promueve el Estado para gestar un orden; la integración social.

Desafortunadamente en la historia de México no ha sido el poder comunicativo el que ha dirigido al poder administrativo, como lo menciona Habermas; ha sido el poder social de los intereses privilegiados quien ha tomado las decisiones que dirigen la política educativa.

En la historia de México, y en especial en la historia de las reformas educativas se observa que su institucionalización ha sido el resultado de acciones estratégicas que un sector de la población emprende para recuperar la dirección del Estado, y desde allí imponer la lógica de su propia racionalidad en beneficio de sus intereses.

Ésta es una tendencia que principalmente corresponde con la etapa de la instauración del Estado autoritario en México, la cual se va desconfigurando en la medida en que se abre paso a la democracia donde emergen nuevas subjetividades que, a partir de la racionalidad comunicativa generan acciones comunicativas que reclaman su inclusión en el diseño de las políticas educativas. En los siguientes párrafos se observa esta tendencia.

El nuevo institucionalismo histórico menciona que el origen de una institución subyace en las ideas, las cuales determinan la trayectoria de la dependencia de las instituciones. En México la idea de institucionalizar formalmente la educación puede identificarse desde la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de Apatzingán 1814, la Constitución de 1824 y la Constitución de 1857.

Aunque la Constitución de Cádiz de 1812 pasó desapercibida en México ya que realmente nunca se aplicó porque el pueblo mexicano estaba en la lucha por su independencia, es de notar que para su institucionalización fueron convocados 21 diputados mexicanos a las Cortes de Cádiz que en representación de la entonces Nueva España discutieron temas sobre nacionalidad y administración de gobierno (De la Mata, 2015).

No obstante, lo relevante de esta Constitución en el ámbito educativo fueron los artículos del 366 al 371 que establecían que en todos los pueblos de la

Monarquía se deberían de fundar escuelas de primeras letras donde se les enseñaría a los niños a leer, escribir, a contar y el catecismo de la religión católica, también se consideraba la apertura de universidades para el cultivo de las ciencias, la literatura y las bellas artes, con ello se pretendía impartir una educación general para todo el reino español, incluidas las colonias americanas.

De acuerdo con Tanck de Estrada (1979) la Constitución de 1812 corresponde al espíritu ilustrado de la época, no sólo por las corrientes francesas e inglesas sino por las propias ideas de los españoles y de los americanos que vieron en el estado la responsabilidad de la educación. Estas ideas influirán en las próximas legislaciones sobre la educación en México observando: el estado como unificador de la educación; el estado como supervisor de la educación dada por la iglesia, el estado como favorecedor de una enseñanza moderna, y; el ayuntamiento como promotor de la escuela primaria.

Así lo recuperó la Constitución de Apatzingán, la primera constitución propiamente mexicana promulgada por el Congreso de Anáhuac en 1814 que en su artículo 39 establecía que: “la instrucción, como necesaria de todos los individuos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder” (Constitución de Apatzingán, 1814). Para José Bonifacio Barba la Constitución de Apatzingán dice poco con relación a la educación y sus fines pero es trascendental porque por primera vez se incorpora la educación como medio de formación de la ciudadanía de la nueva nación:

Si bien la constitución poco dice de la educación y no hay referencia a sus fines, el conjunto de principios y libertades que sanciona, apunta sin duda a la necesidad de formar a las personas de manera nueva en dos sentidos: uno, ya no son súbditos, como en Cádiz; y dos, por la convivencia ciudadana en la nueva sociedad independiente que reconoce y protege las libertades. [...] La Constitución de Apatzingán tiene un lugar excepcional en el constitucionalismo de México porque incorpora la educación al derecho público como un asunto de interés para toda la sociedad (2019: 295).

La Constitución de 1814 tampoco tuvo vigencia porque México aún seguía siendo reclamado por el gobierno español. Lo que siguió fue un periodo de

inestabilidad que se extendió hasta 1821 cuando formalmente México se convierte en un país independiente. Aunque México intentó instituirse como república según la influencia ilustrada, en 1822 se constituye como imperio bajo las órdenes de Agustín de Iturbide. Sin embargo, el imperio duró poco y para 1823 se conformó un gobierno provisional que convocó a un Congreso Constituyente para redactar una Carta Magna que diera sustento a la naciente nación.

El Congreso Constituyente se instaló el 7 de noviembre de 1823 y desde entonces se fijaron dos facciones: los centralistas conservadores quienes en mayor o menor medida aún se encontraban nostálgicos con el viejo régimen y añoraban regresar a formas de gobiernos un tanto parecidas a la monarquía con un poder central que administraba el resto de territorios, en ellos se agrupaban viejos beneficiarios del antiguo régimen, militares y el clero; por otro lado, estaban los federalistas liberales convencidos de que la mejor forma de gobierno sería una república de carácter liberal, donde cada una de las provincias de territorio tuviera el mismo poder político y que para la toma de decisiones se conformara una asociación federada, en esta expresión se agrupaban pequeños propietarios y profesionistas. Pese a sus diferencias, ambos grupos depositaban en la educación la esperanza del progreso.

En aquel Congreso Constituyente de 1823 predominaban los federalistas, de modo que la Constitución de 1824 se caracterizó por establecer el pacto federal, pero también la ratificación de la religión católica como única en la nación. En materia educativa no se profundizó mucho, tan sólo en el su artículo 50 fracción I se estableció como facultad exclusiva del congreso general promover la Ilustración estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros, erigiendo establecimientos donde se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y letras, sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados (Constitución de 1824).

Los años siguientes a la promulgación de la Constitución de 1824 fueron de constante disputa entre centralistas y federalistas. En 1836 la Constitución federalista fue sustituida por las Leyes Constitucionales de la República Mexicana

mejor conocidas como las Siete Leyes promovidas por Antonio López de Santa Anna en las que se buscaba establecer un gobierno centralista y se limitaban los derechos a los ciudadanos. En el ámbito educativo, se decretaba que las Juntas departamentales tenían la facultad de iniciar leyes para impulsar la educación pública así como establecer escuelas de primera educación en todos sus pueblos de su Departamento (Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836).

Estas leyes constitucionales, de esencia centralista y conservadora, fueron sustituidas por la Constitución de 1857 más próxima al pensamiento liberal, así lo expresa el artículo 3º que a partir de entonces será el artículo constitucional dedicado a la educación: “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir” (Constitución de 1857).

De acuerdo con Solana ([1981] 2013) los liberales de la época buscaban arrebatarse a la iglesia católica el monopolio de la educación a través de establecer en el documento constitucional la libertad de enseñanza. Aboites (2012) menciona que resulta curioso que el mismo argumento será utilizado por la iglesia y el grupo conservador para defender su “derecho a educar a sus hijos” según las normas que ellos consideren más apropiadas.

Pese a que en los años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1857 las disputas entre liberales y conservadores continuaron, finalmente los liberales saldrán vencedores al culminar el siglo XIX. No obstante, en ese transcurso a los liberales se les opusieron otros grupos como los denominados positivistas con los que disputaron el control de la educación. La división entre liberales y positivista no es marcada pero sí es posible distinguir que mientras los liberales observaban a la educación como un derecho de todos los individuos los positivistas creían que la educación era un recurso al que sólo los más capacitados y comprometidos con el desarrollo científico podían aspirar para garantizar el progreso de un país.

Ernesto Meneses (1983; 1986) ha documentado cómo en el Congreso Higiénico Pedagógico de 1882 y en los dos Congresos Nacionales de Instrucción

Pública de 1890 y 1891 se expresaban las distintas corrientes ideológicas a través de las posiciones de maestros y autoridades que intentaban establecer la dirección que debería tomar la política educativa. Estas posiciones se irían construyendo hasta la etapa posrevolucionaria cuando se vio la necesidad de escribir una nueva constitución.

Durante el Porfiriato quienes tomaron el control administrativo de la educación fueron los positivistas, eso podría explicar por qué durante este periodo hay un apoyo significativo a la educación superior que se observa en la apertura y desarrollo de centros de investigación científica, técnica y normal en las principales urbes del país. Sin embargo, a los ojos de los liberales ese tipo de educación lo que hacía era ampliar la brecha de desigualdad porque aunque aumentó la matrícula de educación elemental, estos esfuerzos no aminoraban el alto índice de analfabetismo del país, era preciso emplear una política educativa que atendiera este problema de manera focalizada.

El siglo XIX fue para México un periodo de turbulencias en donde las instituciones no eran estables. Por un lado, la pugna entre las distintas facciones que se disputaban el poder hacía imposible instituir una norma que fuera legítima para todos los involucrados. Por otro lado, la pugna era entre elites, de las que se excluía a un sector de la población significativo. Curiosamente, con frecuencia, la norma que lograba instituirse lo hacía usando medios que estaban al margen del Estado de derecho.

Pese al esfuerzo e interés de institucionalizar una norma constitucional que dictara la acción del gobierno en materia educativa, los resultados no fueron los más optimistas en este siglo. Sin embargo, el siglo XX será un periodo de esfuerzos redoblados que comenzarán a rendir frutos en la institucionalización de la educación.

3.1.2 La educación en la Constitución del México contemporáneo

Por México contemporáneo se entiende el periodo post-revolucionario de reconstrucción del país, un proceso largo y difícil que implicó la institucionalización de un nuevo régimen político (Meyer, 2000). Durante este periodo se consolida el sistema educativo mexicano, pero la trayectoria institucional de la educación no ha sido del todo estable, ha habido cambios institucionales que se reflejan en las eventuales reformas al artículo 3º Constitucional; algunas veces han sido el producto de crisis coyunturales, otras tantas promovidas por los diferentes actores que las conforman. Es en este periodo donde se aprecia la transición de la gobernabilidad autoritaria a la gobernanza democrática.

México inicia la primera década del siglo XX con un conflicto político y social que será el comienzo de un nuevo periodo en su historia. El conflicto comenzó como disputa de élites por el poder y pronto se convirtió en una revuelta de masas populares conformada por campesinos, obreros y militares (Garcíadiego, 2004). La Revolución mexicana no surgió de un día para otro, fue como lo menciona North ([1990] 1993); una serie de cambios acumulativos que prolongaron el conflicto por largo tiempo hasta que las instituciones lograron establecer la certidumbre.

Estas instituciones quedaron asentadas en la Constitución de 1917, pero para llegar a ellas fue necesario entablar acuerdos y negociaciones entre los diferentes grupos que seguían disputándose el poder. En el caso particular de la educación, el debate se seguía sosteniendo entre los liberales y los positivistas que en el Congreso Constituyente 1916-1917 exponían sus proyectos de educación, siendo éste uno de los principales temas de disputa. De acuerdo con Armando Soto:

El primero de los artículos que polarizó el Congreso Constituyente de 1916-1917, fue el 3o. Constitucional, toda vez que el proyecto enviado por el presidente Carranza se inclinaba por reproducir el artículo 3o. de la Constitución de 1857, de esencia liberal clásica, en tanto que la Comisión de Constitución encabezada por el General Francisco J. Mújica, se inclinó por las tesis positivistas [...] al margen del debate educativo, o si se prefiere en forma paralela, estaba presente la lucha política entre Obregón y Carranza a cuyo entorno se aglutinaron los positivistas y liberales respectivamente [...] aunque finalmente se impusieron los

positivistas de Obregón, con una votación de 99 votos por 58 de los liberales clásicos de Carranza (2013: 214-215).

El resultado del congreso Constituyente de 1916-1917 es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, tiene trascendental importancia porque en ella se asienta la actual estructura política del Estado mexicano, y en particular, el artículo 3º sienta los fundamentos del sistema educativo mexicano.

La promulgación de la Constitución de 1917 incorporó a la educación como uno de sus puntos centrales porque en ella depositaba el desarrollo del país¹⁷, en su artículo 3º establecía:

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria (Artículo 3º de la Constitución de 1917).

Como se ha mencionado el artículo 3º de la Constitución de 1917 fue el resultado de la pugna entre de liberales clásicos y positivistas, es por ello que la primera oración del artículo recupera la influencia liberal de la Constitución de 1857 cuando establece que la educación será libre, pero seguidamente menciona que deberá ser “laica” como síntoma de positivismo, si bien, el Estado aún no aparece en el artículo, se asume implícitamente cuando se menciona que se impartirá en instituciones oficiales mismas que vigilaran la educación que sea impartida por particulares.

De manera general, el artículo original de la Constitución de 1917 era un artículo que pretendía establecer las bases educativas del nuevo Estado mexicano que nacía de un periodo posrevolucionario. Los años siguientes a 1917 serán

¹⁷ Desde su promulgación en 1917 el artículo 3º ha tenido 11 reformas en: 1934, 1946, 1980, 1992, 1993, 2002, 2011, 2012, 2013, 2016 y 2019.

turbulentos, pero el Estado mexicano comenzará a construir instituciones sólidas que permitirán desarrollar un sistema educativo mexicano. Sin duda alguna, la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921 bajo la dirección de José Vasconcelos será determinante.

En 1934 Lázaro Cárdenas asume la presidencia de la república, su gobierno se caracterizará por implementar un plan sexenal que buscará transformar las estructuras caudillistas posrevolucionarias en instituciones que antepongan el interés colectivo al individual. Esto será posible con el fortalecimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que se convertirá en un partido de Estado. Sin embargo, al interior del partido existirán distintas corrientes ideológicas que condicionarán la instrumentación de la política. En este contexto emerge la primera reforma al artículo 3º Constitucional de 1917.

La iniciativa de reforma al artículo 3º fue emitida el 26 de septiembre de 1934 por el Comité Ejecutivo Nacional del PNR, en ella se vinculan las orientaciones y postulados de la doctrina socialista con la Revolución Mexicana, de modo que para seguir con las transformaciones institucionales era necesario que la educación infundiera en los jóvenes esta ideología¹⁸.

El decreto de reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1934, el texto destaca porque es más extenso que las versiones que le antecedieron. La versión de la reforma al artículo 3º de 1934 establece:

Artículo 3o. La educación será socialista Y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

¹⁸ De acuerdo con Lerner (1979) la interpretación de la idea del socialismo fue confusa tanto para los propios legisladores como para los profesores, estudiantes y padres de familia. De suerte que emergieron diversas interpretaciones de lo que se debía entenderse por educación socialista, éstas oscilaban entre la dirección de educación del Estado (fuerte influencia dukhemnianna) para coordinar la política económica y social hasta la organización colectiva que desafiaba al capitalismo individualista. No obstante, todas parecen coincidir en que la educación es un medio para la instauración de una justicia social que se refleje en la redistribución de la riqueza.

Soló el Estado – Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores [...] (Sic.) (DOF, 13 de diciembre de 1934).

El artículo continúa con cuatro fracciones más en las que se estipula que: I) las instituciones privadas a las que el Estado les autorice la impartición de educación deben de ajustarse al párrafo primero del artículo, asimismo se advierte que deberán ser vigiladas para que el personal concuerde con la ideología del Estado, finalmente prohíbe a las asociaciones religiosas intervenir directa o indirectamente en las escuelas; II) la formación de planes y programas de enseñanza corresponderán al Estado; III) los planes y programas de las instituciones particulares no podrán funcionar sin la autorización expresa del poder público; IV) se faculta al Estado para revocar las autorizaciones concedidas. Se establece también la obligatoriedad de la educación primaria asumiendo que el Estado la impartirá gratuitamente.

Las circunstancias políticas de la época impidieron que el Congreso existiera un debate plural, era el inicio del partido hegemónico del Estado, por lo que la reforma no tuvo grandes dificultades para institucionalizarse formalmente. Entre sectores obreros y campesinos la reforma fue bien recibida porque se dignificaba su labor en la construcción del país. Sin embargo, la iglesia católica, sus feligreses y grupos empresariales veían con malos ojos dicha reforma. Estos sectores inconformes se movilizarían en el sexenio siguiente para echar para abajo la reforma educativa de 1934.

Al culminar la Segunda Guerra Mundial la división geopolítica del mundo no dejaba espacio a la vacilación, México no podía seguir tras las aspiraciones de una sistema de producción socialista, era necesario alinearse al orden capitalista. En ese sentido, el presidente Manuel Ávila Camacho envió el 14 de diciembre de 1945 una iniciativa al Congreso para reformar el artículo 3º Constitucional de 1934. Esta iniciativa fue aprobada sin modificaciones y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1946.

La reforma educativa de 1946 eliminó el término socialista del artículo 3º, en su lugar se colocó la responsabilidad del Estado para impartir educación con la intención de desarrollar armónicamente las facultades del ser humano para fomentar en él el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. El artículo incorpora ocho fracciones: I) garantiza la libertad de creencias y basa la educación en el progreso científico para luchar contra la ignorancia, servidumbres, fanatismo y prejuicios, asumiendo la democracia no sólo como estructura jurídica y política sino como sistema de vida que para el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, asumiendo la nacionalidad como la comprensión de nuestros problemas, aprovechamiento de nuestros recursos, la defensa de la independencia y acrecentamiento de nuestras culturas; II) se establece la libertad de los particulares para impartir educación primaria, secundaria, normal y la dirigida a obreros y campesinos siempre y cuando pase por la autorización del poder público; III) la educación que impartan los particulares deberá sujetarse a los primeros párrafos del artículo; IV) se restringe a las corporaciones y ministros religiosos intervenir en planteles que impartan educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos; V) la posibilidad del Estado para retirar discrecionalmente el reconocimiento de validez oficial a los planteles; VI) establece que la educación primaria será obligatoria; VII) asume que toda la educación que impartirá el Estado será gratuita; VIII) faculta al Congreso de la Unión para unificar y coordinar la educación en toda la República a partir de la expedición de las leyes necesarias (DOF, 30 de diciembre de 1946).

La reforma del artículo 3º de 1946 es la modificación Constitucional en materia educativa que más ha perdurado en la historia de la educación en México, pues no hubo otra modificación al artículo 3º por casi 40 años, lo que habla de un marco institucional relativamente estable o por lo menos controlado por las elites. Las acciones en materia educativa que el gobierno ejecutaba no necesitaban de cambios institucionales en la Constitución, en el marco de lo ya establecido en ella se gestaron programas para hacer frente a los problemas que presentaba el país, ejemplo de ello es el Plan de Once Años para la Expansión y Mejoramiento de la Educación (1959-1970).

A finales de la década de los 70 y principios de los 80 el régimen de gobierno autoritario comenzaba a presentar síntomas de obsolescencia frente a la diversidad de movimientos sociales que aparecían reclamando mayor apertura democrática para la toma de decisiones. Desde de las universidades se gestaban inconformidades por las constantes injerencia gubernamental al interior de sus administraciones, aun cuando estatutariamente gozaban de autonomía. Derivado de conflictos laborales entre el sindicato y la UNAM se vio la necesidad de garantizar la autonomía universitaria a nivel constitucional, el proyecto de reforma fue impulsado desde la ANUIES y apoyado por trabajadores y académicos de distintas instituciones de educación superior (Valencia, 2010; Rodríguez, 2009).

Frente a esta presión, el 16 de octubre de 1979, el presidente José López Portillo envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma para garantizar la autonomía universitaria y normar las condiciones de los trabajadores universitarios en el artículo 3º Constitucional. Técnicamente la reforma consistió en desplazar la fracción VIII a la IX, en su lugar la nueva fracción VIII establecía:

VIII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere (DOF, 9 de junio de 1980).

De acuerdo con Soto (2013) los principales argumentos que elevaron a rango constitucional la autonomía universitaria se encuentran: garantizar la plena libertad de enseñanza, en la investigación y en la difusión de la cultura, asimismo para otorgar la libertad de administrar sus recursos según lo consideren necesario para

sus instituciones con el objetivo de que éstas contribuyan al desarrollo democrático del país.

La reforma al artículo 3º Constitucional de 1980 se logró como resultado de la intervención de varios actores, por primera vez no fue una reforma ideada desde la presidencia, sino una respuesta al conflicto institucional gestionado por los mismos actores involucrados. Éste puede ser un ejemplo del cambio institucional concebido por North: cuando el marco institucional deja de ofrecer los incentivos y castigos necesarios para el umbral de objetivo de los jugadores, éstos promueven cambios a través de sus organizaciones para modificar el marco institucional que se ajuste a sus intereses del juego.

Bajo esta interpretación cabría destacar el margen de acción que los sujetos tuvieron, lo que da cuenta de una apertura democrática que en otros gobierno no hubieran tenido. Esta libertad será fundamental para los sectores sociales que se enfrenten a las próximas reformas neoliberales.

3.1.3 Las reformas neoliberales: el cambio institucional

En la década de los 70 los países del “primer mundo” comenzaron a transitar del Estado de bienestar al Estado neoliberal. Para la década de los 80 los organismos internacionales iniciaron a presionar para que los países subdesarrollados emprendieran esa misma transición, aunque hubo resistencia por parte de los diferentes gobiernos de estos países por el costo político que implicaban la instrumentación de estas reformas, con el tiempo ya no fue posible contenerse ante la presión.

Fue así que se inició un cambio institucional que cada vez ha sido más frecuente; primero se inició con las reformas al Estado para liberar el mercado, después como efecto colateral se impactó en el sector educativo iniciando procesos de reforma constitucional en materia educativa. En el caso mexicano la tendencia neoliberal se observa desde el gobierno de Miguel de la Madrid. Pero en el ámbito

educativo impactarán hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en la década de los 90 donde ya se observaba una crisis educativa ocasionada por un desproporcionado aumento de la matrícula con un bajo rendimiento educativo entre los estudiantes (Guevara Niebla, 1990, 1992, 1993).

Carlos Salinas de Gortari llegó a la presidencia con un bajo nivel de legitimidad derivado de problemas técnicos en el proceso electoral. En ese sentido, su política de gobierno buscaba generar confianza en la población en medio de una transición de desmantelamiento del modelo del Estado de bienestar hacia la construcción de un modelo de Estado neoliberal. Una de sus estrategias fue precisamente en el sector educativo en la que su equipo de trabajo diseñó el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1988-1994 en la que se destacaban temas como: cobertura, calidad, reprobación, falta de vinculación entre niveles, centralización administrativa y condiciones laborales para el magisterio. Su plan de trabajo implicó dos reformas constitucionales.

De acuerdo con Soto (2013) la reforma educativa de 1992 llevada a cabo en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari tenía como objetivo abandonar la tesis positivista contenida en la reforma de 1946 y regresar a los conceptos liberales clásicos con la intención de intentar coincidir lo educativo con lo económico, toda vez que se derogaba la fracción IV, se reformaba la fracción I que a su vez se divide en I y II recorriendo las fracciones II y III que se convertirán en III y IV. La reforma promulgada el 28 de enero de 1992 establecía:

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a)

b)¹⁹

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Los particulares podrán impartir educación

IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior;

V a IX... "VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y... (DOF, 28 de enero de 1992).

En el mismo gobierno de Carlos Salinas de Gortari se emprenderá otra reforma educativa, ésta en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmada con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobernadores de las diferentes entidades federativas. La reforma que se promulgó el 5 de marzo de 1993 agregó un primer párrafo, modificó el párrafo I que pasó a ser el II, se reformaron las fracciones III a VII, se recorrieron el orden de fracciones VIII y XIX para convertirse en VII y VII. El objetivo de esta reforma era: incorporar la educación secundaria como parte de la educación básica, redefinir la centralización de los planes y programas de estudio en la

¹⁹ En el DOF del 28 de enero de 1992 los incisos a) y b) aparecen en blanco, lo que indica que no hubo modificaciones, se conservaron como se establecían en la norma anterior. Para cuestiones de información se colocan a continuación:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y [...]

federación y la descentralización administrativa que partir de entonces será asumida por las entidades federativas (Cfr. DOF, 5 marzo de 1993).

Después de la reforma educativa de 1993 el Estado neoliberal mexicano no experimentará otra reforma educativa hasta el año 2002. Sin embargo, ésta se llevará a cabo en circunstancias diferentes a sus antecesoras, la principal razón es que en el año 2000 por primera vez hubo una alternancia política en el país; el Partido Acción Nacional ganó al Partido Revolucionario Institucional las elecciones presidenciales. En la escena política esto se interpretó como la de transición formal de un modelo de política autoritaria a un modelo de apertura democrática, como evidencia se tenía la emergencia de nuevos actores políticos y el reposicionamiento de los ya existentes.

De acuerdo con Loyo (2010) la administración del presidente Vicente Fox Quezada tuvo que atender el proceso de transición de la gobernabilidad a la gobernanza²⁰ en la que aparecieron actores como la Iglesia, los empresarios, las asociaciones de padres de familia y algunas organizaciones no gubernamentales que incidieron en el diseño y dirección de la política educativa. Asimismo se tuvo que llegar a acuerdos con los distintos partidos de oposición en el Congreso de la Unión y en las diferentes entidades federativas.

Teniendo este contexto el 22 de agosto de 2002 el gobierno federal y el SNTE firmaron el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, como testigos del documento también firmaron los secretarios de estado, representantes del poder legislativo, del sector empresarial, gobernadores, rectores de universidades públicas y privadas, representantes de la iglesia y de asociaciones de padres de familia. En este acuerdo el gobierno federal se comprometía a: la promoción de la innovación, la evaluación y rendición de cuentas, mejorar las condiciones laborales, salariales, de desarrollo humano y profesional de los trabajadores de la educación.

²⁰ Esta transición de la gobernabilidad a la gobernanza encierra racionalidades distintas. Por un lado, la gobernabilidad supone acciones estratégicas motivadas por racionalidades instrumentales. Por el otro, en la gobernanza se esperaría que las acciones que se desarrollan sean el producto de racionalidades comunicativas.

Por su parte el SNTE se comprometía a: fomentar una cultura laboral dirigida hacia la mejora de la calidad, alentar la capacitación permanente del magisterio, promover que el ingreso y promoción de los docentes y directivos se realice a través de concursos de oposición.

En el marco de este acuerdo se impulsó el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) que consistía en la dotación de recursos compensatorios a escuelas que mejoraran los resultados de aprendizaje observados a través de pruebas estandarizadas como PISA y ENLACE. Asimismo, se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y se promovía el Programa Enciclopedia que pretendía incorporar la tecnología de la información y la comunicación a la educación primaria.

Sin embargo, la reforma al artículo 3º Constitucional se promulgó hasta el 12 de noviembre de 2002. Si bien, la iniciativa de reforma consistía en adicionar la educación inicial y preescolar como parte de la educación básica obligatoria el artículo finalmente se modificó para que la educación preescolar se incorporará como parte de la educación básica haciendo modificaciones al párrafo primero, fracciones III, V y VI. Asimismo, se tuvo que modificar el artículo 31 para que hubiera concordancia (DOF, 12 de noviembre de 2002).

Al gobierno de Vicente Fox le siguió la administración de Felipe Calderón Hinojosa, un nuevo gobierno que inició con bajo nivel de legitimidad, a lo largo de su administración emprendió una política de seguridad cuestionada por el incremento de la violencia. En el ámbito de educativo se firmó un nuevo pacto con el SNTE en mayo de 2008 al que se le denominó “Alianza por la Calidad de la Educación” (ACE) que como su nombre lo dice buscaba la transformación por la calidad de la educación, para lograr este objetivo se convocaba a otros actores como gobiernos estatales, municipales, legisladores, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y académicos con la intención de construir la política educativa nacional.

No obstante, dicho acuerdo no fue bien recibido por algunos sectores magisteriales agrupados en torno a la CNTE que desde la década de los 80 se ha movilizado como un ala disidente del SNTE. Los argumentos que exponían es que las estrategias de la ACE buscaban instituir mecanismos de regulación y control que atentaban en contra de las conquistas laborales magisteriales. Pese a las movilizaciones de protestas en el gobierno de Felipe Calderón se llevaron a cabo dos reformas al artículo 3º constitucional; una en 2011 y otra al año siguiente.

La reforma al artículo 3º Constitucional de 2011 consistió en agregar al segundo párrafo la frase: “el respeto a los derechos humanos”, de tal suerte que la educación que imparta el Estado a través de instituciones públicas y privadas buscara desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano fomentando el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia (*Cfr.* DOF, 10 de junio de 2011).

En el 2012 el artículo 3º Constitucional se volvió a reformar, en esa ocasión para incorporar la obligatoriedad de la educación media superior (*Cfr.* DOF, 9 de febrero de 2012). La iniciativa de reforma había sido presentada desde el 2010 por el diputado Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa del PRI, quien exponía la necesidad de que el Estado asumiera la responsabilidad de impartir educación media superior gratuita, de calidad y con cobertura en todo el país para seguir educando a los mexicanos. Si bien, la propuesta se detuvo cerca de dos años por la dificultades instrumentación financiera, finalmente se entendió que sería un derecho progresivo del cual el Estado, pese a sus limitados recursos, no podía desentenderse.

La primera década del siglo XXI ha sido un periodo erosionado para la institucionalización de una política educativa de largo alcance. Cada gobierno en respectivo sexenio intenta imprimir su sello particular en la política educativa y

redireccionar el rumbo institucional. Manuel Gil-Antón²¹ (2013) y Carlos Ornelas²² (2022) se hacen de analogías y metáforas para describir los estériles esfuerzos por institucionalizar una reforma educativa que realmente impacte en los aprendizajes de los estudiantes.

Las condiciones que limitan este logro son variadas, pero destacan el desconocimiento real de las condiciones en las que se desarrolla la educación en México y los intereses de grupos privilegiados que influyen en la toma de decisiones de la política educativa. Esto, sin duda, es un caso de racionalidad limitada y de costos de transacción que con frecuencia son sustituidos por ideologías promovidas por diferentes actores que intentan apoderarse de los beneficios de la institución educativa como lo ha mencionado North.

3.2 La institucionalización de la reforma educativa de 2013

La institucionalización formal de la reforma educativa de 2013 fue un proceso rápido, quizá uno de los más apresurados de la historia. Sin embargo, la incorporación en la vida cotidiana del mundo escolar fue muy accidentada, realmente no logró

²¹ Manuel Gil-Antón hizo popular un vídeo producido por El Colegio de México en 2013 donde compara el Sistema Educativo Mexicano (SEM) con un camión desgastado que transita por un camino sinuoso (problemas de todo tipo: políticos, sociales, económicos) que es conducido por un chofer (profesores) en el que van niños y jóvenes a un mejor futuro. Sin embargo, los tomadores de decisiones han considerado que la mejor forma de que esos niños y jóvenes lleguen a su destino es cambiando la apariencia del chofer. Con esta analogía se pretende ilustrar como los tomadores de decisiones simplifican el complejo problema de la educación, esquivando los problemas de raíz en los que está enfrascada la educación de México y proponiendo soluciones que bien pueden sólo servir en momentos de coyuntura crítica para salir del paso.

²² Carlos Ornelas recurre a la metáfora del *overhaul*: revisión a fondo cada determinado tiempo o número de horas de vuelo a una aeronave para cambiar objetos viejos como cables, llantas, instrumental eléctrico para que el avión quede como nuevo y listo para nuevas horas de vuelo, pero siendo el mismo avión. Así, cada gobierno mexicano ha hecho un *overhaul* al sistema educativo pero sin distinguir lo que funciona bien de lo que debería desecharse. El avión sigue siendo el mismo: más grande con más instrumentos y capacidad para pasaje y carga pero no vuela bien porque no se ha desechado lo que no sirve, esto ha provocado que el sistema educativo mexicano vaya con letargo, fatigado por tantas reformas que poco abonan para que avance como debería hacerlo.

arraigarse en la cultura organizacional y en las rutinas de los involucrados en la norma.

Desde el pensamiento habermasiano se podría decir que la reforma educativa de 2013 fue una norma que antepuso la facticidad a la validez, es decir la legalidad a la legitimidad; el poder comunicativo emanado de racionalidades comunicativas no prosperó, el tiempo debeló que se trató más bien de un poder social fundado por la racionalidad instrumental que intentó conducir un poder administrativo que a la postre falló, este descuido generó un sinfín de problemas que le impidieron fincarse como una institución de largo alcance.

La reforma de 2013 es el antecedente directo de la reforma de 2019, podría decirse que la reforma de 2019 es una respuesta a su antecesora, por eso es necesario poner especial atención al proceso de su institucionalización como política pública. Siguiendo la estructura argumental de Roberto Rodríguez (2021) este apartado se divide en 2 subapartados: 1) el diseño de la reforma educativa de 2013 en un contexto de cambio de gobierno y la necesidad de establecer alianzas entre las principales fuerzas políticas del país para institucionalizar una política como la reforma de 2013, y ; 2) la implementación de la reforma, etapa de la política en la que la reforma se enfrentó con varias situaciones que impidieron que se arraigara en la cultura organización de la educación y la redirección de la reforma hacia un giro pedagógico.

3.2.1 El diseño institucional de la reforma educativa de 2013

El diseño institucional de la reforma educativa de 2019 se inserta en un contexto marcado por crisis coyunturales; el gobierno de Felipe Calderón de 2006 a 2012 había emprendido una política de combate al crimen organizado que generó un alza en los niveles de violencia que la población no estaba dispuesta a darle seguimiento, eso fue una oportunidad para la oposición para posicionar a sus candidatos.

En los comicios electorales federales del 2012 tres eran los candidatos con altas posibilidades de llegar a la presidencia: Enrique Peña Nieto, candidato de Compromiso por México (PRI y PVEM); Andrés Manuel López Obrador, candidato de Movimiento Progresista (PRD, PT y MC), y; Josefina Vázquez Mota candidata del PAN. Durante la campaña el candidato que gozó de mayor popularidad fue Enrique Peña Nieto, por lo que los resultado final de las elecciones le favorecieron con un 38.2% de la votación efectiva, seguido de Andrés Manuel López Obrador con 31.6% y Josefina Vázquez Mota con 25.4%.

La misma tendencia se observó en el Congreso de la Unión, por lo que el presidente contaba con un respaldo del 40.6% en la Cámara de Senadores y el 32.6% en la Cámara de Diputados. Si bien, significaba una ventaja satisfactoria para gobernar el país, no era suficiente para echar andar reformas que estaban programadas en el plan de acción de gobierno. De tal modo que fue necesario establecer alianzas con las tres primeras fuerzas del país en ese momento: el PRI, el PAN y el PRD.

Fue así como el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec firmaron el denominado Pacto por México: el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto; Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido Acción Nacional; Cristina Díaz Salazar, Presidenta Interina del Partido Revolucionario Institucional; y Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática. Dos meses después se anexó el PVEM.

El objetivo de dicho pacto era trabajar conjuntamente para sacar adelante una serie de reformas estructurales que “el país necesitaba de manera urgente”, entre estas reformas estaba una reforma educativa cuyo propósito era elevar la calidad educativa con equidad a través de tres objetivos específicos: 1) aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultado en las evaluaciones internacionales como PISA; 2) aumentar la matrícula y calidad de la educación media superior y superior, y; 3) recuperar para el Estado la rectoría del Sistema de Educación Superior.

Cabe destacar que esta estrategia de elevar la calidad de la educación es la continuación de las recomendaciones que en el 2010 hiciera la OCDE a través de su Secretario General José Ángel Gurría al gobierno de Felipe Calderón en el marco del “Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de las escuelas mexicanas”, las cuales quedaron plasmadas en el documento *Mejorar las escuelas: estrategias para la educación en México*. En aquel entonces sólo se logró modificar la Ley General de Educación²³ porque las presiones de grupos que se manifestaron en contra de esa reforma ya no permitirán avanzar en una reforma de tipo constitucional.

Con estos referentes el presidente Enrique Peña Nieto presentó el 10 de diciembre de 2012 ante la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto que reforma y adiciona los artículos 3º y 73 de la CPEUM²⁴. Al día siguiente, la iniciativa fue recibida por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, el 20 de diciembre el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la reforma educativa con 423 votos a favor, 39 en contra y 10 abstenciones. En seguida fue enviado a la Cámara de Senadores donde el 21 de diciembre se aprobó con modificaciones la reforma educativa con 113 votos a favor

²³ Los principales puntos que se rescataron de dicha reforma fueron: “la creación del Sistema Nacional de Información Educativa y el Padrón Nacional de Maestros, alumnos y escuelas; la regulación nacional de los mecanismos de ingreso y promoción en el servicio docente y de administración escolar, donde se incluye el estímulo docente, dirigido a individualizar la mejora salarial mediante evaluaciones; revisión y evaluación de los programas y los perfiles de ingreso y egreso de la educación; establecimiento del registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos de educación básica, instaurando a nivel nacional los perfiles de formación y certificación profesional docente; autonomía de las escuelas y participación de organizaciones de la sociedad civil en la mejora educativa” (López, 2013: 59).

²⁴ El diseño institucional de la reforma de 2013 corresponde a las recomendaciones que la OCDE venía haciendo al gobierno mexicano para elevar la calidad educativa. En este sentido la reforma educativa de 2013 se había planteado como objetivos: a) responder a una exigencia social para fortalecer a la educación pública, laica y gratuita; b) asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad; c) fortalecer las capacidades de gestión de la escuela; d) establecer un servicio profesional docente con reglas que respetan los derechos laborales de los maestros; e) propiciar nuevas oportunidades para el desarrollo profesional de docentes y directivos; f) sentar las bases para que los elementos del Sistema Educativo sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente, para lograrlo se propone crear un Sistema de Información y Gestión Educativa, consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, otorgar autonomía de gestión a las escuelas, establecer escuelas de tiempo, crear el Servicio Profesional Docente, fortalecer la educación inicial de los maestros, incrementar la cobertura de educación media superior y el Programa Nacional de Becas (Reforma Educativa, 2015).

y 11 en contra. Ese mismo día fue recibida en la Cámara de Diputados donde se atendieron las modificaciones señaladas por el Senado y se aprobó con 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones.

Posteriormente se turnó a los Congresos locales. De acuerdo con López:

El primer estado en aprobar la reforma educativa fue Chiapas, el 26 de diciembre de 2012, y los últimos fueron Puebla y Nuevo León, el 31 de enero en 2013 [...] En la mayoría de los estados fue aprobada por todos los partidos políticos. En algunos Congresos estatales se presentaron abstenciones minoritarias del Panal, PRD y Movimiento Ciudadano. Quien más defendió la reforma fue el PRI y quienes la secundaron fue el PAN y el PVEM [...] Morelos fue el único estado que votó en contra. En Oaxaca no hubo condiciones para aprobarla porque el Congreso estatal fue tomado por los maestros de la Sección 22. Tampoco se pudo en Michoacán porque los maestros de la sección 18 también se movilizaron. En el DF no se discutió porque la Asamblea Legislativa no tiene facultades para pronunciarse al respecto (2013: 62-63).

La forma constitucional en materia educativa se promulgó el 25 de febrero de 2013 y el 26 de febrero del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación, en ella se modificó el artículo 3º y el artículo 73 de la CPEUM. De este modo, la institucionalización formal de la reforma educativa de 2013 fue uno de los procesos legislativos más rápidos de los que se haya tenido registro. El Pacto por México permitió que, en un lapso no mayor a tres meses, se pasará de una iniciativa presidencial a la publicación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación.

La reforma implicó la modificación del artículo 3º para agregar un tercer párrafo en el que se establecía que:

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (DOF, 26 de febrero de 2013).

Asimismo se agregó un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II: “d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (*ibidem*); el último agregado era la fracción IX en la que se

establecía la creación del INEE que estaría a cargo de garantizar la calidad de la educación, se estipulaba sus funciones, obligaciones, su organización y manera en que serían elegidos sus representantes: preseleccionados por el presidente y presentados cada uno en una terna al Senado para su aprobación.

También se reformó la fracción III para estipular que el Ejecutivo Federal con opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale determinaría los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Sin embargo, aquí yacía una parte particularmente conflictiva en la que se establecía:

[...] Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo (DOF, 26 de febrero de 2013).

De igual forma se modificó la fracción VII para regular algunas inconsistencias que tenían que ver con la autonomía universitaria, pero que no causaron tantas inconformidades y movilizaciones como los puntos que tienen que ver con la redirección de la educación básica. Mientras que la fracción VIII sigue estipulando que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias para unificar y coordinar la educación en toda la república.

Por otro lado, la reforma educativa de 2013 también implicó la modificación del artículo 73 Constitucional en la fracción XXV para incorporar el Servicio Profesional Docente en términos del artículo 3º.

A manera de síntesis, es posible identificar los siguientes puntos como los más destacados de la reforma educativa 2013: la inclusión de la calidad educativa como un derecho; la evaluación obligatoria; los concursos de oposición para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia para el cuerpo docente; la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y la autonomía del INEE así como su conformación de Junta de Gobierno. Mientras que las modificaciones al artículo 73 Constitucional consisten en agregar al Servicio Profesional Docente como responsabilidad del Estado.

La reforma constitucional en materia educativa de 2013 también implicó modificaciones a la Ley General de Educación y la creación tanto de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) como de la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (LINEE). El proceso legislativo de estas leyes secundarias inició el 13 de agosto de 2013 y fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013.

Teresa Bracho y Margarita Zorrilla (2015) identificaron los temas que permanecieron pero que sufrieron modificaciones en la Ley General de Educación:

Gratuidad [inclusión]: Establece el carácter estrictamente voluntario de las cooperaciones económicas y declara que no podrá condicionarse a ellas la prestación del servicio educativo (artículos 6 y 67 III).

Amplía el contenido y los sentidos de la participación de padres de familia (artículos 12 V Bis y 65 II).

A pesar de todas las modificaciones introducidas en materia de evaluación educativa, deja claramente establecidos los tipos de evaluaciones a cargo de diferentes autoridades en distintos órdenes de gobierno (29 último párrafo).

Dentro de las actividades de las autoridades educativas estará el fortalecimiento de la educación a distancia (artículo 33 VI). (2015: 22).

Asimismo, las autoras identifican los nuevos temas que se incorporaron en la Ley General de Educación, los cuales pueden observarse en la siguiente tabla:

Tabla no. 5. Temas que se incluyen en la LGE con la reforma del 2013

Calidad	Desarrolla el tema del derecho a la educación de calidad que fue introducido en el artículo 3º constitucional (artículos 2, 3, 8 IV, 29, 32; transitorio décimo segundo: revisión del modelo educativo en su conjunto, planes y programas, materiales y métodos educativos).
Nuevos componentes del SEN	Se incorporan partes o componentes al SEN: educandos, educadores y padres; SPD; evaluación educativa; SIGED; infraestructura educativa (artículo 10 numerales I, III, VIII, IX, X).
Evaluación-INEE	Incorpora el tema de la evaluación y de la institución que será la autoridad en dicho sistema (el INEE), y distribuye competencias en materia de evaluación entre los distintos órdenes de gobierno (artículos 11 V, 12 XII, 14 XI Bis, 14 XII Bis, 21, 29, 30, 31, 48 — planes y programas—). Además, hace una muy importante distribución de atribuciones entre todos los órdenes de gobierno que de manera concurrente participarán en los nuevos mecanismos que introduce la ley en materia de evaluación.
SPD	Crea un sistema basado en el mérito para ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio educativo: el SPD (artículos 12 I y VI, 13 IV, 14 I Bis, 14 II Bis, 15, 16, 20 II, 21 — muy importante—, 48 —planes y programas—, 59 —educación inicial).
Educación media superior	Introduce en el texto de la Ley el tema de la obligatoriedad de la educación media superior, que estaba pendiente desde que la reforma constitucional del artículo 3º consideró el asunto el 09-02-2012 (artículos 8, 12 V Bis XII Bis, 14 II Bis, 33 IV Bis, 41 — educación especial—, 42 —educación de adultos—).
Modalidades y tipos de servicios dentro del SEN	Introduce el tema de las escuelas de tiempo completo (artículo 33 XVI); las escuelas para padres y tutores (artículo 33 XV), así como expresa nuevas precisiones en relación con la educación especial (artículos 32 IV Bis y 41) y educación inicial (artículo 32 IV Bis).
Inclusión	Sanciones por negar o condicionar el servicio educativo a personas con problemas de aprendizaje (artículo 75 XVI).

Derechos de los educandos	Combate la discriminación y la violencia contra niños (artículo 8 — incorpora específicamente la mención a los niños, antes sólo hacía mención al caso de las mujeres—).
Sujetos obligados: autoridades a quienes les corresponde la aplicación y vigilancia de la presente Ley en el marco del federalismo	Introduce y especifica las nuevas atribuciones de sujetos obligados a prestar o garantizar el derecho de educación de calidad: INEE (artículo 11 V) y las autoridades escolares (artículos 11 VI y 30). Además establece la necesidad de realizar la transición en el nuevo marco de reglas por medio de la adecuación de las legislaciones estatales (artículo transitorio 3º — 6 meses— y 9º —adecuaciones laborales y administrativas para el funcionamiento del SPD—).
Autonomía de gestión escolar y SIGED	Introduce el tema de la autonomía de gestión escolar (artículos 12 XII Bis, 25 —presupuesto— y 28), los programas de gestión escolar (artículo 12 V Bis) y sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas (artículo 14 XII tercero). Además reconoce y busca impulsar el liderazgo del director en ese escenario (artículos 12.V Bis y 28 III Bis).
Particulares que prestan servicios educativos	Obligaciones de particulares autorizados a prestar servicios educativos (artículos 56, 57, 58).
Alimentos en las escuelas	Introduce el marco para establecer normas sobre alimentos en las escuelas (artículos 24 Bis y 33 XVII).
Transparencia/Rendición de cuentas/Participación de diversos actores	Transparencia en las escuelas públicas y rendición de cuentas (artículo 14 XII quáter). ▪ Participación de maestros (artículos 12 V Bis, 28 Bis III, 48 — planes y programas—). ▪ Participación de alumnos y padres de familia (artículos 28 Bis III; 48 —padres: planes y programas—. Padres: observar evaluaciones de docentes y directivos; conocer presupuesto, criterios y resultados de evaluación de escuelas; formular quejas). ▪ Sistema de presentación y seguimiento de quejas (artículos 14 XII quintus, 65 XII). ▪ Expone en forma explícita el papel con el que se concibe la participación de la organización sindical (artículos 69, 69 g, 70, 71 y 72: como representantes de los intereses laborales de los trabajadores).

	▪ Introduce normas en relación con el Consejo Nacional de Participación Social (artículo transitorio séptimo: fija el plazo de instalación en 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto que contiene modificaciones a la Ley).
Sanciones	Sanciones (artículos 75 XVI —negar o condicionar el servicio educativo a personas que presenten problemas de aprendizaje— y 75 XVII —incumplir medidas correctivas derivadas de visitas de inspección—).
Recursos/Presupuesto	Revisión de fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (artículo transitorio 8º); programa de subsidios escolares compensatorios para reducir condiciones de inequidad social (artículo transitorio 13º).

Fuente: Bracho y Zorrilla (2015: 22-23).

Asimismo, las autoras señalan los temas que han desaparecido de la Ley General de Educación como los referentes al Consejo Nacional Técnico de la Educación (artículo 11), las formas anteriores de evaluación a docentes (artículo 12 VII), la aplicación de cierto tipo de sanciones a los trabajadores de la educación (artículo 75 último párrafo) (Cfr. Bracho y Zorrilla, 2015).

Con respecto al INEE, debe tenerse presente que ya existía desde el año 2002 como organismo dependiente de la Secretaría de Educación Pública. Con la reforma de 2013 se le otorgó autonomía técnica para determinar su forma de gobierno y organización interna, se decretó que su relación con los poderes del Estado no sería de subordinación, supeditación o dependencia sino de coordinación y colaboración, por lo que se convirtió en la autoridad en lo referente a la evaluación educativa. Esto quedó asentado en la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (LINEE)²⁵.

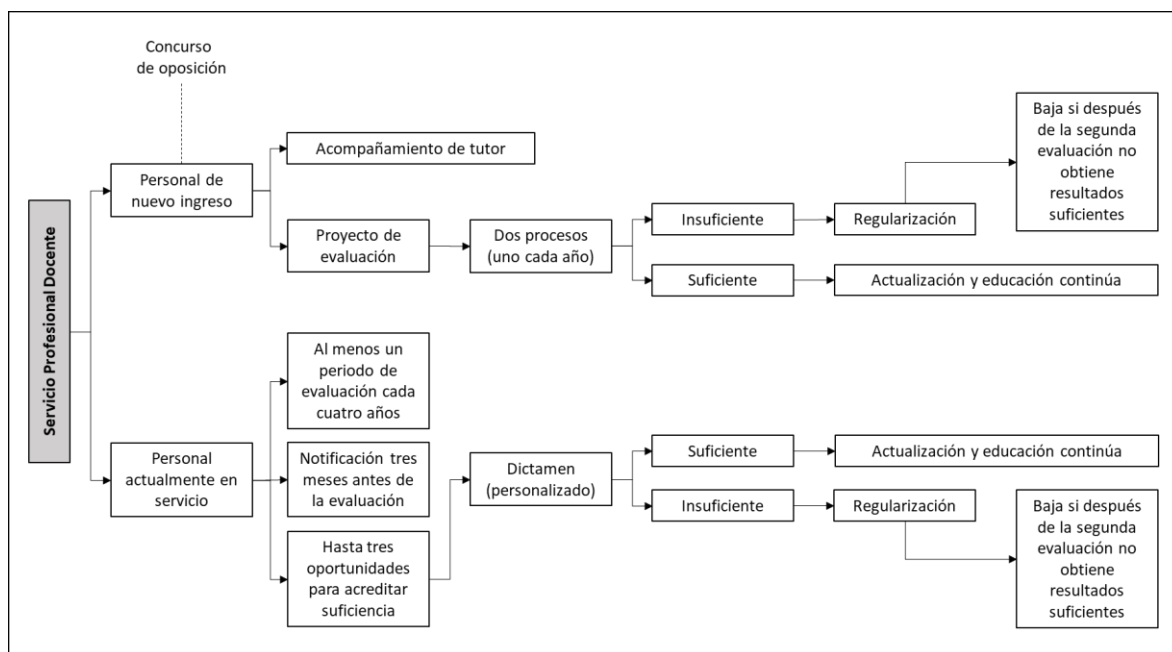
²⁵ la LINEE se organizaba en 5 capítulos, 68 artículos y 13 artículos transitorios: éstos se referían a las disposiciones generales, la organización y el funcionamiento del SNEE, el INEE, las responsabilidades y faltas administrativas, finalmente se abordaba el tema de la participación social.

En esta ley, específicamente en el capítulo segundo se estipulaba todo lo referente al Sistema Nacional de Evaluación Educativa (objeto, fines e integración). Se distribuyen competencias entre el INEE y las autoridades educativas federales y locales. Por otro lado, en el artículo 25 se especifica el objeto del INEE, es decir, la evaluación de la calidad del Sistema Educativo Nacional en lo que educación básica y media superior se refiere, mientras que de los artículos del 27 al 29 tratan las atribuciones que tiene el INEE para emitir recomendaciones en materia de política educativa a partir de los resultados de las evaluaciones que realice.

Por su parte, la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD)²⁶ tenía como objetivo instituir formalmente el Servicio Profesional Docente (SPD) lo que implicaba normar el conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio educativo del personal docente con la finalidad de garantizar la idoneidad de los elementos. El SPD suponía una trayectoria con diferentes rutas para el cuerpo docente del país en los que se experimentaba diferentes procesos de evaluación, dichas rutas se pueden observar en la siguiente figura.

²⁶ La ley se organizó en 83 artículos y 22 artículos transitorios. Destacaba el artículo 4 fracción XIV que establecía la forma de ingreso al SPD tanto para Educación Básica (preescolar, primaria y secundaria) como para Educación Media Superior, que se llevaría a cabo por medio de concursos de oposición anuales (en los artículos del 21 al 25 se establecían los criterios específicos); en la fracción XXVIII del mismo artículo se abordaba la promoción, es decir la obtención de una categoría o nivel docente superior de las que destacaban tres modalidades: 1) cargos con funciones de dirección y supervisión, 2) en la función, 3) otras promociones (sus particularidades quedan establecidas en los artículos del 26 al 44), por su parte el reconocimiento como distinciones, apoyos y opciones de desarrollo profesional que se otorgan al personal destacado en sus funciones se abordaba en la fracción XXIX (se desglosaba en los artículos 45 al 51); finalmente la permanencia entendida como la continuidad del servicio se establecía en la fracción XXII del artículo en cita (se especificaba en los artículos del 52 a 54).

Figura no. 4. Trayectorias de los profesionales de la enseñanza de acuerdo a la LGSPD



Fuente: Bracho y Zorrilla (2015:31)

La figura anterior presenta como funcionaban las trayectorias docentes en sus diferentes cursos. En primer lugar el interesado se presentaba para el concurso de evaluación para el ingreso, una vez que se ingresaba al SPD, el nuevo docente era asignado a un tutor (profesor con más experiencia) que lo acompañaría en unos procesos de evaluación (uno durante cada año, durante dos años más), el resultado de satisfactorio de esas evaluaciones serían suficientes para permanecer en el SPD y sólo se requerirían actualizaciones permanentes. De lo contrario se requeriría una regularización al docente, si ésta no fuera suficiente para acreditar las evaluaciones causaría su baja después de dos intentos.

Con respecto al personal en servicio se tenían planeadas evaluaciones una vez cada cuatro años, al personal seleccionado para evaluación se le notificaría con tres meses de anticipación, tenían tres oportunidades para acreditar la suficiencia, los resultados de su evaluación se darían de manera personalizada, los cuales podrían ser de suficiencia lo que implicaba que sólo se necesitaría actualización y

educación continua, pero en caso de ser insuficiente necesitaría una regularización, si ésta no funcionaba para aprobar el tercer periodo de evaluación se reubicaría al elemento o se le invitaría a retirarse voluntariamente.

3.2.2 Implementación y reorientación pedagógica

La institucionalización formal de la reforma estuvo asegurada con el pacto firmado por las principales fuerzas políticas del país, eso logró que en muy poco tiempo una idea gestada en los agentes políticos se colocara en el texto constitucional y se convirtiera en una política pública. No obstante, la implementación de la reforma educativa como política pública fue muy atropellada. Desde los argumentos habermasiano este problema se explica por la falta de validez (legitimidad) en la norma.

Para la implementación de la reforma se colocó al frente de la Secretaría de Educación Pública al Lic. Emilio Chuayffet Chemor, un experimentado político con un equipo de reconocidos académicos de diciembre de 2012 a agosto de 2015. Por otro lado, se pusieron en marcha varias acciones de estrategia política tendientes a neutralizar la movilización sindical, como el juicio judicial emprendido a la lideresa vitalicia Elba Esther Gordillo por desvío de recursos públicos y lavado de dinero. Con este tipo de acciones se demostraba el interés del Estado por recuperar la rectoría de la Educación.

Si bien, se logró neutralizar y acotar el poder al SNTE en la toma de decisiones de la política educativa, no sucedió lo mismo con el ala disidente; la CNTE, quienes interpusieron un amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), porque a su juicio, la reforma de 2013 violentaba sus derechos laborales al dejar abierta la posibilidad de despido de no pasar las evaluaciones anunciadas en la reforma. La SCJN respondió que el amparo era improcedente porque en el conflicto suscitado debería prevalecer el derecho a la calidad de la

educación de los niños y jóvenes de México y eso se lograba a través de la evaluación docente (Vela, 2016).

Frente a la negativa de incidir por la vía institucional en la dirección de la política educativa, la CNTE optó por la movilización de profesores a marchas y plantones en la Ciudad de México. Estas manifestaciones de protesta se alimentaban de maestros provenientes de los estados de Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Chiapas principalmente. El gobierno federal intentó establecer mesas de diálogo con los inconformes, pero éstas no surtieron efecto y comenzó un conflicto en escalada, al que se vincularon eventos colaterales como la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa y enfrentamientos violentos directos como los perpetrados en Nochixtlán, Oaxaca.

Mientras el conflicto se agravaba, la implementación de la reforma a través del INEE avanzaba. El 25 de abril de 2013 el Senado eligió a los integrantes de la Junta de Gobierno del INEE cada uno a través de una terna presentada por el Ejecutivo, ellos eran: Margarita Zorrilla, Eduardo Backhoff, Teresa Bracho, Gilberto Guevara y Sylvia Schmelkes, se trataba de académicos reconocidos en los estudios de las políticas educativas, su objetivo era orientar la dirección del organismo público autónomo encargado de la evaluación educativa a través de la implementación de la LINEE y de la LGSPD.

De acuerdo con Rodríguez Gómez que analiza información de la Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente de la SEP:

Entre 2014 y 2018 se practicaron un total de 1 520 844 evaluaciones en sus distintas modalidades (ingreso, promoción, diagnóstico y desempeño). De ese número, 84.1% correspondió a la educación básica y el resto a la media superior. La mayor proporción de evaluaciones fue para primer ingreso al servicio docente. En el sistema de educación básica esta modalidad concentró 51.6% del total y en media superior 60.8%. A pesar del cálculo original de practicar al menos una evaluación de desempeño a los docentes en servicio durante el periodo de gobierno, pasaron por este tamiz únicamente 334 655 profesores de educación básica y 57317 de media superior, lo que significa que sólo una tercera parte de los elegibles pudieron ser evaluados (2021: 86).

Como parte de sus actividades también se emprendieron acciones para mejorar la pruebas de evaluación de aprendizajes de los estudiantes, así se creó el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea) que reemplazó a los Exámenes de Calidad y el Logro Educativos (Excale) y la Evaluación Nacional de Logros Académico en Centros Escolares (ENLACE).

No obstante, los primeros pasos del INEE no fueron siempre acertados. Por ejemplo, la comunidad académica señaló que aspirantes que presentaban la evaluación de ingreso y obtenían calificación aprobatoria no se les asignaba plaza, se les tenía en reserva temporalmente certificados para cuando existirá la vacante. Por otro lado, en 2015 surgió una tensión entre la SEP y el INEE porque la dependencia gubernamental suspendió de manera indefinida el proceso de evaluación docente vulnerando la autonomía del organismo, la respuesta del INEE fue un extrañamiento y la solicitud de la explicación del acto, finalmente el gobierno federal revirtió su postura y restableció el proceso de evaluación un día después del proceso electoral de ese año (Guevara y Backhoff, 2015).

El año 2015, después de dos años de instrumentada la reforma, el gobierno federal consideró oportuno relevar al secretario de educación, el lugar fue ocupado por Aurelio Nuño Mayer uno de los operadores clave del Pacto por México. Según Rodríguez Gómez (2021) los motivos pueden interpretarse a la luz del cambio de dirección en la implementación de la reforma; una ampliación de radio de acción que comprendía aspectos propiamente educativos, la primera acción fue un acercamiento al magisterio y una gira por los distintos planteles educativos para entablar diálogos con los “protagonistas de la reforma”.

A la reforma de 2013 se le sumará una segunda reforma en 2016, ésta es una especie de apéndice que no puede sino entenderse en el marco de la reforma de 2013 pues se reforman el párrafo primero y las fracciones III y VIII donde se establece que todo persona tiene de derecho a la educación y que el Poder Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República tomando en cuenta la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos

sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale (DOF, 29 de enero de 2016).

En este marco, en junio de 2016 la SEP presentó tres documentos: 1) *Los fines de la educación en el siglo XXI*; 2) *El modelo educativo de 2016*, y; 3) *La propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*, los cuales delineaban el nuevo modelo educativo de la reforma de 2013. Sin embargo, los documentos no tuvieron la recepción esperada entre los docentes y especialistas, así que se convocó a una serie de foros en la que participaron varios actores especialistas para revisar los contenidos del nuevo modelo.

La reforma de 2016 resulta relevante porque a partir de ella se busca un consenso entre los diferentes actores involucrados en la educación para construir el modelo educativo que sostenga las intenciones de la reforma de 2013. Además del significado que adquiere hacia un giro pedagógico de una reforma que en principio parecía laboral, establecer las pautas para institucionalizar una reforma democrática en el sentido deliberativo, pese a que la reforma ya esté incorporada en el texto legal se fomenta una práctica que podría desencadenar nuevas formas de alcance constitucional.

De acuerdo con Guevara Niebla (2021) la reforma de 2013 tuvo problemas de diseño y aplicación que en gran medida fueron el resultado de la falta de una política de comunicación eficaz con el magisterio, lo que dio lugar a confusiones y rumores malintencionados que colocaban a la reforma como una persecutora del magisterio. El error más grave, el autor lo encuentra en el diseño; incluir la permanencia en el trabajo como eventual resultado de las evaluaciones provocó reacciones negativas entre el magisterio. Estas falencias fueron las que impidieron que la reforma nunca lograra institucionalizarse en la cultura organizacional del Sistema Educativo Mexicano, y se buscara por todos los medios su derogación.

Recapitulación

Este capítulo tuvo como objetivo reconstruir los antecedentes y los principales hechos que señalan la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como una política deliberativa. Se puso especial atención en los antecedentes de la educación a lo largo de la institucionalización de un Estado de derecho en México, para identificar las principales ideas que gestaron la educación como una institución.

Se ha observado que en las primeras constituciones de México es difícil señalar una institución formal de largo alcance que creara la certidumbre del rumbo de la política educativa. La razón es que gran parte del siglo XIX, periodo en el que aparecen las primeras constituciones, el país no logra institucionalizar un Estado lo suficientemente sólido que pudiera hacerse cargo de la educación.

No obstante, hubo esfuerzos desde las constituciones de 1812, 1814, 1824 y 1857 por incorporar la educación como un asunto de Estado. Estos intentos de institucionalización de la educación fueron motivo de disputa de distintas expresiones ideológicas, por ejemplo: centralistas vs federalistas, conservadores vs liberales, liberales vs científicos. En todo caso, la institucionalización no descansaba sobre la racionalidad comunicativa de una democracia deliberativa sino en la racionalidad estratégica, en muchos casos de la guerra; se instituía la razón del más fuerte.

La institucionalización de la educación se ve con mayor claridad a partir de la Constitución de 1917, la cual recuperó muchos elementos de la Constitución de 1857, pero fue depurada por una disputa entre liberales y científicos. La Constitución de 1917 sienta las bases para fortalecer el Estado mexicano y sobre él edificar una educación elemental que sea libre, laica y gratuita la que se enseñe en establecimientos oficiales, mientras que los particulares estarán bajo la vigilancia del Estado.

Al artículo 3º de la CPEUM le vendrán otras reformas, que también serán motivo de disputa entre diferentes expresiones políticas, Trujillo Holguín (2015)

muestra una cronología de las modificaciones al artículo 3º Constitucional agrupando las reformas por periodos, así identifica: un periodo de confrontación ideológica en las que se insertan las reformas de 1917, 1934 y 1946; un periodo de expansión del sistema donde se efectúa la reforma de 1980; el periodo neoliberal donde se llevan a cabo las reformas de 1992, 1993, 2002, 2011, 2012, 2013 y a la que se agregaría su apéndice de 2016.

Tabla no. 6. Cronología de las modificaciones al artículo tercero constitucional
(1917-2013)

Periodo	Modificación	Periodo Presidencial	Principales cambios
Periodo de confrontación ideológica	Art. 3º del 5 de febrero de 1917	Venustiano Carranza	La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en establecimientos oficiales de educación, lo mismo que en la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimiento oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria
	Primera (reforma, diciembre 13 de 1934)	Lázaro Cárdenas	Establece que la educación impartida por el Estado será socialista Dispone que la educación combatirá el fanatismo y los prejuicios, buscando crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social. Limita a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal bajo los principios establecidos por Estado y bajo su ideología Excluye las corporaciones religiosas y ministros de culto para participar en la educación primaria, secundaria y normal.

			Señala que el Estado determinará planes y programas de estudio en educación primaria, secundaria y normal. Otorga al Congreso de la Unión facultades para distribuir la función social de la educación y establecer sanciones.
	Segunda (reforma, diciembre 30 de 1946)	Miguel Alemán Valdés	Elimina el término socialista y lo sustituye por educación que tienda a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomenta el amor a la patria y conciencia de la solidaridad internacional. Señala que la educación estará basada en los resultados del progreso científico y luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Asienta el carácter democrático nacional y humano de la educación (dignidad de la persona, integridad de la familia, convicción de interés general, fraternidad e igualdad, entre otros). Incorpora la educación para obreros y campesinos. Establece la educación primaria obligatoria.
Periodo de expansión del sistema	Tercera (adición y cambio, junio 9 de 1980)	José López Portillo	Adiciona la fracción VIII para reglamentar la autonomía universitaria. Cambia la numeración de la fracción IX
Periodo neoliberal	Cuarta (reforma, enero 28 de 1992)	Carlos Salinas de Gortari	Sustituye la palabra “secta” por “religión” para referirse a los privilegios que debe combatir la educación. Devuelve la facultad a las corporaciones religiosas y ministros de culto para participar en la educación, pues sólo establece como condición para los particulares que se ajusten a los fines de la educación y sigan los planes y programas oficiales.
	Quinta	Carlos Salinas de Gortari	Establece que el Estado debe brindar educación preescolar, primaria y secundaria.

	(reforma, marzo 5 de 1993)		Incorpora como obligatoria la educación secundaria. Abre la participación a las entidades federativas a los sectores involucrados en la educación para que participen en la elaboración de los planes y programas de estudio. Faculta al Estado para promover y atender todos los tipos de modalidades educativos Obliga a la autoridad a apoyar la investigación científica y tecnológica, así como la difusión de la cultura. Elimina la discrecionalidad del Estado para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.
	Sexta (adición, noviembre 12 de 2002)	Vicente Fox Quezada	Incorpora el nivel preescolar como parte de la educación básica obligatoria. Establece la participación del Distrito Federal como entidad. Incluye a la educación inicial como modalidad educativa.
	Séptima (modificación, junio 10 de 2011)	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	Incluye el respeto a los derechos humanos como otro de los aspectos que deben fomentar la educación
	Octava (reforma, febrero 9 de 2012)	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	Establece que el Estado debe brindar educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Incorpora la educación media superior como obligatoria. Entre los elementos que debe promover la educación se incorpora el concepto de diversidad cultural y cambia el de “derechos de los todos los hombres” por el derecho de todos.
	Novena	Enrique Peña Nieto	Incorpora la obligación del Estado para cuidar la calidad de la educación obligatoria.

	(reforma, febrero 26 de 2013)		Introduce el concepto de idoneidad de los docentes como parte de la calidad educativa Agrega un inciso para señalar que la calidad se basará en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos. Especifica como sectores interesados en la educación a los maestros y padres de familia. Establece los concursos de oposición para el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o supervisión en educación básica y media superior impartida por el Estado. Incluye una reglamentación específica para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional. Declara la nulidad de nombramientos que no se otorguen conforme a la ley en educación básica y media superior impartida por el Estado. Crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa coordinado por el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación como organismo público autónomo.
--	-------------------------------------	--	--

Fuente: Trujillo Holguín (2015: 87-89).

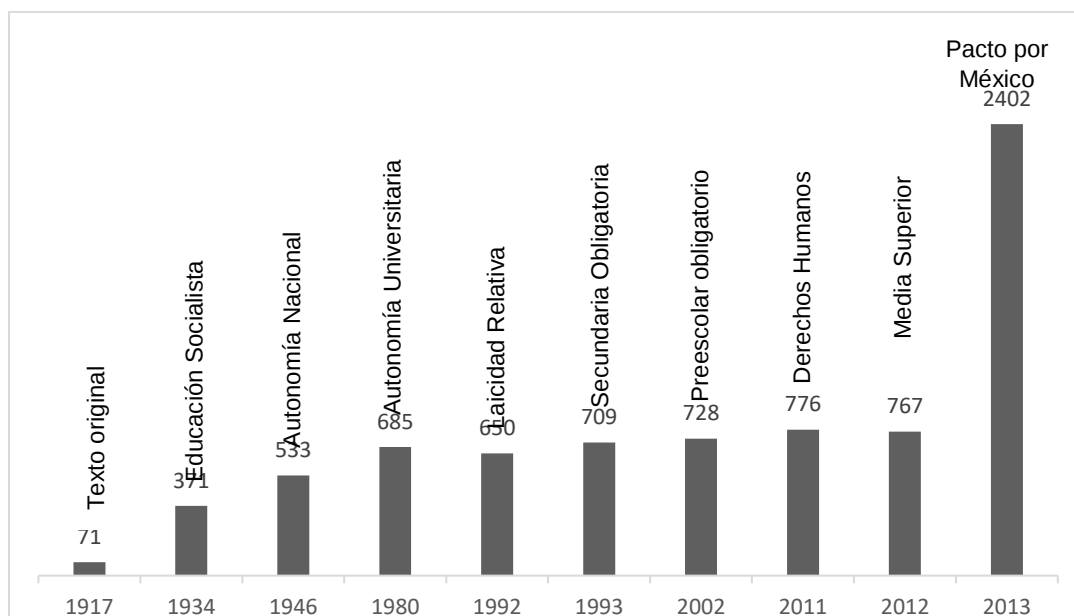
La reforma de 2013, y su apéndice de 2016, ha sido la reforma constitucional en materia educativa que más conflicto ha generado, en gran medida porque se vinculó la calidad de la educación con la evaluación docente y a ésta con la permanencia laboral. Además de la modificación de diferentes disposiciones de los artículos 3º y 73 de la CPEUM, se crearon otras leyes como; LINEE que otorgó autonomía al INEE, y; LGSPD en donde se establecían las disposiciones para el ingreso, permanencia y ascenso del servicio profesional docente.

Sí bien, la reforma de 2013 fue una reforma que cumplió con los requisitos de factibilidad (legalidad) no fue una norma con validez porque careció de legitimidad entre ciertos sectores del magisterio, sobre todo de los agrupados en torno a la CNTE, quienes reclamaban su derogación y el diseño de un nuevo marco

institucional a través de un proceso legislativo más democrático en el que se incluyera la opinión de todos los involucrados en la norma.

En la tabla no. 6 se observa que cada vez que se hace una reforma al artículo 3º Constitucional su extensión va creciendo, eso puede ser una expresión de una variedad de intereses y de actores interesados en la norma. Como corolario de este punto conviene observar la figura no. 5 diseñada por Manuel Gil-Antón y Leobardo Eduardo Contreras (2022) donde se observa un incremento significativo en la cantidad de palabras e ideas centrales contenidas en las diferentes reformas al artículo 3º Constitucional.

Figura no. 5. Composición del artículo 3º Constitucional por el número de palabras



Fuente: Gil Antón y Eduardo Contreras (2022, 399)

El incremento en el contenido del artículo 3º Constitucional puede indicar varias cosas. En primer lugar que la educación es un tema de interés para la política nacional. En segundo lugar, que la educación al ser un tema de interés es también un tema en disputa del cual ha sido necesario establecer acuerdos y consensos entre los actores involucrados para su institucionalización. A la luz del contexto histórico, se convierte en un indicador de la transición de los gobiernos autoritarios

hacia gobiernos con mayor apertura democrática que se reflejan en la institucionalización formal de la educación en México.

Capítulo IV

El proceso de reforma educativa de 2019

En el apartado anterior se analizó el proceso histórico de la institucionalización formal de la educación en México. Ahí se presentaron las distintas acciones que, estratégicamente diversos actores han emprendido a lo largo de la historia para que sus intereses vinculados a la educación queden plasmados en la CPEUM, y así se logre la institucionalización formal de la política educativa.

Este capítulo tiene como objetivo presentar el proceso legislativo por el que transitó la reforma educativa de 2019 en México para su institucionalización formal. La reforma educativa de 2019 debe entenderse como consecuencia del conflicto de legitimidad que presentó la reforma educativa de 2013 y la apéndice de 2016. También debe considerarse que se inserta en el proceso de transición de gobierno del PRI al gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador, quien en 2018 fue el candidato del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena).

Comprender el proceso de reforma educativa de 2019 como el inicio de una política pública en sus etapas de problematización y de diseño permitirá identificar los distintos actores involucrados, sus discursos, argumentos y en general sus acciones estratégicas, y si es el caso, desde el enfoque crítico de las políticas públicas; evaluar bajo qué condiciones se emprendieron las acciones comunicativas que suscitaron los acuerdos y/o consensos que llevaron a la institucionalización formal de la reforma educativa.

El capítulo se estructura de un primer apartado en el que se describe en términos generales qué es un proceso legislativo y cómo se instrumenta para el caso mexicano. En el siguiente apartado se describe el proceso legislativo de la reforma de 2019. Éste a su vez se compone de varios subapartados: las iniciativas

que motivaron el proceso legislativo, los procesos que se desarrollaron tanto en la Cámara de Diputados (Cámara de origen) y la Cámara de Senadores (Cámara revisora).

Estos últimos subapartados son importantes porque en ellos se presentan los foros de consultas ciudadanas donde diferentes actores involucrados en la política educativa expresaron sus argumentos que después fueron replicados en los debates de las diferentes Cámaras. Sobre la circulación de estos argumentos se genera la idea de que la reforma educativa de 2019 es el resultado de una democracia deliberativa, por lo tanto dicha reforma sería un ejemplo de política deliberativa.

4.1. El proceso legislativo en México

En México cualquier reforma a los artículos de su Constitución o de sus leyes secundarias debe pasar por un proceso legislativo, así lo establece el marco institucional de la teoría del derecho y la norma correspondiente al artículo 71 de la CPEUM.

En la literatura jurídica hay varios conceptos de proceso legislativo, por ejemplo: para Cecilia Mora el proceso legislativo es “una sucesión de actos concatenados a través de los cuales el parlamento forma su voluntad respecto a la aprobación o no de una norma jurídica con el rango de ley” (2001: 100); para Miguel Carbonell: “la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto” (2005: 492); para Jorge Carpizo: es conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley o un decreto.

El proceso legislativo supone unos elementos básicos como: i) pluralidad de actos, ii) pluralidad de sujetos, iii) secuencia temporal en que deben desarrollarse dichos actos, y iv) la intención del proceso, es decir, la función propiamente

enfocada a la creación, aprobación, discusión o reforma del marco jurídico en general (Mora, 2015: 56).

Aunque el proceso legislativo depende de la naturaleza de la ley, de manera general se pueden identificar una serie de etapas en las que intervienen diferentes actores. Eduardo García Máynez ([1940] 2002) distingue seis etapas típicas de la elaboración de la ley: a) iniciativa; b) discusión; c) aprobación; d) sanción; e) publicación; f) iniciación de la vigencia.

La iniciativa es el acto por el cual determinados sujetos u órganos del Estado someten a consideración del Congreso un proyecto de ley, así se desencadena una serie de actos reactivos tendientes al análisis, discusión y deliberación de una ley.

En el artículo 71 de la CPEUM se establece que el derecho de iniciar leyes compete: I) Al presidente de la República; II) A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III) A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y IV) A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes (Artículo 71 de la CPEUM, 2022).

México tiene un sistema bicameral: Cámara de Diputados (encargada de la política interna) y Cámara de Senadores (encargada de la política exterior), ambas coolegislan conformando el Poder Legislativo del Congreso de la Unión. Sobre este poder que se conforma por representantes de la población electos por un periodo determinado descansa la voluntad popular. Aunque la iniciativa puede ser presentada en cualquiera de las Cámaras, con frecuencia quien recibe en primera instancia la iniciativa es la Cámara de Diputados. En el marco del proceso legislativo la Cámara que recibe en primera instancia se le denomina “Cámara de origen” y con ella se inicia la segunda etapa del proceso legislativo.

La discusión y aprobación son la segunda y la tercera etapa respectivamente del proceso legislativo, son etapas distintas y una es consecuencia de la otra. Se colocan juntas porque es un proceso que se repite. Primero, acontece en la Cámara

de origen donde se discute la iniciativa de ley o decreto, aquí puede ser aprobada o rechazada, si se aprueba pasa a la segunda Cámara a la que se le denomina “Cámara revisora” que al igual que la Cámara de origen discute la iniciativa de ley, la cual puede ser aprobada con modificaciones o rechazada, en cualquier caso se regresa a la Cámara revisora quien atenderá las observaciones pertinentes.

Por discusión se entiende el acto por el cual el Congreso de la Unión delibera acerca de la iniciativa para determinar si debe o no ser aprobada (García Máynez ([1940] 2002). La discusión tiene lugar en diferentes espacios y momentos en la que van interviniendo diferentes actores.

El primer momento de la discusión comienza cuando la iniciativa de ley o decreto es recibida por la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de origen y turnada a la Comisión o a las diferentes Comisiones Unidas de la Cámara a las que corresponda el estudio según la naturaleza de la iniciativa. Las comisiones tendrán que hacer un análisis de la iniciativa, para lo cual podrán convocar a foros y consultas de especialistas y ciudadanas para presentar un dictamen ante el Pleno. Este dictamen deberá estar firmado por la mayoría de los diputados que integran la Comisión o Comisiones Unidas, asimismo deberá contener una parte expositiva de las razones en las que se funda y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación en el Pleno.

El segundo momento de la discusión se presenta en el Pleno donde se discute en lo general y lo particular el dictamen del proyecto de iniciativa o decreto presentado por la Comisión o las Comisiones Unidas. Cada grupo parlamentario cuenta con 15 minutos para intervenir de forma alternada a favor o en contra, después de ello se abren hasta dos turnos de cuatro oradores a favor y cuatro en contra con intervenciones de 10 minutos cada uno. Este mismo proceso se seguirá en la Cámara revisora una vez que el dictamen sea aprobado en la Cámara de origen.

La aprobación es la tercera etapa del proceso legislativo, este ocurre cuando las Cámaras aceptan el proyecto de ley. Al igual que la discusión ocurre en

momentos y espacios distintos. En la Cámara de origen ocurre cuando en el Pleno se agota la discusión y se vota, el resultado puede ser a favor o en contra. Cuando es a favor puede ser en lo general y en lo particular, pero también se puede aprobar en lo general pero con reservas en lo particular, si éste es el caso el dictamen se regresa a las Comisiones para considerar las modificaciones sugeridas para que en la próxima sesión del Pleno se presenta nuevamente para su discusión.

Cuando el dictamen es aprobado por la Cámara de origen se turna a la Cámara revisora que seguirá el mismo proceso de dictaminación, discusión y aprobación. Sin embargo, en la votación de esta instancia pueden ocurrir tres situaciones distintas: a) que la Cámara revisora apruebe el dictamen del proyecto de ley sin modificaciones, de ser así se seguirá a la siguiente etapa del proceso legislativo; b) que la Cámara revisora deseche en su totalidad el dictamen de proyecto de ley, si es así se regresa a la Cámara de origen para atender las observaciones que la Cámara revisora señale; c) que el dictamen sea rechazado parcialmente, si es así se regresa a la Cámara de origen donde se atenderá únicamente las observaciones señaladas y nuevamente se enviará a la Cámara revisora que aprobará el dictamen²⁷.

Una vez aprobada la minuta de dictamen del proyecto de ley tanto en la Cámara de origen como en la Cámara revisora se pasa a la siguiente etapa que es la Sanción, esto es; el acto por el cual el Poder Ejecutivo acepta el proyecto de ley incorporándose al cuerpo normativo es a lo que se denomina a su promulgación. Sin embargo, puede darse el caso de que el Poder Ejecutivo no esté de acuerdo con el proyecto de ley y puede ejercer un derecho de veto; unas observaciones que deberán ser atendidas por la Cámara de origen.

Cuando se ha sancionado el proyecto de ley se pasa a la quinta etapa que se refiere a la publicación o promulgación en el Diario Oficial de la Federación, esta etapa se vincula con la última etapa expuesta por García Máynez ([1940] 2002), se

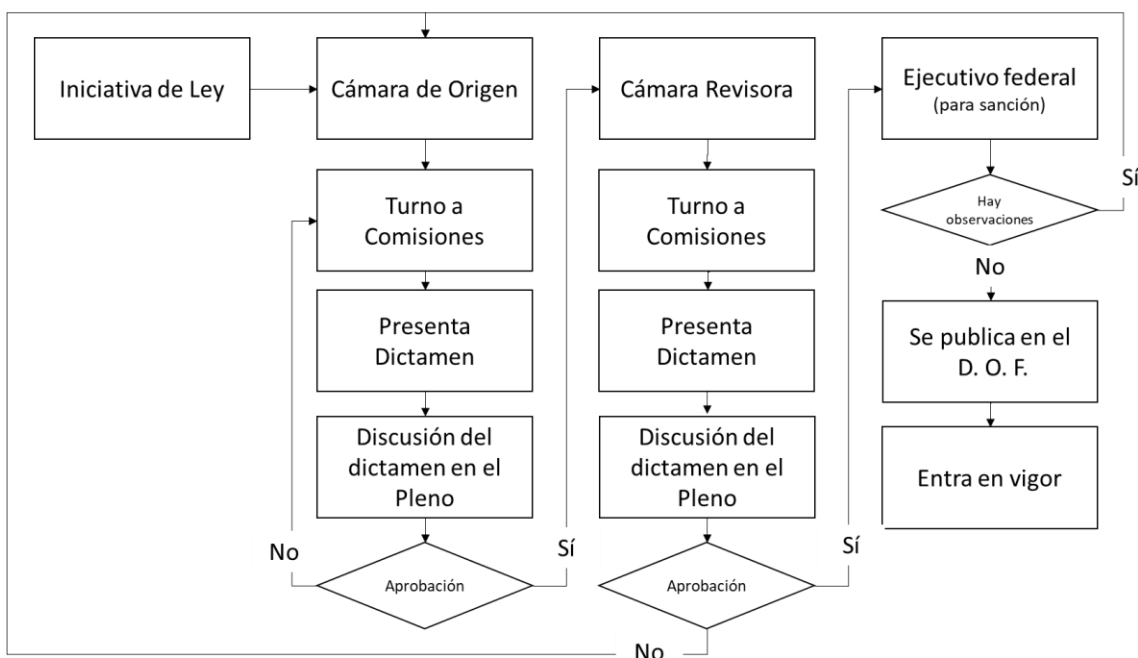
²⁷ Cuando se trata de reformas constitucionales el artículo 135 de la CPEUM establece que es necesario la ratificación de los Congresos locales antes de pasar a la siguiente etapa.

trata de la vigencia de la ley que entra en vigor un día después de que es publicada en el DOF

La figura no. 6 ilustra cómo se concatenan estas etapas: en primer lugar, alguno de los actores políticos facultados por la Constitución presenta ante la Cámara de origen una iniciativa con proyecto de reforma de una determinada ley; en segundo lugar, la Mesa directiva de la Cámara origen recibe y turna a las Comisiones competentes la iniciativa para su análisis y discusión, el objetivo es tener un dictamen que pueda ser presentado ante el Pleno; en tercer lugar, las Comisiones presentan ante el Pleno el dictamen de la iniciativa donde se discutirá nuevamente, si dicho dictamen no es aprobado por el Pleno se regresa a las Comisiones para una nueva evaluación, de ser aprobado se envía a la Cámara revisora donde seguirá el mismo proceso que el desarrollado en la Cámara origen.

Sin embargo, el dictamen puede no ser aprobado en la Cámara revisora, si ese es el caso, se regresa a la Cámara de origen con recomendaciones de modificación. Por otro lado, si el dictamen es aprobado en la Cámara revisora se pasará al Poder Ejecutivo quien al poseer derecho de veto podrá hacer observaciones y regresarla a la Cámara de origen, de lo contrario la aceptará y la promulgará en el Diario Oficial de la Federación, el proceso culmina al día siguiente de la promulgación cuando la nueva ley entra en vigor.

Figura no. 6. Proceso Legislativo



Fuente: Alemán, A., *et al.* (2010: 15)

El proceso legislativo es el proceso de institucionalización formal de una norma. La norma observada bajo el enfoque del ciclo de las políticas públicas es el resultado de etapas como la definición del problema, identificación de soluciones y alternativas, y evaluación y selección de opciones. Una mirada desde el enfoque crítico de las políticas públicas determinará aquellas etapas poniendo especial atención a los discursos y argumentos de los distintos actores involucrados en la norma. A partir de estas ideas en el siguiente apartado se presenta el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019.

4.2. El proceso de la reforma educativa de 2019

La reforma educativa de 2019 ha sido el proceso legislativo más discutido del que se tenga registro o por lo menos así lo han asumido sus promotores (Secretaría de Educación Pública, 6 diciembre de 2018). Ésta ha sido la consecuencia de la reforma de 2013 que desde un inicio careció de legitimidad, en razón de ello se

procuró que la reforma de 2019 fuera consultada con una amplia variedad de actores que expusieron diversas propuestas en diferentes momentos y espacios organizados tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo.

La tabla no. 7 muestra la cronología de los momentos más relevantes del proceso legislativo que llevó a la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México.

Tabla no. 7. Cronología de los momentos más relevantes del proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México

Etapas del proceso legislativo	Fecha	Actividad
Iniciativa	13/12/18	Con número 5177-II fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 3°, 31 y 73 de la CPEUM
Discusión y aprobación en la Cámara de origen (diputados)	24/04/19	El pleno de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Educación, y de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la CPEUM, en materia educativa.
Discusión y aprobación Cámara revisora (senadores)	30/04/19	el Senado de República, aprobó en lo General la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan los artículos 3o, 31 y 73 de la CPEUM, sin embargo, en la votación en lo particular no se alcanzaron las 2/3 partes requeridas para aprobar las modificaciones constitucionales, por lo que la referida Minuta fue devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes
Discusión y aprobación Cámara de origen (diputados)	8/05/19	El 8 de mayo, se aprobó por el Pleno de la Cámara de Diputados en sesión extraordinaria el Dictamen de las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales sobre la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM en materia educativa,

Discusión y aprobación Cámara revisora (senadores)	9/05/19	El Senado aprobó en lo general y en lo particular la Minuta referida y fue enviada a los Congresos Locales para los efectos constitucionales correspondientes.
Sanción y Publicación	15/05/19	se realizó la declaratoria de constitucionalidad del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la CPEUM, en materia educativa,

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados (2022)

De estos eventos importantes del proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México conviene exponerlos de manera detenida para ir reconociendo quiénes fueron los actores, los discursos, los argumentos y contextos que fueron determinando la institucionalización formal de la reforma.

Bajo el enfoque de las etapas de las políticas públicas los siguientes momentos de iniciativas y debates en la Cámara de Diputados y en la de Senadores corresponden a la definición de los problemas, la identificación de respuestas y alternativas, evaluación y selección de opciones de políticas públicas. Desde el enfoque crítico de las políticas públicas es apenas un acercamiento para identificar los discursos y argumentos que estuvieron en juego en el proceso de institucionalización de las reformas educativa de 2019 en México.

4.2.1 Las iniciativas de reforma

La iniciativa es la primera etapa del proceso legislativo. La reforma educativa de 2019 en México comenzó con la iniciativa de reforma propuesta por el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador. Como respuesta y mejora a la iniciativa presidencial se emitieron otras seis propuestas de reforma provenientes de diferentes diputados de los distintos grupos parlamentarios, éstas iniciativas fueron turnadas a la Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales.

No obstante, hubo otras iniciativas que sólo se turnaron a la Comisión de Puntos Constitucionales como aquellas que iniciaron su proceso legislativo en la LXIII²⁸ Legislatura y lo continuaron en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados²⁹, otras procedieron de los Congresos locales como Veracruz y Nuevo León, algunas otras por su naturaleza solo eran competencia de esta Comisión, aun así al momento de discusión y deliberación fueron incluidas en el dictamen.

En total fueron 22 iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, Cámara de origen, las que propiciaron el proceso legislativo de reforma en materia educativa de los artículos: 3º, 31 y 73 Constitucionales. A continuación se describen de manera general.

A) La iniciativa presidencial

El diseño de la iniciativa de reforma constitucional en materia educativa comenzó en el marco del proceso de transición del gobierno de Enrique Peña Nieto del PRI al gobierno de Andrés Manuel López Obrador de Morena. Esteban Moctezuma, quien más tarde se convirtió en secretario de educación pública, fue el encargado de coordinar, junto con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) una serie de foros de consulta a expertos, maestros, padres de familia, estudiantes de todos niveles, organizaciones de sociedad civil y otros actores interesados en la construcción de una nueva política educativa.

La consulta recibió el nombre de Consulta Nacional por una Educación de la Calidad con Equidad y se estructuró en cuatro ejes. El primero consistió en una consulta digital en la que se recibieron 64213 propuestas, de ellas 41655 fueron de educación básica, 8676 de educación media superior, 11,247 de educación superior y 2365 se refirieron a otros servicios educativos. El segundo eje atendió a los Foros

²⁸ La LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados comprendió su trabajo legislativo en el periodo del 1 de septiembre de 2015 al 31 de agosto de 2018.

²⁹ La LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados comprendió su trabajo legislativo en el periodo del 1 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2021.

de Consulta Estatal Participativa donde participaron 71408 personas en 31 foros a los largo de la República durante tres meses. El tercer eje se denominó Diálogo social, se trató de una interlocución de ciudadanos a través de una estrategia conformada por 7043 brigadistas voluntarios de 31 universidades estatales que acudieron a recoger la percepción de la población en materia educativa estableciendo 1707458 diálogos, de los cuales 1102000 se efectuaron en viviendas, 380,250 en comunidades universitarias, 91140 en módulos universitarios, 134068 a través de las TIC's. El cuarto eje se dedicó a un diálogo con directores y maestros en 265000 escuelas de educación básica en donde se contestaron 110981 cuestionarios; 67041 fueron docentes y 43930 fueron directores (Secretaría de Educación Pública, 6 diciembre de 2018).

Derivados de estos foros el equipo de transición de gobierno elaboró una propuesta de reforma educativa. Una vez ya en el poder, el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó el 12 de diciembre de 2018 al Poder Legislativo, específicamente a la Cámara de diputados, una iniciativa de reforma con proyecto de decreto a los artículos: 3º, 31 y 73 de la CPEUM. El oficio fue recibido el 13 de diciembre de 2018 por la Presidencia de la Mesa de Directiva de la Cámara de Diputados quien determinó turnar a las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales para dictamen.

La iniciativa de reforma presidencial (Anexo II de la Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo de 2019: 5-40) planteaba la educación como un derecho de toda persona para alcanzar el bienestar, la cual debería ser garantizada por el Estado cumpliendo con los principios de ser universal, gratuita, laica obligatoria, democrática, integral, equitativa y de excelencia. Llama la atención las intenciones de obligatoriedad de la educación superior (Cfr. Fracción IV).

En su exposición de motivos deja en claro que se busca “cancelar la mal llamada Reforma Educativa” y detener las afectaciones laborales y administrativas en contra del magisterio. Para esto resultaba necesario cambiar la visión de una evaluación punitiva a una que permitiera a los maestros acceder a un sistema de mejora continua, que les asegure el desarrollo profesional y que se refleje en sus

ingresos. Este supone la abrogación del INEE, la LINEE y de LGSPD que serían sustituidos por un centro nacional para la revalorización del magisterio y la mejora continua de la educación. Este nuevo organismo se contemplaba con autonomía técnica para realizar estudios, mediciones e investigaciones especializadas para la determinación de estándares e indicadores que funcionaran para acreditar instituciones, autoridades y actores de la educación.

Dicho centro se contemplaba fuera dirigido por un Consejo Directivo de siete miembros designados por la autoridad federal y contará con un Consejo Consultivo formado por docentes distinguidos; madres y padres de familia reconocidos por su contribución a la mejora educativa; representantes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a esta materia; investigadores y expertos, los cuales asesorarán al Consejo Directivo en aquellas cuestiones que se le solicite.

Por otro lado, se pone atención en los planes de estudio en los que se promoverán los valores, el conocimiento de la historia, la geografía, la cultura, las lenguas originarias de nuestro país, la activación física, el deporte, las artes, la música, las diversas manifestaciones culturales y el respeto al medio ambiente. Asimismo se incorpora la promoción de una cultura para la paz y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

B) Iniciativas de diputados (turnadas a las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados)

Además de la iniciativa de reforma educativa del presidente, a la Cámara de Diputados llegaron las iniciativas de reforma educativa promovidas por diversos diputados de la LXIV Legislatura.

La primera iniciativa de reforma educativa promovida por legisladores fue presentada por los Coordinadores Juan Carlos Romero Hicks, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; René Juárez Cisneros, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Itzcóatl Tonatiuh Bravo

Padilla, del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano y José Ricardo Gallardo Cardona, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y suscrita por diputados integrantes de sus grupos parlamentarios (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 40-93).

Este proyecto de reforma realmente fue diseñado por el colectivo RED Educación Derechos que agrupa a académicos y miembros de la sociedad civil organizada de diferentes instituciones³⁰ y presentado a los legisladores, ellos la hicieron suya turnándola a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el 6 de febrero de 2019.

Su selección se justifica porque es una respuesta a la iniciativa de reforma presentada por el presidente de la República el 12 de diciembre de 2018. En su estructura recupera algunos puntos de la reforma de 2013 y 2016 como la calidad educativa y la recuperación de la rectoría del Estado sobre la educación para evitar el uso político, clientelar, y discrecional de la promoción de maestros. Coloca a los educandos como principales beneficiarios del derecho a la educación y a los maestros como agentes primordiales en la calidad y transformación de la educación.

Por otro lado, complementa algunos puntos de la propuesta presidencial como una interpretación de la interculturalidad más allá de la educación indígena, la pertinencia de la obligatoriedad de la educación superior, la creación de Consejos Consultivos en materia educativa, así como el derecho a la ciencia y el acceso a goce de sus beneficios. También se retoma el reconocimiento a la autonomía universitaria, el establecimiento de la educación inicial y la creación de un organismo autónomo de naturaleza técnica y no política que se encargue de la evaluación educativa.

Asimismo, considera pertinente colocar el énfasis de su reforma en el carácter pedagógico y no tanto en lo laboral, por lo que está de acuerdo en eliminar

³⁰ Entre sus integrantes se encuentran Alejandro Canales (del IISUE-UNAM), Sonia del Valle Lavín (periodista) Pedro Flores-Crespo (de la Universidad Autónoma de Querétaro), Marco Fernández (del Tecnológico de Monterrey y México Evalúa), Alma Maldonado-Maldonado (del DIE-Cinvestav), Arcelia Martínez (del INIDE-Ibero CDMX) y Roberto Rodríguez Gómez (del IIS-UNAM).

los efectos de la evaluación sobre la permanencia en el servicio docente, pero considera que el ingreso docente debe estar fundado en el mérito profesional de los docentes, para ello propone el Servicio para el Desarrollo Magisterial.

La segunda iniciativa de reforma al artículo 3º proveniente de legisladores fue emitida por la diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo del PRI (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 93-109), se presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el 14 de febrero de 2019 y ese mismo día fue turnada a las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales para dictamen.

En la exposición de motivos de esta iniciativa de reforma se considera que en la práctica de la educación en México existen prejuicios y estereotipos que generan exclusión. Es por ello que se busca que desde la Constitución se establezcan los lineamientos para generar ambientes de inclusión. Asimismo considera necesario incluir la educación media superior como componente de la educación básica con la intención de detener la deserción escolar en este nivel. Por último se propone establecer la obligación del Estado para el acceso abierto a la ciencia, a la tecnología, a la innovación y a los productos que se deriven de éstas.

Una tercera iniciativa de reforma al artículo 3º de la CPEUM proveniente de legisladores fue presentada por la diputada Julieta Macías Rábago del grupo parlamentario Movimiento Ciudadano en sesión del 19 de febrero de 2019 y turnada el 20 de febrero de 2019 a las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales para dictamen (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 110-124)

Esta propuesta señala las deficiencias de la reforma promovida por el “Pacto por México”, apunta que pese al gasto de comunicación para posicionar la reforma de 2013, los resultados en las evaluaciones prueban que el diagnóstico en materia educativa en el que se pretendía validar resultó erróneo. En función de eso planea rediseñar el modelo educativo para mejorar la infraestructura de los planteles, implementar elementos de autonomía curricular, actualizar los planes y programas de estudio de las escuelas normales. Asimismo, la iniciativa de reforma considera

indispensable que el Estado atienda todos los niveles y modalidades educativas: incluir la educación inicial, fortalecer la media superior, la educación telesecundaria, los planteles multigrado, las escuelas indígenas, los telebachilleratos, la educación para adultos y las escuelas comunitarias.

Una cuarta iniciativa de reforma al artículo 3º Constitucional provino del diputado Erik Isaac Morales Elvira del grupo parlamentario de Morena (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 124-129), fue presentada a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el 7 de marzo de 2019 donde se determinó modificar el trámite, posteriormente se turnó a las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales para dictamen con fecha de 1 de marzo de 2019.

El propósito de esta iniciativa es hacer modificaciones a la Constitución para establecer la inserción en los planes y programas de estudio la activación física, la educación física y el deporte, esto con la intención de favorecer el desarrollo físico y mental de niñas, niños y jóvenes como parte de su educación integral.

La quinta iniciativa de reforma al artículo 3º y 31 fue presentada por la diputada Dulce María Méndez De la Luz Dauzón del grupo parlamentario Movimiento Ciudadano ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el 7 de marzo de 2019 y turnada a las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales para dictamen con fecha del 8 de marzo de 2019 (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 130-140).

Esta iniciativa de reforma tiene como propósito hacer obligatoria y gratuita la educación inicial estableciéndose como un derecho de los niños para atender su desarrollo temprano y no como un derecho laboral de los padres, por eso es necesario incorporarlo a la Constitución como interés superior de la niñez. Esto implica establecer los planes y programas necesarios, dotar con suficiencia y efectividad los recursos económicos, materiales y humanos y obligar a los padres de familia para que envíen a sus hijos para que reciban este tipo de educación.

Una sexta iniciativa de reforma al artículo 3º fue presentada por el diputado Independiente José Ricardo Gallardo Cardona el 14 de marzo de 2019 y el mismo día turnado a las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales para dictamen (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 140-144).

Esta iniciativa plantea una nula relación entre la calidad de la educación y la actual realidad social en materia de infraestructura, mantenimiento y sustentabilidad educativa. La propuesta señala que esto es el resultado del poco interés del Estado que ha dejado dicha responsabilidad en manos de docentes y padres de familia, contraviniendo la gratuidad del artículo 3º. Por tal motivo se modifica dicho artículo para obligar al Estado a aportar los recursos necesarios para el mantenimiento y suministro de servicios básicos de la infraestructura educativa.

C) Iniciativas de diputados (turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados)

Otras iniciativas solo fueron turbadas o consideradas por la Comisión de Puntos Constitucionales como aquellas presentadas en la legislación anterior, las provenientes de las Congresos locales y otras tantas que por su naturaleza solo eran competencia de esta comisión. No obstante, al momento de la discusión y elaboración del dictamen la Comisión consideró necesario incluirlas.

El primero de estos casos es la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3º Constitucional presentada en sesión ordinaria el 30 de abril de 2018 por el Diputado Hernán de Jesús Orantes López del grupo parlamentario del PRI (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 144-146). La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnarse a la Comisión de Puntos Constitucionales, pero la presidencia de esta comisión recibió la iniciativa hasta el 19 de octubre de 2019. El objetivo de esta iniciativa consistía en incluir la materia de protección civil, de tal manera que tenga repercusión positiva en la educación de todos los mexicanos.

Caso similar fue el de la diputada Liliana Ivette Madrigal Méndez del grupo parlamentario del PRI quien presentó una iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3º Constitucional en sesión ordinaria del 30 de abril de 2018 (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 146-149). La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnarse a la Comisión de Puntos Constitucionales, pero la presidencia de esta comisión la recibió hasta el 19 de octubre de 2018. El objetivo de esta iniciativa era incorporar en la Constitución la obligación del Estado de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres ya que actualmente la educación que se imparte en las aulas promueve los estereotipos de género y el fortalecimiento de roles, contraviniendo uno de sus objetivos principales que es el de promover el respeto propio, el respeto mutuo y la cooperación entre mujeres y hombres.

Por su parte, en sesión de la Comisión Permanente de la LXIII Legislatura, celebrada en fecha 23 de mayo de 2018, los diputados Alicia Barrientos Pantoja y Virgilio Dante Caballero Pedraza, del grupo parlamentario de Morena, presentaron iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 3o. y 31 de la Constitución (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 149-153). La Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, mediante determinó que dicho proyecto se turnara a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la cual fue recibida en la Presidencia de esta Comisión el 19 de octubre de 2018. El objetivo de dicha iniciativa era elevar a rango Constitucional la obligatoriedad de la educación superior y de este modo asegurar el destino de los recursos para la docencia y la investigación científica y tecnológica para este nivel de estudios.

Iniciativas de reforma presentadas ya en la LXIV Legislatura pero que también sólo fueron turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales se encuentran:

La iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3º de la CPEUM presentada el 11 de septiembre de 2018 por el diputado Emmanuel Reyes Carmona del grupo parlamentario del Partido del PRD y suscrita por diputados del mismo

grupo parlamentario (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 153-156). La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnar a la Comisión de Puntos Constitucionales el 19 de octubre de 2018. El objetivo de esta iniciativa era eliminar la relación punitiva de la evaluación obligatoria con la permanencia en el empleo de los trabajadores de la educación, a la vez proyecta recuperar el camino hacia la calidad de la educación, equitativa y de colaboración y participación con los docentes.

Asimismo, se recibieron iniciativas procedentes de los Congresos locales, tal fue el caso de la iniciativa de reforma de la fracción III del artículo 3º de la CPEUM emitida por el Congreso del Estado de Veracruz en sesión ordinaria el 9 de octubre de 2018 (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 156-158). La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnarse a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen, la Presidencia de dicha comisión la recibió con fecha de 19 de octubre de 2018. La iniciativa tenía como objetivo que la evaluación siguiera siendo obligatoria para el ingreso, la promoción y el reconcomiendo del servicio profesional docente con el propósito de elevar la calidad educativa.

Por su parte, la diputada Sonia Rocha Acosta del grupo parlamentario del PAN presentó en sesión ordinaria del 9 de octubre de 2018 una iniciativa con proyecto de decreto para reformar los artículos: 3º y 31 Constitucionales (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 159-162). La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnarse a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen la cual fue recibida en la Presidencia de la Comisión el 19 de octubre de 2018. La iniciativa buscaba procurar el acceso universal a la educación superior como un derecho reconocido en la Constitución.

En sesión ordinaria del 18 de octubre de 2018 el diputado Irán Santiago Manuel del grupo parlamentario de Morena presentó iniciativa para reformar y derogar diversas disposiciones de la Constitución (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 162-168). La Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnar la iniciativa a la Comisión de Puntos

Constitucionales, la Presidencia de dicha comisión recibió la iniciativa el 19 de octubre de 2018. El objetivo de esta iniciativa es revertir la reforma de 2013, las razones se exponen con base en artículo escrito por Martha López Aguilar en la revista *El Cotidiano*³¹.

En la misma sesión ordinaria del 18 de octubre de 2018 también se emitió la iniciativa por la que por la que se reforma, adiciona y derogan los artículos 3º y 73 de la Constitución promovida por la diputado María Chávez Pérez del grupo parlamentario de Morena (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 169-179). La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnarse a la Comisión de Puntos Constitucionales misma que la recibió con fecha de 19 de octubre de 2018. Esta iniciativa buscaba modificar el marco constitucional para establecer una educación emancipadora, crítica, pública, gratuita, de calidad y social que corresponda a las necesidades de la sociedad mexicana.

En la sesión del 8 de noviembre de 2018 se dio cuenta del oficio del Congreso del Estado de Nuevo León con que se remite iniciativa que adiciona al artículo 3º Constitucional (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 179-181). La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnarse la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, la Presidencia de esta comisión la recibió el 9 de noviembre de 2018. El objetivo de esta iniciativa era incorporar al texto constitucional la definición de “Amor a la Patria”, con tres acepciones fundamentales: 1) aprender a defender nuestros impuestos, 2) aprender a defender nuestros recursos naturales, y 3) aprender a defender cualquier parte de nuestro patrimonio.

³¹ En el núm. 179 de la revista *El Cotidiano* editada por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Martha López publicó en 2013 el artículo: “Una reforma educativa contra los maestros y el derecho a la educación” en donde señala la reforma educativa de 2013 como la primera reforma estructural del gobierno de Enrique Peña Nieto como una política pública que representa la acumulación de acuerdos, alianzas, compromisos y pactos entre los poderes fácticos, nacionales e internacionales que se fueron configurando durante los últimos 4 sexenios y donde por primera vez los discursos de la OCDE, del Banco Mundial y organizaciones como Mexicanos Primero se han introducido en los artículos 3º y 73 de la CPEUM, representando una agresión grave a la educación pública, a los derechos laborales y sindicales de los trabajadores de la educación en México.

En la misma sesión ordinaria del 8 de noviembre el diputado Jorge Romero Herrera del grupo parlamentario del PAN presentó la iniciativa que reforma y adiciona los artículos 3º y 26 de la CPEUM (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 181-191). La presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnar la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen, la Presidencia de dicha comisión recibió la iniciativa el 9 de noviembre de 2018. La iniciativa buscaba crear el Instituto Nacional para la Vigilancia y Evaluación de los Programas, Acciones y Políticas Públicas, dotado de atribuciones suficientes para determinar incumplimientos en los objetivos de los programas.

En la sesión ordinaria del 6 de diciembre de 2018 el diputado Reginaldo Sandoval Flores del grupo parlamentario del Partido del Trabajo presentó iniciativa que reforman, adicionan y derogan el artículo 3º y 73 de la CPEUM (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 191-199). La Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnarse a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen y la Presidencia de la Comisión recibió la orden el 7 de diciembre de 2018. El objetivo de esta iniciativa era generar un modelo educativo que formara seres humanos con un enfoque holista y ecológico, que sustentara la visión pluralista en un país pluricultural y pluriverso como es México.

También en la sesión ordinaria del 6 de diciembre de 2018 se emitió la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3º Constitucional presentada por la diputada Ana Gabriela Guevara Espinoza del grupo parlamentario del Partido del Trabajo (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 200-201). La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnase a la Comisión de Puntos Constitucionales, de tal suerte que la Presidencia de dicha comisión la recibió el 7 de diciembre de 2018. La iniciativa se proponía la promoción de los derechos humanos.

En sesión de la Comisión Permanente celebrada el 9 de enero de 2019 la diputada Sonia Rocha Acosta del grupo parlamentario del PAN presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3º Constitucional (Anexo IV de la

Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 201-203). La Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnar la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales donde fue recibida por el Presidencia el 10 de enero de 2019. Esta iniciativa buscaba consolidar la autonomía universitaria de las universidades y demás instituciones de educación superior dentro del artículo 3º Constitucional.

En sesión ordinaria del 7 de febrero de 2019 el diputado Ernesto Javier Némer Álvarez del grupo parlamentario del PRI, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3º de la Constitución (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 203-205). La Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó turnar la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales donde fue recibida el 8 de febrero de 2019. El propósito de esta iniciativa es incorporar la Cultura de la Paz como eje rector de la educación de las y los mexicanos para contribuir en la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas.

La última iniciativa con proyecto de reforma al artículo 3º de la CPEUM promovida por diputados fue emitida en sesión del 26 de febrero de 2019 por la diputada Irma Juan Carlos del grupo parlamentario de Morena. La Presidencia de la Mesa Directiva determinó turnar a la Comisión de Puntos Constitucionales así llegó a su Presidencia el 27 de febrero de 2019 (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 205-207). La finalidad de esta iniciativa es preservar las lenguas indígenas desde la inclusión en los programas de estudio en los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria, otorgándoles el reconocimiento de lenguas nacionales, asimismo se busca que la información que se solicite en las instancias gubernamentales pueda recibirse en las lenguas indígenas seleccionadas.

4.2.2 Cámara de origen (Diputados)

La discusión y la aprobación son dos etapas que se observan en distintos escenarios, incluso en la misma Cámara. El primer escenario se observa en las comisiones que tienen que hacer un análisis, discusión y aprobación de la iniciativa que les fue turnada por la Mesa Directiva de la Cámara, para posteriormente presentar una minuta de esa iniciativa en el Pleno. El segundo escenario es precisamente el Pleno, donde se tendrá que discutir y aprobar o rechazar la minuta presentada por las comisiones.

4.2.2.1 Discusión y aprobación en las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados

Una vez que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó las iniciativas a las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales se inició un análisis para dictaminar las iniciativas de reforma educativa. Para realizar este dictamen, las Comisiones Unidas determinaron necesario recurrir al Parlamento abierto con la intención de abrir el debate e incluir la opinión de otros actores involucrados en el proceso educativo.

A) El Parlamento abierto en la Cámara de Diputados

El Parlamento abierto es un recurso de consulta ciudadana no vinculante, pero que permite al Congreso de la Unión tener un referente de la opinión de la ciudadanía en los temas que se legislan.

Haciendo uso de este recurso la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados convocó a una serie de audiencias públicas para escuchar a una diversidad de actores interesados en la reforma educativa. Se recibieron un total de 958 solicitudes para participar en las audiencias, de las cuales las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales seleccionaron 184 considerando la

pluralidad y la relevancia temática. De este modo se organizaron 7 mesas temáticas para las audiencias públicas en las que participaron diferentes actores del 6 al 16 de febrero de 2019.

Las características de cada mesa fueron las siguientes:

El miércoles 6 de febrero de 2019 se llevó a cabo la audiencia pública de docentes y representantes sindicales, en esta audiencia se presentaron 29 participantes de diferentes entidades federativas y niveles educativos quienes expusieron sus puntos de vista (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 230-239.)

El 8 de febrero de 2019 se realizó la audiencia pública de especialistas y académicos entre los que destacan Elsie Rockwell del Cinvestav, Alma Maldonado del Cinvestav, Gloria del Castillo Alemán de FLACSO México, Ángel Díaz Barriga del IISUE-UNAM, Hugo Vicente Aboites Aguilar de la UAM, Manuel Gil Antón del CES-COLMEX, Miguel Ángel Vertiz Galván del UPN-Ajusco, Diego Juárez de la Universidad Iberoamericana, Pedro Alejandro Flores Crespo de la UAQ, entre varios otros (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 239-250).

El 9 de febrero de 2019 se llevó a cabo la audiencia pública de escuelas normales y educación superior donde participaron 28 ponentes entre autoridades, directivos, docentes y estudiantes de las distintas instituciones de educación superior del país (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 250-258).

El 11 de febrero de 2019 se realizó la audiencia pública de diputadas y diputados locales y federales, senadoras y senadores de la República con una participación de 26 ponentes provenientes de todos los puntos de la República Mexicana (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 259-270).

El 13 de febrero de 2019 se reunieron en audiencia pública representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil y Organismos Nacionales e Internacionales,

donde se presentaron 27 ponencias (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 270-278).

El 15 de febrero de 2019 se llevó a cabo la audiencia pública de Asociaciones de Padres de Familia y Alumnos de diferentes tipos y niveles educativos en donde participaron 20 ponentes (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 278-283).

Finalmente el 16 de febrero de 2019 se realizó la última audiencia pública en el marco del parlamento abierto, ésta estuvo reservada para los organismos educativos públicos (INEE), autoridades educativas federales y estatales, en total se presentaron 9 ponencias (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 284-286).

B) Parlamento abierto digital

Con la intención de abrir más espacios de interacción con la ciudadanía, la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados habilitó una página de internet con la finalidad de recibir comentarios y propuestas sobre la iniciativa de reforma, esto comprendió un periodo de 28 de enero al 15 de febrero de 2019. En este espacio de diálogo se recibieron 435 comentarios además de 40 propuestas físicas presentadas ante la comisión. De ellas las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales presentaron 35 como referentes en el su dictamen (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 287-302).

C) La discusión y el dictamen de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados

Derivado de la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, de las iniciativas presentadas por las y los diferentes diputados y de los distintos foros tanto del Parlamento Abierto como aquellos organizados por los diversos grupos parlamentarios donde

participaron distintos actores involucrados en el proceso educativo mexicano, las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados presentaron un dictamen en sentido positivo, pero con modificaciones, de la iniciativa de reforma del Presidente de la República a la que suman puntos de las iniciativas de los diferentes grupos parlamentarios.

En el artículo 3º Constitucional se reformó el primer párrafo para incluir el derecho a la educación, sus tipos y modalidades así como su obligatoriedad por parte del Estado. Se adicionó un segundo párrafo que establece los principios de la educación. Se derogó el tercer párrafo, y el párrafo que anteriormente era el segundo se convirtió en el cuarto para establecer los fines y criterios de la educación. Al párrafo quinto se le añadió la priorización del interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en la impartición de la educación. En el párrafo sexto se adicionaron el reconocimiento a la labor del magisterio y su derecho a la formación, capacitación, y actualización. Asimismo en el párrafo séptimo se agregaron los lineamientos del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. En el párrafo octavo se sumó lo referente a la admisión, promoción y reconocimiento del Sistema de la Carrera de las Maestras y los Maestros. De igual modo, en el párrafo noveno se agregó la atención de las instituciones públicas de formación de docentes, de manera especial a las escuelas normales. En el párrafo décimo se incorporó el papel de los planteles educativos. El párrafo decimoprimeró adicionó el diseño de planes y programas de estudio. Mientras que el decimosegundo se ocupa de los contenidos y programas de estudio.

Con respecto a las fracciones, la I no sufrió reforma; reglamenta la educación laica. La fracción II inciso a) a b) tampoco sufrieron reforma, siguen reglamentando la educación democrática y nacional. La fracción II inciso c) se reformó para incorporar el respeto a la naturaleza y fomentos a la integración de las familias. La fracción II inciso d) se deroga. En la fracción II inciso e) se adicionó la equidad educativa. La fracción II inciso f) agregó la inclusión en la educación. La fracción II inciso g) incorporó la educación intercultural. La fracción II inciso h) adicionó la educación integral. La fracción II inciso i) agregó la educación de excelencia. La

fracción III fue derogada. La fracción IV no sufrió reforma y sigue reglamentando la educación gratuita. La fracción V se reformó para establecer el fomento a la investigación científica y tecnológica así como la difusión de la cultura. La fracción VI inciso a) se reformó para reglamentar la educación que impartan los particulares conforme a fines y contenidos de los programas de estudio. La fracción VI inciso b) no tuvo reformas sigue atendiendo la autorización de los particulares para impartir educación. Lo mismo con las fracciones VII y VIII que establecen la autonomía universitaria y la distribución de la función social de la educación respectivamente. La fracción IX se reformó para estipular lo referente al organismo público para la mejora continua de la educación. La fracción X adicionó los términos de la obligatoriedad de la educación.

4.2.2.2 Discusión y aprobación en el Pleno de la Cámara de Diputados

El 24 de abril de 2019 las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados presentaron ante el Pleno de la Asamblea el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan los artículo 3º, 31 y 73 de la CPEUM en materia educativa para discusión y sanción.

Para fundamentar el dictamen e incorporar una adenda se presentó la presidenta de la Comisión de Educación, la diputada Adela Piña Bernal de Morena. Asimismo, pasaron al estrado para definir su posición los diputados: Mauricio Alonso Toledo del PT, Óscar Bautista Villegas del PVEM, Abril Alcalá Padilla del PRD, Iván Arturo Pérez Negrón del PES, Mario Alberto Rodríguez Carrillo del MC, Alfredo Famat Bañuelos del PT, Ana Lilia Herrera Anzaldo del PRI, Ernesto Alfonso Robledo Leal del PAN, Mario Delgado Carrillo de Morena.

En la siguiente tabla se observa el orden de participación de legisladores para posicionarse ya sea a favor o en contra del dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales.

Tabla no. 8. Orden de participación de legisladores para posicionarse con respecto al Dictamen de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales ante el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2019

Diputado (a)	Posición	
	Favor	Contra
Dip. Lizeth Sánchez García del PT	X	
Dip. Azael Santiago Chepi de Morena		X
Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña del PRD	X	
Dip. Cynthia Iliana López Castro del PRI		X
Dip. Juan Pablo Sánchez Rodríguez de Morena	X	
Dip. Felipe Fernando Macías Olvera del PAN		X
Dip. Dulce María Sauri Riancho del PRI	X	
Dip. Carlos Alberto Morales Vázquez		X
Dip. Kehila Abigail Ku Escalante de MC	X	
Dip. Annia Sarahí Gómez Cárdenas del PAN		X
Dip. Flora Tania Cruz Santos de Morena	X	
Dip. Miguel Alonso Riggs Baeza del PAN		X
Dip. Eudoxio Morales Flores del PES	X	
Dip. Jorge Arturo Espadas Galván del PAN		X
Dip. Ana Karina Rojo Pimentel del PT	X	
Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez del PAN		X
Dip. Estela Núñez Álvarez de Morena	X	
Dip. Marco Antonio Adame Castillo del PAN		X

Fuente: Elaboración propia con base en Diarios de Debate de la Cámara de Diputados, Volumen III (24 de abril de 2019).

Una vez terminada la ronda de oradores, la Mesa Directiva solicitó al Pleno de la Asamblea votar de manera económica para saber sí el dictamen ya estaba suficientemente discutido en los general y en lo particular en los artículos no reservados³², el resultado por la votación fue afirmativa. Posteriormente se procedió

³² Se reservaron para su discusión en lo particular los artículos 3º, 31 y 73 y los transitorios quinto, noveno, décimo, decimoquinto, décimo sexto y decimoséptimo. En la Mesa Directiva se recibieron 41 documentos que contenían 45 propuestas de modificación de 25 diputados y diputadas.

a la votación del dictamen en lo general y en lo particular de los artículos no reservados, se emitieron 381 votos a favor, 79 en contra y dos abstenciones por lo que se consideró una mayoría calificada que aprobó el dictamen.

Seguidamente se pasó a discutir en lo particular los artículos reservados, para ello hicieron uso del estrado los diputados: María Rosalía Jiménez Pérez del PT, María Rosete Sánchez del PES, Carlos Alberto Morales Vázquez (Sin Partido), José Luis Montalvo Luna del PT, Azael Santiago Chepi de Morena, Lorena del Socorro Jiménez Andrade de Morena, Irán Santiago Manuel de Morena, Idalia Reyes Miguel de Morena, Maribel Aguilera Chairez de Morena, Reyna Celeste Ascencio Ortega de Morena, Carlos Sánchez Barrios de Morena, Rubén Cayetano García de Morena, Jesús Sergio Alcántara Núñez PVEM, Margarita García García del PT, María Chávez Pérez de Morena, Dulce María Sauri Riancho del PRI, María de los Ángeles Gutiérrez Valdez del PAN, Isabel Margarita Guerra Villarreal del PAN, Marcos Aguilar Vega del PAN.

Cada una de estas propuestas de modificación se sometió a votación para su discusión, pero no lograron los votos suficientes para llegar a discutirse. Sólo la propuesta de la diputada Reyna Celeste Reyna Ortega fue votada como afirmativa para discusión, aprobada como propuesta e incorporada al dictamen.

Dicha propuesta de modificación al dictamen tuvo como propósito incorporar al párrafo decimotercero del artículo 3º la educación sexual para quedar como sigue: los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de ciencias y humanidades, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las ciencias extranjeras indígenas de nuestro país, la educación física y sexual, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la literacidad y el cuidado al medio ambiente, entre otros (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Volumen III, 24 de abril de 2019: 435-436).

Terminada la lista de reserva se procedió a la votación nominal para sancionar en lo particular los artículos 3º con las modificaciones aceptadas al párrafo 12 por la asamblea y los artículos 31 y 73, quinto, noveno, décimo quinto, décimo sexto y décimo séptimo transitorios en términos del dictamen. El resultado

de la votación arrojó: 356 votos favor, 2 abstenciones y 61 en contra, mayoría calificada. De este modo quedó aprobado el proyecto de decreto y se turnó al Senado de la República para sus efectos constitucionales.

4.2.3 La Cámara revisora (Senadores)

Una vez que el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos: 3º, 31, y 73 de la CPEUM se turnó el dictamen a la Cámara revisora. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores recibió dicho dictamen el 25 de abril de 2019 y determinó turnarse a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda para su estudio y dictamen.

4.2.3.1 Discusión y dictamen en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda

Estas comisiones se auxiliaron también del parlamento abierto y tomaron en consideración diversas iniciativas que se presentaron en la Cámara de Senadores para discutir y desarrollar el dictamen correspondiente. A continuación se presentan los recursos que fueron considerados:

A) Iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores

Las siguientes fueron iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores y que, sin ser objeto de proceso legislativo, fueron consideradas como recursos para desahogar el proceso legislativo iniciado con la propuesta presidencial.

- El senador Martí Batres Guadarrama de Morena propuso incluir la obligatoriedad de la educación superior. En otra iniciativa también

propuso derogar el Sistema de Evaluación Educativa y establecer la proposición a cargos mediante concursos de oposición.

- La senadora Martha Cecilia Márquez Alvarado del PAN propuso incluir la obligatoriedad de la educación superior y garantía de accesibilidad y adaptabilidad en la educación que imparta el Estado.
- El senador José Narro Céspedes de Morena propuso incluir la obligatoriedad de la educación inicial y superior
- La senadora Cora Cecilia Pinedo Alonso del PT propuso eliminar el Sistema de Evaluación Educativa
- La senadora Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre del PT propuso establecer el principio de paz como criterio a nivel nacional.
- La senadora Blanca Estela Piña Gudiño de Morena propuso eliminar el Sistema de Evaluación Educativa. En otra iniciativa también proponía establecer el principio de no regresividad, en materia de presupuesto a la educación superior.
- La senadora Ma. Leonor Noyola Cervantes con aval del grupo parlamentario del PRD propuso establecer la prohibición expresa de las cuotas voluntarias por cualquier concepto, en relación con el derecho a la educación gratuita de los mexicanos.
- El senador Gilberto Herrera Ruiz de Morena propuso establecer la educación superior como obligatoria
- Los senadores Gilberto Herrera Ruiz y José Luis Pech Vázquez de Morena proponen establecer las bases del desarrollo económico y social del país a partir de la capacidad innovadora de los mexicanos inspirando a la independencia científica y tecnológica.
- Las senadoras Imelda Castro Castro y Lilia Margarita Valdez Martínez; y los senadores Rubén Rocha Moya y Daniel Gutiérrez Castorena de Morena proponen en materia de educación superior preservar los esquemas actuales de financiamiento de las universidades e instituciones de educación públicas de educación superior autónomas.

- Los senadores Dante Delgado Rannuro, Clemente Castañeda Hoeflich, Verónica Delgadillo García, Patricia Mercado Castro, Samuel García Sepúlveda, Indira Kempis Martínez y Juan Quiñonez Ruiz de MC propusieron garantizar las condiciones de equidad en la educación y establecer que la permanencia en el servicio profesional docente estará condicionada, únicamente, al cumplimiento de obligaciones administrativas, y en general, a las condiciones que se establezcan en los respectivos contratos de trabajo.
- Los senadores Cora Cecilia Pinedo Alonso y Alejandro González Yáñez del PT propusieron que las y los jóvenes residentes en la República Mexicana, que estudien en instituciones públicas y privadas de educación media superior dentro del territorio nacional, tengan derecho a recibir una cantidad económica del Gobierno Federal, por concepto de remuneración al estudio.
- Los senadores Clemente Castañeda Hoeflich y Verónica Delgadillo García de MC propusieron establecer como derecho de los ciudadanos, el tener acceso a la función pública en condiciones de igualdad y poder ejercer la misma en dichos términos. (En materia de educación superior).
- El senador Miguel Ángel Mancera Espinosa del PRD propuso educación incluyente para personas con discapacidad.
- La senadora María Leonor Noyola Cervantes del PRD propuso garantizar la educación a través de recursos económicos suficientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Los senadores Joel Padilla Peña y Alejandro González Yáñez del PT propusieron que la educación inicial comprenda las fases preconcepcional, prenatal, natal y posnatal hasta los tres años, así como la educación superior.
- La senadora Rocío Adriana Abreu Artiñano de Morena propuso incorporar la educación inicial y superior.

- El senador Primo Dothé Mata de Morena propuso la educación para el cuidado y prevención de la salud.
- La senadora Minerva Citlalli Hernández Mora propuso incluir en el texto constitucional la “educación humanista”, que permita el desarrollo social e integral del ser humano, que contribuyan a la sensibilidad y el rescate de los valores.
- La senadora Claudia Esther Balderas Espinoza de Morena propuso una nueva definición a la investigación científica para generar mayor precisión conceptual, para garantizar una formación científica integral.

B) El Parlamento abierto en la Cámara de Senadores

En el marco del Parlamento abierto la Cámara de Senadores también organizó foros de consulta coordinados por las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales del Senado de la República.

Bajo el nombre de “Hacia una nueva legislación para el fortalecimiento de la educación de niñas, niños y jóvenes” se llevó a cabo un foro que incluyó tres líneas temáticas: 1) Reforma Educativa 2019, rumbo a un modelo educativo; 2) el fortalecimiento de las escuelas normales, UPN y demás instituciones de educación superior formadoras de docentes y; 3) Propuesta de supresión del INEE y creación de un nuevo centro encargado de la revaloración del papel del docente. Se emitió una convocatoria para participar a la que respondieron 81 ponencias en la que participaron 111 personas: 5 ponencias de especialistas, 10 especialistas y legisladores en dos mesas de trabajo, 50 participantes con comentarios y preguntas.

El primer foro se realizó el 20 de febrero de 2019, en éste participaron especialistas como la Dra. Frida Díaz Barriga, investigadora de la UNAM; la Mtra. Silvia Irene Schmelkes del Valle, consejera del INEE y el Dr. Manuel Gil Antón, investigador del COLMEX (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 424-227).

Posteriormente, el 25 de febrero de 2018 se llevó a cabo un foro con legisladores y organizaciones de la sociedad civil especialistas en temas educativos. En este foro estuvieron presentes: el senador Rubén Rocha Moya (Morena), presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores; la senadora Minerva Hernández Ramos (PAN), secretaria de la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores; la senadora Ma. Guadalupe Saldaña Cisneros, el senador Daniel Gutiérrez Castorena, la senadora Verónica Delgadilla García y la senadora Beatriz Paredes Rangel. Asimismo, participaron: la Dra. Jennifer O'Donoghue, directora General de Mexicanos Primero; la Dra. Alma Maldonado Maldonado, investigadora del DIE-Cinvestav; el diputado Juan Elías Chávez, presidente de la Comisión de Educación, Ciencia y Cultura del Congreso de Guanajuato; el Lic. Carlos Fabián Aguirre, director general de Alianza de Maestros A. C.; el Mtro. Daniel López Gómez, director general Suma por la Educación; el Dr. Bernardo Naranjo Piñera, consejero del INEE; Arcelia Martínez Bordón, Vocera de Red Educación Derechos y Marco Fernández, Investigador Asociado de México Evalúa (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 427-433).

El segundo foro se realizó el 27 de febrero de 2019, éste estuvo dedicado a la discusión de la Educación Superior, a la Universidad Pedagógica Nacional y a las Escuelas Normales, en él participaron: el Dr. Axel Didriksson Takayanagui, Investigador, titular C de la UNAM; el Dr. Ángel Díaz Barriga, investigador de la UNAM y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias del Consejo Mexicano de Investigación Educativa y el Dr. Alberto Ramírez Martinell, catedrático de la Universidad Veracruzana (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 433-435).

Un tercer foro se realizó el 1º de marzo de 2019 en el que participaron alumnos, docentes, padres de familia y representantes sindicales y estudiantes, entre ellos se destaca: el Lic. Juan Carlos Fuentes Miramontes, secretario de educación en Jalisco; el Mtro. Bernardo Aguilar Montiel, consultor experto en modelos de calidad de primera infancia; el Ing. Agustín Rodríguez Fuentes,

secretario general del sindicato de trabajadores de la UNAM; el Dr. Jorge Ochoa Torres, docente; el Lic. René Antuna Contreras, coordinador estatal de telebachilleratos comunitarios de Durango. Mtra. Lucila Garfias Gutiérrez, docente agremiada en el SNTE; el Prof. Antonio Castro López, secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE; la Mtra. Carmen Guadalupe Marín, docente de la Universidad Intercultural de Chiapas; la Mtra. Hilda María Gallardo Álvarez, docente agremiada de la Sección 17 del SNTE; Mtro. Arturo Casados Cruz, secretario general del Sindicato Único de Trabajadores del CONALEP; Lic. José Renato Morales Pérez, Docente; Lic. Roberto Gante Palacios, Docente y representante de la Montaña Alta de Guerrero; Mtro. Eduardo Zavala Hernández, docente agremiado a la sección 47 del SNTE; Mtro. Héctor Alamilla Lara, docente agremiado al SNTE; Mtra. Sandra Carina Fernández Bardales, Docente agremiada de la Sección 26 del SNTE; Mtro. Iván García Solís, ex diputado federal y docente; Lic. Samantha Álvarez Ossio, madre de familia; Lic. Sergio Arturo Ángulo Medina, docente y representante sindical del Colegio de Bachilleres; Prof. Rosa María Córdoba, secretaria de Organización del Comité Ejecutivo Nacional Democrático del SNTE; Mtra. Marina Valdez Mendoza, Docente; Lic. Etienne Daniel Fass Alonso, docente; Lic. Edgar Montiel Robles, docente agremiado del SNTE y; el Dr. Arturo Vázquez Rangel, inspector general de Zona 10 del SNTE (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 435-450).

Asimismo, las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados solicitaron las relatorías e informes de foros sobre educación organizados por legisladores, comisiones o grupos parlamentarios entre principios de septiembre de 2018 a febrero de 2019.

De este modo se consideró para el análisis de la minuta el foro “Educación obligatoria, necesidades de cambio” organizado el 21 y 22 de noviembre por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República con la finalidad de escuchar la opinión de expertos y docentes en relación a las condiciones de educación obligatoria rumbo a la reforma de los artículos 3º, 31 y 73 de la CPEUM.

El foro se dividió en 8 mesas de trabajo. La mesa 1 se tituló: “La Educación ¿para qué? En ella participaron: el Dr. Manuel Pérez Rocha, rector fundador de la UACM; Dr. Sergio Gómez Navas Martínez, catedrático de la Universidad Pedagógica Nacional y el Dr. Gilberto Guevara Niebla, investigador (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 455-456).

En la mesa 2 “Educación inicial y básica. Acceso, aprendizaje y equidad” se presentó el Dr. Ángel Díaz Barriga, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Educación y la Universidad de la UNAM; el Mtro. Rodolfo Ramírez Raymundo del Instituto Belisario Domínguez del Senado; la Dra. Gisela Salinas Sánchez investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco y el Dr. Diego Juárez Bolaños Instituto de investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 456-457).

La mesa 3 llevó por nombre: “Fortalecimiento de las escuelas públicas. Condiciones de estudio y de trabajo”, en ella se presentaron: el Prof. Roberto Gabriel Gómez, docente de educación primaria en la Ciudad de México; el Prof. Octavio Cruz Uc Tzec, director de escuela primaria en Chetumal, Quintana Roo; la Mtra. Alejandra Huerta, ex investigadora del Instituto Belisario Domínguez del Senado; el Prof. Sergio Espinal García, del Comité Ejecutivo Democrático de Bases (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 458-459).

En la mesa 4: “Educación Media Superior y capacitación para el trabajo” se presentaron: el Dr. Eduardo Weiss, investigador del Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav; el Dr. Enrique Rentería Castro, vicepresidente de la Federación Mundial de Clubes, Centros y Asociaciones de la UNESCO; la Profa. Emiret Velasco Gutiérrez del Colegio de Bachilleres; el Mtro. Juan Pablo Arroyo, coordinador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 459-460).

En la mesa 5 denominada: “Formación inicial de maestros”, se presentaron: el Mtro. Adalberto Rangel de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco; el Prof. Óscar Cortés Jiménez de la Benemérita Escuela Nacional de Maestros; la Dra. Ruth Mercado del DIE-Cinvestav; y el Mtro. Manuel Quiles Cruz de la Universidad Pedagógica Nacional (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 460-461).

La mesa 6 se nombró: “Carrera profesional del magisterio: ingreso y promoción”, en ella participaron: la Profa. Berenice Luna Martínez, directora de una escuela primaria de Cuajimalpa, Ciudad de México; el Prof. Enrique Enríquez Ibarra de la sección IX- democrática, Ciudad de México; la Mtra. Concepción Torres Ramírez del Instituto Belisario Domínguez del Senado y el Dr. Alberto Arnaut de El Colegio de México (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 462-463).

La mesa 7 se denominó: “Un nuevo sistema para el desarrollo profesional del magisterio”, en ésta se presentaron: la Profa. Lourdes Cerón Melo, directora de un Jardín de Niños en Puerto Vallarta, Jalisco; el Prof. Alberto Medina Olazzo, docente de educación primaria en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; la Dra. Graciela Cordero Arroyo de la Universidad Autónoma de Baja California; la Dra. Aurora Loyo Brambila del IIS-UNAM (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 463-465).

En la mesa 8 estuvo dedicada a la: “Evaluación del Sistema Educativo”, en ella participaron: el Dr. Emilio Blanco Bosco, investigador de El Colegio de México; el Dr. Harvey Sánchez Spencer; el Prof. Julio César Moyao Gaspar representante de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Estado de Guerrero (CETEG); el Mtro. José Cuauhtémoc Ibarra Rosales y el Prof. Eligio Valdez Cervantes (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 465-467).

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Educación y Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores solicitaron también un informe de foros organizados por otros legisladores.

Tal fue el caso del diputado José Guillermo Aréchiga Santamaría que en conjunto con la Red de Colaboración y Fomento Educativo y de Maestros por México organizaron tres foros de los que enviaron reporte a las comisiones interesadas. Asimismo, el grupo parlamentario organizó los foros grupos deliberativo “Educación para la Cuarta Transformación” (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 467-469).

Otros foros y reuniones de trabajo que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Educación y Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores consideraron fueron: el foro “Retos y desafíos para el fortalecimiento de Estancias infantiles” organizado por el Dip. José Luis Montalvo Luna del PT; la reunión de trabajo con la organización “Maestros por México” organizado por el grupo parlamentario del PRD; la reunión de trabajo con la organización “Maestros por México” y la Dip. Cynthia Iliana López Castro del PRI; la reunión con el rector de la Universidad Autónoma Benito Juárez del estado de Oaxaca, directores de facultades y secretarios generales de sindicatos y el Dip. Azael Santiago Chepi de Morena; la reunión de trabajo con la organización “Maestros por México” con el grupo parlamentario de Morena; el Foro “Problemáticas y propuestas de los sistemas educativos” organizado por el grupo parlamentario de Morena; la reunión de trabajo “La Reforma Educativa con diferentes estado de la República Mexicana” con la Dip. Anita Sánchez Castro de Morena; la reunión de trabajo con becarios del CONACYT, investigadores y profesores de la UNAM y la Dip. María Eugenia Hernández Pérez de Morena; la reunión de trabajo con miembros de SUTDCONALEP y el Dip. Francisco Javier Ramírez Navarrete de Morena; la reunión de trabajo con integrantes del SNTE Sección X de Educación Media Superior y el Dip. Juan Pablo Sánchez Rodríguez de Morena; la reunión de trabajo “Encuentro con la Educación organizado por el grupo parlamentario del PES; la reunión de trabajo con la Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios con la Dip. Lidia García Anaya de Morena; la reunión de trabajo con la Comisión de Educación y Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación- Entrega de estados financieros y avances académicos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior; la reunión de trabajo con

profesores del Estado de Guerrero con la Dip. Araceli Ocampo Manzanares del Morena; la Mesa “Diálogos con expertos y representante de la Sociedad Civil para la inclusión de la educación básica especial” organizado por el grupo parlamentario del PT; el Foro “Perspectivas de los trabajadores universitarios, de la educación, investigación y cultura ante la Cuarta Transformación” con la Dip. Ana Karina Rojo Pimentel del PT; el foro “La Universidad del Siglo XXI” organizado por el grupo parlamentario de Morena; la reunión de trabajo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y la Junta de Coordinación Política; el foro “Problemática que enfrenta los universitarios por falta de recurso económicos” organizado por el grupo parlamentario de Morena; la Conferencia sobre la autonomía para los Centros de Educación Superior organizada por el Dip. Pablo Gómez Álvarez y el grupo parlamentario de Morena; y el foro Congreso Nacional de Educación Indígena organizado por el grupo parlamentario del PT.

C) Propuestas de reforma emitidas por diferentes legisladores

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores también consideraron las propuestas de reforma emitidas por integrantes de las distintas comisiones encargadas de dictaminar la iniciativa de reforma educativa tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores (Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa, 30 de abril de 2019: 478-485).

De la Comisión de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se consideraron las propuestas de los diputados: Mildred Ávila Vera, Irán Santiago Manuel, Isabel Margarita Guerra Villarreal, María Marcela Torres Peimbert, María Chávez Pérez y Carmen Patricia Palma Olvera, Flor Ivon Morales Miranda, Edgar Guzmán Valdez, Erasmo González Robledo, Azael Santiago Chepi, Zaira Ochoa Valdivia, Juan Pablo Sánchez Rodríguez, Lorena del Socorro Jiménez Andrade, Dip. Flora Tania Cruz Santos, Pablo Gómez Álvarez y Lucio Ernesto Palacios Cordero.

También se consideraron las propuestas que los Senadores Eduardo Murat Hinojosa del PVEM y el Senador Casimiro Méndez de Morena que hicieron llegar a la Cámara de Diputados sus propuestas. Asimismo se tomaron en cuenta los acuerdos de los Congresos locales de los estados de Zacatecas y San Luis Potosí.

D) Discusión y aprobación en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda

El 29 de abril de 2019 se reunieron en sesión extraordinaria las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores para discutir la minuta de dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la CPEUM, en materia educativa.

En esta reunión se acordó incorporar de manera íntegra el dictamen presentado por la Cámara de Diputados. Sin embargo, las comisiones consideraron necesario aclarar que las distintas disposiciones sobre la gratuidad de la educación superior que contiene la minuta se discutirán en la legislación secundaria como lo establece los artículos décimo cuarto y décimo quinto transitorio de la misma minuta. Asimismo, se consideró que para instrumentar esta reforma en los estados es necesario de aportaciones adicionales de parte del gobierno federal.

En la siguiente tabla se pueden observar los integrantes de las distintas comisiones y su respectivo voto:

Tabla no. 9. Votación del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda

Comisión de Puntos Constitucionales			
Senador (a)	A favor	En contra	Abstención
Sen. Oscar Eduardo Ramírez Aguilar (Morena) PRESIDENTE	X		
Sen. Indira de Jesús Rosales San Román (PAN) SECRETARIA		X	

Sen. Sylvana Beltrones Sánchez (PRI) SECRETARIA			X
Sen. Joel Molina Ramírez (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. Cristóbal Arias Solís (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. Arturo Bours Griffith INTEGRANTE	X		
Sen. Ma. Soledad María Soledad Luévano Cantú (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. José Alejandro Peña Villa (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. José Narro Céspedes (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. Damián Zepeda Vidales (PAN) INTEGRANTE		X	
Sen. Julen Rementería de Puerto (PAN) INTEGRANTE		X	
Sen. Claudia Ruiz Massieu Salinas (PRI) INTEGRANTE			X
Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda (MC) INTEGRANTE	X		
Sen. Omar Obed Maceda Luna (PRD) INTEGRANTE			X
Sen. Nancy De la Sierra Arámburo (PT) INTEGRANTE	X		
Sen. Raúl Bolaños Cacho Cué (PVEM) INTEGRANTE	X		
Comisión de Educación			
Sen. Rubén Rocha Moya (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. Ángel García Yáñez (PRI) SECRETARIO	-	-	-
Sen. Minerva Hernández Ramos (PAN) SECRETARIO		X	
Sen. Daniel Gutiérrez Castorena (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. Casimiro Méndez Ortiz (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. Aníbal Ostoa Ortega (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. Antares Guadalupe Vázquez Alatorre (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. Blanca Estela Piña Gudiño (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. María Guadalupe Covarrubias Cervantes (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros (PAN) INTEGRANTE		X	
Sen. Marco Antonio Gama Basarte (PAN) INTEGRANTE		X	
Sen. Beatriz Paredes Rangel (PRI) INTEGRANTE			X

Sen. Verónica Delgadillo García (MC) INTEGRANTE	X		
Sen. Omar Obed Maceda Luna (PRD) INTEGRANTE			X
Sen. Joel Padilla Peña (PT) INTEGRANTE	X		
Comisión de Estudios Legislativos, Segunda			
Sen. Ana Lilia Rivera Rivera (Morena) PRESIDENTA	X		
Sen. José Erandi Bermúdez Méndez (PAN) SECRETARIO	-	-	-
Sen. Salomón Jara Cruz (Morena) SECRETARIO	X		
Sen. J. Félix Salgado Macedonio (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. Jesusa Rodríguez Ramírez (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. Joel Molina Ramírez (Morena) INTEGRANTE	X		
Sen. Damián Zepeda Vidales (PAN) INTEGRANTE	-	-	-
Sen. Dante Delgado (MC) INTEGRANTE	X		
Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa (PRD) INTEGRANTE	-	-	-
Sen. Mario Zamora Gastélum (PRI) INTEGRANTE			X
Sen. Nancy de la Sierra Arámburo (PT) INTEGRANTE	X		

Fuente: Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2019

4.2.3.2 Discusión y sanción en el Pleno de la Cámara de Senadores

El 30 de abril se presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia educativa, aprobado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Educación; y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores.

Antes de discutir y sancionar fue necesario presentar el dictamen, esto ocurrió a cargo de los senadores: Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, a nombre de la Comisión de Puntos Constitucionales; Rubén Rocha Moya, a nombre de la Comisión de Educación; Martha Cecilia Márquez Alvarado; y Ana Lilia Rivera Rivera, a nombre de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda.

Posteriormente se procedió a fijar las posturas de los grupos parlamentarios, intervinieron los senadores: Elvia Marcela Mora Arellano, del PES; Omar Obed Maceda Luna, del PRD; Raúl Bolaños Cacho Cué, del PVEM; Joel Padilla Peña, del PT; Verónica Delgadillo García, de Movimiento Ciudadano; Beatriz Elena Paredes Rangel, del PRI; Minerva Hernández Ramos, del PAN; y Antares Guadalupe Vázquez Alatorre, del Partido Morena.

Tabla no. 10. Orden de participación de senadores para posicionarse con respecto al Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda presentado ante el Pleno de la Cámara de Senadores el 30 de abril de 2019

Diputado (a)	Posición	
	Favor	Contra
Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros (PAN)		X
Sen. Casimiro Méndez Ortiz (Morena)	X	
Sen. Marco Antonio Gama Basarte (PAN)		X
Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda (MC)	X	
Sen. Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz (PAN)		X
Sen. Gabriela Benavides Cobos (PVEM)	X	
Sen. Gustavo Enrique Madero Muñoz (PAN)		X
Sen. Salomón Jara Cruz (Morena)	X	
Sen. Indira de Jesús Rosales San Román (PAN)		X
Sen. Geovanna del Carmen Bañuelos De la Torre (PT)	X	

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de Debate del Cámara de Senadores (30 de abril de 2019)

Una vez que intervinieron cinco oradores en pro y cinco en contra se procedió a consultar a la Asamblea para saber si el asunto estaba suficientemente discutido en lo general, en votación económica la Asamblea consideró que el asunto estaba suficientemente discutido. En razón de ello se abrió el registro para reservar artículos o para presentar adiciones.

De este modo presentaron reservas para discusión en lo particular los senadores: Alejandra Lagunes Soto Ruíz, Miguel Ángel Mancera Espinosa, Omar Obed Maceda Luna, Verónica Delgadillo García, Patricia Mercado, Blanca Estela Piña Gudiño, Damián Zepeda Vidales, Gustavo Enrique Madero Muñoz, Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, Gina Andrea Cruz Blackledge, Minerva Hernández Ramos, Josefina Vázquez Mota, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, María Guadalupe Saldaña Cisneros, Beatriz Elena Paredes Rangel, Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, Sylvana Beltrones Sánchez, Manuel Añorve Baños, Samuel Alejandro García Sepúlveda; Noé Fernando Castañón Ramírez, Antonio García Conejo, Juan Manuel Fócil Pérez, Emilio Álvarez Icaza Longoria y Héctor Vasconcelos.

De todas estas propuestas de reservas en lo particular sólo se aprobó en el Pleno la propuesta del senador Héctor Vasconcelos para agregar a la exposición de motivos que: “Esta reforma constitucional promoverá los valores humanistas y científicos, en concordancia con el carácter laico de la educación que imparte el Estado”.

Posteriormente se pasó a la votación nominal en lo particular de los artículos en reserva, los resultados arrojaron 81 votos a favor, 39 en contra y dos abstenciones. El resultado de la votación en lo particular de los artículos reservados no alcanzó la mayoría calificada de las dos terceras partes del Pleno, así que se resolvió regresar a la Cámara de Diputados como aprobada en lo general pero con reservas en lo particular para los efectos constitucionales (*Cfr.* Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 212-981).

El 8 de mayo de 2019 la minuta fue aprobada por el Senado de la República en lo general, pero no en los artículos reservados, por lo que se regresó a la Cámara

revisora, allí fue recibida por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Educación para su análisis y discusión.

Las modificaciones que la Cámara revisora hizo al proyecto de reforma que presentó a la Cámara de origen consistió en: reformar la fracción VI y su inciso a) del artículo 3º, y la fracción XXIX-F del artículo 73; se adicionó un párrafo al artículo 3º, los incisos e), f), g) y h a la fracción II del artículo 3º; y se derogaron el inciso d) de la fracción II y la fracción III del artículo 3º.

En atención a ello, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Educación deliberaron incorporar las siguientes modificaciones:

- En el párrafo décimo se establece que los materiales, infraestructura y entorno de los planteles educativos sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación.
- En el párrafo décimo primero se establece la incorporación de las matemáticas y la lecto-escritura a los planes y programas de estudio, asimismo se realiza la precisión de la educación sexual y reproductiva.
- En el décimo transitorio se agrega la obligación para que el Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor a 180 días, defina una Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales con acciones para su fortalecimiento.
- En el décimo cuarto transitorio se adiciona un párrafo para que la Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación que corresponda, apruebe los recursos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción V del artículo 3º respecto a la ciencia, innovación y tecnología.
- En el décimo quinto transitorio se realizan ajustes de redacción con respecto al financiamiento de la educación superior, a efecto de cumplir con la obligatoriedad
- En el décimo sexto transitorio se precisa en el texto para dar certeza sobre los derechos de las maestras y los maestros, a fin de que prevalezca la rectoría del Estado conforme al párrafo segundo del artículo 3 (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Volumen III del 8 de mayo de 2019).

Estas modificaciones fueron presentadas por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Educación ante el Pleno de la Cámara de Diputados el mismo día 8 de mayo. La diputada Adela Piña Berna del grupo parlamentario de Morena y presidenta de la Comisión de Educación tuvo la encomienda de

fundamentar el dictamen ante el Pleno. Por su parte el diputado Marcos Aguilar Vega del PAN hizo uso de la palabra para fundamentar una moción suspensiva que finalmente no se tomó en consideración.

Posteriormente, para establecer la posición de los grupos parlamentarios participaron los diputados: Marco Antonio Gómez Alcantar del PVEM, Abril Alcalá Padilla del PRD, Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla de MC, Alfredo Femat Bañuelos del PT, Claudia Báez Ruiz del PES, Ana Lilia Herrera Anzaldo del PRI, Felipe Fernando Macías Olvera del PAN y Flora Tania Cruz Santos de Morena.

En la siguiente tabla se observa a los diputados que pasaron a tribuna para desarrollar la discusión según el orden a favor o en contra.

Tabla no. 11. Orden de participación para posicionarse con respecto al Dictamen presentado por las Comisiones de Educación y Puntos Constitucionales ante el Pleno de la Cámara de Diputadas el 8 de mayo de 2019

Diputado (a)	Posición	
	Favor	Contra
Dip. Miroslava Carrillo Martínez (Morena)	X	
Dip. Ricardo Villarreal García (PAN)		X
Dip. Martha Angélica Tagle Martínez (MC)	X	
Dip. José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña (PT)		X
Dip. José Luis Montalvo Luna (PT)	X	
Dip. Ernesto Alfonso Robledo Leal (PAN)		X
Dip. Laura Erika de Jesús Garza Gutiérrez (PES)	X	
Dip. Isabel Margarita Guerra Villarreal (PAN)		X
Dip. Jesús Sergio Alcántara Núñez (PVEM)	X	
Dip. María Marcela Torres Peimbert (PAN)		X
Dip. Martha Hortencia Garay Cadena (PRI)	X	
Dip. Annia Sarahí Gómez Cárdenas (PAN)		X
Dip. Mildred Concepción Ávila Vera (Morena)	X	
Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez (PAN)		X
Dip. Antonio Ortega Martínez (PRD)	X	

Dip. Laura Angélica Rojas Hernández (PAN)		X
Dip. María Chávez Pérez (Morena)	X	
Dip. Verónica María Sobrado Rodríguez (PAN)		X

Fuente: elaboración propia con base en datos de Diarios de Debates de la Cámara de Diputados, Volumen III del 8 de mayo de 2019

Una vez que el Pleno determinó suficientemente discutida la minuta se procedió a revisar las propuestas de modificación de los siguientes diputados: Marco Antonio Adame Castillo (PAN), Juan Carlos Romero Hicks (PAN), la diputada Carmen Patricia Palma Olvera (Morena), Ana Ruth García Grande (PT), José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña (PT), Abril Alcalá Padilla (PRD), Margarita García García (PT), Teresita de Jesús Vargas Meraz (Morena), María Rosalía Jiménez Pérez (PT), María Alemán Muñoz Castillo (PRI), Frida Alejandra Esparza Márquez (PRD), Marcos Aguilar Vega (PAN), Annia Sarahí Gómez Cárdenas (PAN) y Lourdes Érika Sánchez Martínez (PRI).

De estas propuestas de modificación sólo fue considerada para discusión la presentada por la diputada Lourdes Érika Sánchez Martínez del PRI quien considera necesario especificar en el artículo décimo quinto transitorio en las fracciones VIII y X qué es la federación quien debe asumir la responsabilidad presupuestal de la educación superior y no las entidades federativas y municipios. La propuesta de modificación fue respaldada por los diputados Juan Pablo Sánchez Rodríguez de Morena, Oscar Bautista Villegas del PVEM y Enrique Ochoa Reza del PRI. La modificación se votó a favor y se incorporó al dictamen.

Posteriormente se procedió a la votación de los artículos reservados. Los resultados fueron un total de 389 votos a favor, 60 en contra y dos abstenciones. Por lo que la presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados consideró que la minuta estaba aprobada en lo general y en los artículos reservados. De este modo se regresó la minuta a la Cámara de Senadores y se solicitó se turnará a las Cámaras locales y de la Ciudad de México para su ratificación.

El 8 de mayo por la tarde la Cámara de Senadores recibió la minuta de parte de la Cámara de Diputados y decidió turnar a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda para su análisis, discusión y dictamen. La resolución de estas comisiones fue dictaminar en sentido positivo coincido en el texto propuesto por la cámara colegisladora³³.

El 9 de mayo de 2019 las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda presentaron ante el Pleno de la Cámara de Senadores la minuta con proyecto de decreto que reforma y modifica diferentes disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la CPEUM.

Para presentar las posiciones de los distintos grupos parlamentarios intervinieron los senadores: Sasil De León Villard del PES, Miguel Ángel Mancera Espinoza del PRD, Eduardo Enrique Murat Hinojosa del PVEM, Cora Cecilia Pinedo Alonso del PT, Samuel Alejandro García Sepúlveda y Verónica Delgadillo García de MC, Beatriz Elena Paredes Rangel del PRI, Minerva Hernández Ramos del PAN y Rubén Rocha Moya de Morena.

Posteriormente se procedió a la discusión. En lo general sólo se presentaron dos intervenciones en contra por los senadores Marco Antonio Gama Basarte y Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, ambos del PAN.

Para proponer modificaciones en lo particular intervinieron los senadores: María Guadalupe Murguía Gutiérrez (PAN), Mauricio Kuri González (PAN), Damián Zepeda Vidales (PAN), Martha Cecilia Márquez Alvarado (PAN), Josefina Vázquez Mota (PAN), Gustavo Enrique Madero Muñoz (PAN), Emilio Álvarez Icaza Longoria

³³ No obstante, no todos los integrantes de las Comisiones Unidas estuvieron a favor. De la Comisión de Puntos Constitucionales en contra votaron los senadores: Indira de Jesús Rosales San Román, Julen Rementería del Puerto, Damián Zepeda Vidales, mientras que la senadora Sylvia Beltrones Sánchez se abstuvo de votar. De la Comisión de Educación votaron en contra los senadores: Minerva Hernández Ramos y Maco Antonio Gama Basarte, mientras que la senadora María Guadalupe Saldaña Cisneros se abstuvo de votar. En la Comisión de Estudios Legislativos votaron en contra los senadores: José Erandi Bermúdez Méndez y Damián Zepeda Vidales.

(Sin Partido) y Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz (PAN). Sin embargo, ninguna de sus propuestas fue admitida para discusión por el Pleno.

Una vez terminada la etapa de discusión se procedió a la votación nominal en lo particular de las posiciones normativas reservadas de los artículos: 3º, 31 y 73 y de los transitorios reservados en términos del dictamen presentado. Los resultados de la votación fueron 97 votos a favor, 22 en contra y una abstención. De este modo, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores declaró aprobada en lo general y en lo particular el proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos: 3º, 31 y 73 de la CPEUM, en materia educativa. Asimismo se remitió el proyecto a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México para los efectos constitucionales correspondientes.

El martes 14 de mayo el proyecto de reforma educativa alcanzó la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales entre las que se encontraban: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, posteriormente se sumaron: Michoacán, Jalisco, Quintana Roo y Ciudad de México.

Fue así como el 15 de mayo el Poder Ejecutivo realizó la declaratoria de constitucionalidad del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º., 31 y 73 de la CPEUM, en materia educativa.

Recapitulación

El objetivo de este capítulo fue presentar el proceso legislativo por el que transitó la reforma educativa de 2019 para su institucionalización formal. Par ello fue necesario tener presente cómo se entiende dicho proceso desde la teoría del derecho, pero sobre todo, cómo se establece en el artículo 71 de la CPEUM, allí se pudo observar que los principales actores para emprender una reforma a nivel constitucional son:

a) el presidente de la República; b) los legisladores; c) las Legislaturas de las entidades federativas, y; d) los ciudadanos en un número equivalente al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

Se observó que para que una ley logre institucionalizarse formalmente, es decir, se incorpore al texto de la CPEUM debe transitar por un proceso que básicamente consta de: 1) una iniciativa que se presenta en una Cámara de origen; 2) en la Cámara de origen se discute primero en las comisiones que elaborarán un dictamen para presentarlo posteriormente en el Pleno, donde el dictamen será votado a favor o en contra, si es en contra se desecha, si es a favor se turna a la Cámara revisora; 3) la Cámara revisora seguirá el mismo proceso que su homóloga: al recibir el documento lo turnará a las comisiones competentes en donde se elaborará un dictamen para presentarlo ante el Pleno, allí se podrá votar a favor o en contra, si es en contra se regresa a la Cámara de origen para revisar sus recomendaciones, si es a favor y la reforma es a nivel constitucional se envía a los Legislaturas locales para su ratificación, cuando se logra la mayoría de aceptación en los Congresos locales se pasa a la siguiente etapa; 4) la sanción por parte del Ejecutivo Federal y la posterior publicación.

Este mismo proceso siguió la reforma educativa de 2019. El 12 de diciembre de 2018 el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de reforma constitucional en materia educativa que tenía como propósito derogar la reforma educativa de 2019 a la que denominó “la mal llamada reforma educativa”, la principal razón que se expuso es que atentaba contra los derechos de los maestros y maestras, dicha iniciativa se fundamentó en la Consulta Nacional por una Educación de la Calidad con Equidad realizada de septiembre a noviembre de 2018.

A este proyecto de reforma se le sumaron otras iniciativas de reforma provenientes de legisladores y de Legislaturas locales, de las que destacan la iniciativa presentada por los coordinadores del PAN, PRI, PRD y MC en coordinación con una asociación civil llamada Red Educación Derechos que agrupa a diferentes académicos interesados en la educación. También se recuperaron

iniciativas promovidas en LXIII Legislatura y que por cuestión de tiempo no se lograron discutir en su momento.

El año de 2019 se inició con la mira puesta en la reforma educativa, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores comenzaron a organizar reuniones, foros y congresos con diferentes actores involucrados en la política educativa. Así se atendió el parlamento abierto, un recurso que tiene el Congreso de la Unión para escuchar las propuestas y opiniones de la sociedad civil. En estas reuniones se expusieron argumentos que más tarde fueron retomados por los distintos legisladores en los debates que tuvieron lugar en la Cámara de Diputados y en la de Senadores.

Todos estos argumentos, tanto de las iniciativas como las opiniones vertidas en el marco del parlamento abierto, fueron considerados por la Cámara de Diputados que el 27 de marzo de 2019 reunió a las Comisiones de Educación y Puntos Constitucionales para desarrollar un dictamen. En esta primera reunión se sentaron las bases del proyecto de reforma, se discutieron las distintas iniciativas, pero cobraron protagonismo la iniciativa presidencial y la iniciativa de los coordinadores del PAN, PRI, PRD y MC. El 24 de abril se presentó el dictamen ante el Pleno de la Cámara de Diputados que fue aprobado y turnado a la Cámara de Senadores.

El 25 de abril la Cámara de Senadores recibió el dictamen aprobado por la Cámara de origen y lo turnó a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Educación y Estudios Legislativos, segunda, en donde no tuvo modificaciones, así que el 30 de abril se presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores, allí se aprobó en lo general pero no en los artículos reservados, de modo que el dictamen se regresó a la Cámara revisora.

La Cámara revisora atendió en el plazo de una semana algunas, no todas, de las recomendaciones de la Cámara revisora, de tal suerte que el 8 de mayo el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el nuevo dictamen. Al día siguiente, el 9 de mayo el Pleno de la Cámara de Senadores hizo lo mismo y se turnó el dictamen

a los congresos locales. Finalmente el 15 de mayo de 2019 el Poder Ejecutivo sancionó la resolución a favor y se publicó la reforma educativa de 2019.

Durante este proceso hubo varios temas en disputa que pueden considerarse como los marcos discursivos tales como: la derogación del INEE y de la LINEE, así como la LSPD, en su lugar se promovió la revalorización de las maestras y los maestros y la creación de un organismo encargado de coordinar la evaluación educativa a la que se denominó Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu).

Sin embargo, para conocer los términos de la institucionalización de la reforma educativa de 2019 en México, es decir, las racionalidades en las que se fundamentaron este conjunto de acciones es necesario desarrollar un análisis que permita observar los hechos con las categorías de la TAC y con ello evaluar si en realidad dicha reforma es el producto de una democracia deliberativa. Para ello es necesario tener presente en todo momento el enfoque crítico de las políticas públicas porque a través de él es que se puede recuperar los discursos y argumentos que exponen los actores involucrados en una norma para su institucionalización.

TERCERA PARTE: EL ANÁLISIS

Capítulo V

Consideraciones metodológicas

En los capítulos anteriores se ha desarrollado un marco teórico que permite comprender la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México a partir de su proceso legislativo. Asimismo, se han trazado los ejes normativos en los cuales se puede visualizar si dicha reforma puede o no ser considerada como una política deliberativa.

Se ha observado que dicho proceso fue ampliamente discutido, en el que directa e indirectamente, han participado una diversidad de actores con distintos intereses, lo que ya es un indicador de la trascendencia de dicho proceso. Sin embargo, aún se desconoce los términos en los que los autores coordinaron sus acciones lingüísticas que llevaron a la institucionalización de la reforma educativa de 2019 en México.

Este capítulo tiene como objetivo diseñar un marco metodológico desde el enfoque crítico de las políticas públicas que contemple las consideraciones pertinentes para analizar las acciones desplegadas en el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México que finalmente condujo a la institucionalización formal de la norma.

Para ello, el capítulo se estructura en tres apartados. En el primer apartado se desarrolla el enfoque teórico metodológico que le permite a Habermas acceder a la interpretación de la acción social a través de una hermenéutica crítica y una pragmática universal que en conjunto construyen un marco analítico que sustituye el paradigma de la conciencia por el de la intersubjetividad lingüísticamente

mediada. Teniendo como fundamento metodológico a la hermenéutica crítica y como herramienta de análisis a la pragmática universal es posible construir un modelo de análisis que permita acceder a comprensión del sentido de la acción que los distintos actores desplegaron durante el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 y que culminó con su institucionalización formal.

En el segundo apartado se justifica el análisis documental como técnica de recolección de datos, asimismo se exponen los principales documentos de donde se obtendrá la información para identificar los discursos y argumentos de los distintos actores que participaron en la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México. Finalmente, en el tercer apartado se presenta la selección de las unidades de análisis, es decir, lo que se estudia de todo el proceso legislativo.

5.1 El enfoque metodológico

Este apartado tiene como propósito establecer un marco de referencia teórico metodológico que conduzca el análisis de los discursos de los actores involucrados en la institucionalización formal de la reforma educativa en México de 2019. Dado que el primer momento del análisis de esta investigación está determinado por las categorías de la TAC conviene esclarecer cuál es la postura metodológica desde la que se pronuncia el autor de dicha teoría.

Habermas fundamenta metodológicamente su teoría en la hermenéutica, ya que ella posibilita la interpretación de las distintas formas de acción. No obstante, el entramado teórico que desarrolla el autor no puede ajustarse a las interpretaciones de modelos deudores del paradigma de la conciencia, es por eso que se ve en la necesidad de desarrollar un tipo particular de hermenéutica crítica que al insertarse en el paradigma de la intersubjetividad lingüística pueda arrojar una interpretación de la acción de acuerdo con los implicados en ella.

Asimismo, Habermas tiene presente que los sujetos hacen cosas cuando dicen esas cosas, es decir, una acción no se limita al mero acto de emitir un enunciado, sino que todo acto de habla tiene un intención que subyace a la emisión del enunciado que permite la coordinación de la acción. Para comprender esas acciones inmanentes a las expresiones enunciativas Habermas desarrolla la pragmática universal, la cual hace posible la comprensión y la interpretación de las acciones lingüísticamente mediadas.

Con la hermenéutica crítica y la pragmática universal es posible construir el marco teórico metodológico que permite a esta investigación interpretar y comprender las acciones que los distintos actores desplegaron durante el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México que finalmente condujo a su institucionalización formal. En los siguientes subapartados se abordan con más detalle en qué consiste cada una de ellas.

5.1.1 La hermenéutica crítica

La teoría de la acción comunicativa recurre a la hermenéutica de los hechos pre-científicos con la intención de acceder a la comprensión del sentido de la acción social (Habermas, [1976] 2001). Este retorno a la hermenéutica para la comprensión de la acción social antecede al desarrollo de la pragmática universal que, finalmente, será la que opera las categorías de la TAC.

La hermenéutica como disciplina científica procede del uso teológico en la interpretación de los textos sagrados en el siglo XVI. En el siglo XVIII la hermenéutica comienza a tener un uso más académico con el desarrollo de la filología y la jurisprudencia. En el siglo XX se empieza a perfilar como una metodología de las ciencias sociales y las humanidades capaz de acceder a los significados de las expresiones humanas. De manera general, por hermenéutica se ha entendido:

[...] una reflexión sobre el *enunciar*, el *interpretar* y el *traducir*. En los tres casos la hermenéutica se vincula desde siempre a distintos modos de *comprensión* que, en último análisis, parece concentrarse e identificarse con la interpretación de lo dicho o de un lenguaje extraño mediante un proceso de traducción (Leyva, 2012: 134).

Acotada así, la hermenéutica queda reducida a una disciplina de interpretación de contenidos semánticos y simbólicos que aún resulta insuficiente para dar cuenta del sentido de la acción social, de la interacción de los miembros de una sociedad. No obstante, en ella se encuentran las posibilidades de comprender esa interacción si se logran hacer algunos ajustes que traspasen el contenido simbólico.

Habermas asume que el método de las ciencias sociales ha de ser la hermenéutica, pero no cualquier hermenéutica, sino una hermenéutica crítica que: 1) destruya la autocomprensión objetivista de las ciencias del espíritu; 2) que tenga presente los problemas que se siguen de la preestructuración simbólica del ámbito objetual de esas ciencias; 3) que afecte también la autocomprensión cientificista de las ciencias de la naturaleza, pero no a su metodología, y; 4) que sea funcional a la traducción de informaciones científicas al lenguaje del mundo social de la vida (Cfr. [1968] 2007: 282-283).

El mismo autor ([1970] 2007) hace una distinción entre: a) *la hermenéutica como arte* enfocada en la comprensión e interpretación del sentido de los contenidos semánticos del habla y los significados de textos fijados en sistemas simbólicos no lingüísticos, frecuentemente vinculados con el arte de convencer y persuadir, y; b) *la hermenéutica filosófica* que desde una postura crítica y una actitud reflexiva pone ante la conciencia las experiencias que hacemos con el lenguaje a partir de la competencia comunicativa. Es a partir de esta hermenéutica filosófica que Habermas puede desarrollar una hermenéutica crítica que logra satisfacer el enlace entre el lenguaje y la acción cuando se interpreta la semántica de lo dicho pero al mismo tiempo se logra una reflexividad de la acción de lo dicho.

La hermenéutica crítica ha de entenderse en el plano de la discusión filosófica que Habermas sostiene con Gadamer. Para Habermas la ontología hermenéutica

de Gadamer resulta conservadora porque representa una oportunidad para la perpetuación de malentendidos universales que se presentan como verdades objetivas:

Gadamer [...] es de la opinión que la clarificación hermenéutica de manifestaciones vitales ininteligibles o malentendidas ha de basarse siempre en un consenso fiablemente establecido por tradiciones convergentes. Pero esta tradición es para nosotros objetiva en el sentido de que en principio no podemos confrontarla a una pretensión de verdad (Habermas, [1968] 2007: 300).

Habermas es cauteloso con las implicaciones acríticas de las categorías de “tradición” y “prejuicio” presentes en la hermenéutica de Gadamer, considera que por medio de ellas se pueden reproducir y perpetuar de manera “racional” pseudocomunicaciones consensuales. La Ilustración sería un ejemplo de ello, al hacer valer un tipo de razón como principio de una comunicación distorsionada del saber. Así sólo se logran obcecaciones; pseudoacuerdos fácticos que perpetúan malentendidos (Cfr. Habermas, [1968] 2007: 301-302).

Es por ello que la hermenéutica crítica, a diferencia de la hermenéutica ontológica, centra su atención en la reconstrucción de las posibilidades de una teoría de la verdad que pueda ser sustentada por los implicados y no sólo por el sujeto del conocimiento:

Una hermenéutica críticamente ilustrada acerca de sí misma, que distinga entre penetración crítica y obcecación, tiene que convertir en parte suya el saber metahermenéutico acerca de las condiciones de posibilidad de la comunicación sistemáticamente distorsionada. Tiene que ligar la comprensión al principio del habla racional, según el cual la verdad sólo puede venir garantizada por aquel consenso que se hubiera obtenido y pudiera afirmarse a la larga bajo las condiciones idealizadas de una comunicación ilimitada y exenta de dominio (Habermas, [1968] 2007: 302).

Las condiciones de posibilidad de la verdad solo pueden estar determinadas por la coacción del reconocimiento universal vinculado a un sistema ideal de comunicación, y no por cualquier otro tipo de coacción. Este tipo ideal de comunicación reclama un modelo básico que no puede ser limitado al modelo de un

sujeto que da cuenta del acontecer del mundo, sino de una interacción de sujetos que se rinden testimonio del mundo compartido apelando a la observancia crítica de sus interlocutores y atendiendo a reglas mutuamente compartidas. En atención a ello Habermas buscará reconstruir las condiciones elementales del entendimiento intersubjetivo posible para dar cuenta de la acción social, así comenzará a desarrollar la pragmática universal.

5.1.2 La pragmática universal

El interés de la hermenéutica crítica sobrepasa la interpretación semántica, no se conforma con descifrar el significado de los contenidos simbólicos, sino que busca descifrar qué hacen con lo que se dicen las personas con la intención de dar cuenta de la verdad construida intersubjetivamente. Por eso no basta con recurrir a la semántica, a la sintáctica o a la fonética producidos por la lingüística o la filosofía del lenguaje, incluso la pragmática empírica sólo puede dar cuenta de hechos aislados que no trascienden al sujeto del conocimiento.

Para que la hermenéutica crítica logre su objetivo debe hacerse de una pragmática universal. Según Habermas: “la pragmática universal tiene como tarea identificar y reconstruir las condiciones universales del entendimiento posible” ([1976] 2001: 299). Es decir, a diferencia de la pragmática empírica, la pragmática universal tiene la capacidad de reconstruir las reglas básicas del entendimiento posible que puedan dar cuenta de una verdad que se construye con el testimonio de los implicados en los hechos y no desde la autoridad de un súper-sujeto.

La también llamada pragmática formal se inscribe en el espectro de las ciencias y disciplinas reconstructivas que tienen por objeto la reconstrucción de un saber pre teórico (conocimiento que se aplica sin tener necesariamente una conciencia reflexiva de ello), con esto la pragmática universal pretende recuperar las reglas universales que subyacen en los actos de habla y que los sujetos utilizan frecuentemente de manera inconsciente.

Cuando un sujeto da testimonio de un estado de cosas en el mundo hace uso de su competencia lingüística construyendo enunciados entendibles, a esto se le denomina *know how*. Sin embargo, desconoce las bases que sostienen esa competencia lingüística, a lo que se denomina *know that*. La pragmática universal se propone convertir ese *know how* en un *know that*. Al poner al descubierto ese *know that* se avanza en el desarrollo de una competencia comunicativa (Habermas, 2001: 307- 313).

Mientras que la competencia lingüística permite a los sujetos construir enunciados gramaticalmente correctos para darse entender, la competencia comunicativa produce las reglas necesarias para que esa intención de darse entender logre su éxito. De esta diferenciación emergen las pretensiones universales de validez:

Mientras que una oración gramaticalmente correcta satisface la pretensión de inteligibilidad, una emisión o manifestación lograda ha de satisfacer tres pretensiones más de validez, tiene que ser considerada como verdadera por los participantes, en la medida en que refleja algo perteneciente al mundo; tiene que ser considerada veraz, en la medida que expresa las intenciones del hablante, y tiene que ser considerada normativamente correcta, en la medida en que afecta a expectativas socialmente reconocidas (Habermas, 2001: 328).

Estas reglas permiten someter a una crítica intersubjetiva los actos de habla de los sujetos que intervienen en una conversación. De modo que todo acto de habla debe satisfacer, en primer lugar, una competencia lingüística que viene determinada por la pretensión universal de inteligibilidad, que se cumpla con las reglas gramaticales del lenguaje.

Pero también los actos de habla deben dar cuenta de la competencia comunicativa para lograr el entendimiento, para ello se deben satisfacer las pretensiones universales de la verdad: que lo que se diga coincida con el mundo compartido intersubjetivamente; la veracidad: la sinceridad que muestra que lo que dice el sujeto corresponde con lo que realmente piensa y siente, y; la rectitud normativa: que el proceder del sujeto cumple todas las normas establecidas de común acuerdo dentro de la comunidad de comunicación.

Estas reglas permiten observar una diferenciación con respecto a la idea de racionalidad. Por mucho tiempo la racionalidad estuvo limitada a la observancia de un actor en el mundo objetivo que reducía sus medios para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, con las reglas de pragmática universal la racionalidad de los actos cobra un nuevo sentido; el reconocimiento intersubjetivo de los actos de habla de los participantes en una comunicación.

5.1.3 Modelo de análisis

La hermenéutica crítica está interesada en unir la interpretación semántica del lenguaje con el de la acción social, ello es posible cuando se recurre a la teoría de los actos de habla de John Austin ([1963] 1998) donde establece que los enunciados siempre tienen un carácter performativo; las personas hacen algo cuando dicen algo. En este sentido ya no es suficiente referirse al enunciado sino es más preciso referirse al acto de habla que es un enunciado que lleva implícita la acción del sujeto que pretende establecer una conversación con otro. Habermas sostiene que:

Podemos decir que un acto de habla se logra cuando entre hablante y oyente se establece una relación, y por cierto la relación pretendida por el hablante, y cuando el oyente puede entender y aceptar el contenido emitido por el hablante en el sentido en que viene indicado en el propio acto de habla (2001: 334).

El acto de habla implica una relación intersubjetiva y se constituye en unidad de análisis de la acción comunicativa siempre y cuando cumpla con las pretensiones de validez de la pragmática universal que toman los involucrados en una conversación para evaluar si su interlocutor cumple con la inteligibilidad, la verdad, la veracidad y la rectitud normativa.

Los actos de habla pueden ser locucionarios, ilocucionarios o perlocucionarios³⁴. Habermas es atento al señalar que sólo los actos ilocucionarios

³⁴ Austin distingue entre *acto locucionario*, *acto ilocucionario* y *acto perlocucionario*. Llama *locucionario* al contenido de las oraciones enunciativas ('p') o de las oraciones enunciativas nominalizadas ('que p'). Con los *actos locucionarios* el hablante expresa estados de cosas;

persiguen el entendimiento y por lo tanto son los únicos que pueden aspirar a convertirse en acciones comunicativas. Por su parte los actos perlocucionarios que buscan influir en las decisiones de los interlocutores se han de considerar como acciones estratégicas lingüísticamente mediadas:

Cuento, pues, como acción comunicativa aquellas interacciones mediadas lingüísticamente en que todos los participantes persiguen con sus actos de habla fines ilocucionarios y sólo fines ilocucionarios. Las interacciones, en cambio, en que a lo menos uno de los participantes pretende con sus actos de habla provocar efectos perlocucionarios en su interlocutor las considero como estratégicamente mediadas lingüísticamente (Habermas, [1981] 2002 TI: 378).

De modo que para que un acto de habla sea considerado como del tipo ilocucionario el hablante debe atender por lo menos a alguna de las pretensiones de validez, de tal suerte que apele a la crítica de su interlocutor, éste a su vez tiene que evaluar si aquel cumple satisfactoriamente con las pretensiones de validez. En esta evaluación puede resultar que el interlocutor aprueba las pretensiones de validez de quien ha iniciado la conversación, si es así hubo una acción comunicativa que logró el acuerdo o el consenso de la situación en disputa. Pero también puede darse el caso que el interlocutor deseche el acto de habla porque considera que incumple algunas de las pretensiones de validez, si es así se asume que el sujeto que inició la conversación utilizó encubrimientos o engaños como estrategia de su acción:

Cuando un hablante rechaza un acto de habla por no considerarlo normativamente correcto, por considerarlo no verdadero, o por considerarlo no veraz, lo que está expresando con su “no” es que la emisión no cumple con las funciones de asegurar una relación interpersonal, de servir a la exposición de un estado de cosas, o de manifestar vivencias subjetivas, y ello

dice algo. Con los *actos ilocucionarios* el agente realiza una acción diciendo algo. El rol ilocucionario fija el modo en que se emplea una oración (*'M p'*): afirmación, promesa, mandato, confesión, etc. En condiciones estándares el modo se expresa mediante un verbo realizativo empleado en la primera persona del presente indicativo [...] con los actos perlocucionarios el hablante busca causar un efecto sobre su oyente. Mediante la ejecución de un acto de habla causa algo en el mundo. Los tres actos que distingue Austin puede, por tanto caracterizarse de la siguiente forma: decir *algo*; hacer *diciendo* algo; causar algo *mediante lo que se hace* diciendo algo (Habermas, [1981] 2002 T I: 370-371).

por no estar en concordancia, bien sea con nuestro mundo de relaciones interpersonales legítimamente ordenadas, o con el mundo de estado de cosas existentes, o con el mundo de vivencias subjetivas propias de cada uno (Habermas, [1981] 2002 TI: 394).

Esto permite deducir que la institucionalización formal de una ley es el resultado de acuerdos, de acciones comunicativas. En primer momento la iniciativa de reforma de una ley es un acto de habla que ha de buscar la aprobación de sus interlocutores quienes evalúan que dicho acto de habla atiende de manera satisfactoria las pretensiones de validez, de aprobarse dicha ley se asume que se cumplió con las pretensiones de validez como acto de habla.

Este es el modelo lógico de una acción comunicativa pero es necesario hacer un análisis más detenido en busca de la verdadera racionalidad que motivó los actos, pues quizá la institucionalización formal de una ley logró el éxito a partir de actos estratégicos con recursos de encubrimiento y engaño.

Por otro lado, los actos de habla de tipo de ilocucionarios se pueden interpretar según su fuerza ilocucionaria, es decir, cómo es que el hablante desea que su acto de habla sea interpretado por el oyente. Habermas ha desarrollado una clasificación de casos puros o idealizados de habla:

- los actos de habla constatativos en que se emplean oraciones enunciativas elementales;
- los actos de habla expresivos en que aparecen oraciones elementales de vivencia (en primera persona del presente indicativo)
- los actos de habla regulativos en las que aparecen oraciones exigibles elementales (como en el caso de las órdenes) u oraciones elementales de intención (como en el caso de las promesas) (Habermas, [1981] 2002 TI: 395).

Esta clasificación permite construir el modelo de análisis de una situación ideal de habla que se exprese de la siguiente manera:

[Todo acto de habla viene representado] por Mp , siendo “ M ” el componente ilocucionario y “ p ” el componente proposicional; y si designamos por $M_{(c)}$ el uso cognitivo del lenguaje, por $M_{(e)}$ el expresivo y por $M_{(r)}$ el regulativo; entonces sirviéndonos de esas actitudes básicas podemos distinguir intuitivamente en qué sentido quiere el hablante que se interprete en

cada caso el contenido proposicional. En una emisión válida de tipo $M_{(e)}^{35} p$, “ p ” significa un estado de cosas que existe en el mundo objetivo; en una emisión válida de tipo $M_{(e)} p$, p significa una vivencia subjetiva que el hablante manifiesta y que queda asignada a su *mundo subjetivo*; y en una emisión válida de tipo $M_{(r)} p$, p significa una acción que es reconocida como legítima en el mundo social (Habermas, [1981] 2002 TI: 396).

Con este modelo de análisis de los actos de habla Habermas desarrolla una clasificación más de aquellos actos de habla que logran el entendimiento, así identifica las acciones comunicativas: a) conversaciones, b) reguladas por normas y c) acciones dramáticas. En la siguiente tabla se puede observar las características de las acciones estratégicas en comparación con las características de los distintos tipos de acciones comunicativas.

Tabla no. 12. Tipos puros de interacciones mediadas lingüísticamente

Elementos pragmático formales Tipos de acción	Actos de habla característicos	Funciones del lenguaje	Orientación de la acción	Actitudes básicas	Pretensiones de validez	Relaciones con el mundo
Acción estratégica	Perlocuciones, imperativos	Influencia sobre un oponente	Orientada al éxito	Objetivante	(Eficacia)	Mundo objetivo
Conversación	Constatativos	Exposición de estados de cosas	Orientada al entendimiento	Objetivante	Verdad	Mundo objetivo
Acción regulada por normas	Regulativos	Establecimiento de relaciones interpersonales	Orientada al entendimiento	De conformidad con las normas	Rectitud	Mundo social
Acción dramática	Expresivos	Presentación de uno mismo	Orientada al entendimiento	Expresiva	Veracidad	Mundo subjetivo

Fuente: (Habermas, [1981] 2002 TI: 420).

Las acciones estratégicas usan actos de habla perlocucionarios, la función del lenguaje es la de influir en el oponente, la acción está orientada al éxito del

³⁵ En la edición de 2002 de *Teoría de la acción comunicativa, 1. Racionalidad de la acción y racionalización social* de la editorial Taurus es posible que haya un error, pues siguiendo la cita textualmente dice; “En una emisión válida de tipo $M_{(e)} p$, “ p ” significa un estado de cosas que existe en el mundo objetivo...”, cuando lo correcto sería: “En una emisión válida de tipo $M_{(e)} p$, “ p ” significa un estado de cosas que existe en el mundo objetivo...”.

sujeto que asume una actitud objetivante, la única pretensión de validez es el éxito de la acción del sujeto que sólo se relaciona con el mundo objetivo.

La acción comunicativa que toma la forma de conversación recurre a los actos de habla de tipo constatativos, la función del lenguaje es la exposición del estado de cosas, la acción se orienta al entendimiento con una actitud objetivante porque se relaciona con el mundo objetivo y la principal pretensión de validez a la que apela es la verdad.

Por su parte la acción comunicativa regulada por normas hace uso de los actos de habla del tipo regulativos, en ellos el lenguaje tiene la función del establecimiento de las relaciones interpersonales, la acción se orienta al entendimiento, la actitud que prevalece es de conformidad con las normas, la pretensión a la que apela es la rectitud y tiene lugar en el mundo social.

Por último la acción comunicativa que toma la forma de acción dramatúrgica utiliza actos de habla del tipo expresivos, el lenguaje tiene la función de presentar al sujeto mismo, la acción está orientada al entendimiento, la actitud básica es expresiva, la pretensión a la que apela es la veracidad y se relaciona principalmente con el mundo subjetivo.

El conjunto de estos elementos se constituyen como ejes del modelo de análisis de esta investigación. Bajo la lógica de la democracia deliberativa se deduce que la institucionalización formal de cualquier ley es el resultado de acuerdos y consensos producto de acciones comunicativas. La reforma educativa de 2019 en apariencia se presenta como un ejemplo de ello.

Seguir esa lógica implica emplear el enfoque crítico de las políticas públicas para observar la iniciativa que promovió la reforma como una propuesta de acto de habla que apelaba a pretensiones de validez de sus interlocutores, quienes evaluarán dichas pretensiones rechazando o aceptando, en realidad sobre todo negociando con nuevas propuestas. De tal suerte que lo que se instituye es el consenso generalizado, la voluntad de los implicados en la norma.

No obstante, es necesario analizar detenidamente la racionalidad de los actos de habla que influyeron en la norma, pues no todas las propuestas fueron aceptadas por los interlocutores, y de las que fueron consideradas es necesario aclarar si corresponden a una racionalidad comunicativa o en todo caso estuvieron motivadas por racionalidades instrumentales lo que convertiría dichos actos de habla en acciones estratégicas y no en comunicativas, con ello se cambiaría el panorama de la institucionalización de la reforma educativa de 2019.

5.2 La técnica de recolección de datos

El arsenal teórico de TAC está diseñado para analizar situaciones ideales de habla en donde por lo menos dos sujetos están interactuando lingüísticamente en igualdad de condiciones. En la realidad del mundo social observar esas interacciones es altamente improbable debido a los mecanismos sistémicos del poder y del dinero, de recrearlo se estaría recurriendo a una teatralidad que despoja de esencia al mundo de la vida. No obstante, el orden social no sólo se genera a partir de los determinantes sistémicos, la acción comunicativa tiene oportunidades que escapan a los mecanismos sistémicos.

Lo que queda es tratar de reconstruir con toda clase de documentos esas interacciones en donde los sujetos interactúan lingüísticamente para exponer su experiencia en el mundo. Dado que el objeto de estudio de esta investigación aconteció en el pasado y no hubo la oportunidad de capturar los distintos momentos de primera mano, se ha optado por asumir el análisis documental como técnica de recolección de datos.

5.2.1 Los documentos de análisis

El análisis documental como técnica supone la selección de documentos importantes en los que es posible acceder a la información para recrear los hechos.

Para el caso del proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México y su consecuente institucionalización formal se consultan varios documentos como:

- Iniciativa presidencial en el Anexo II de la Gaceta Parlamentaria del 13 de diciembre de 2019
- Iniciativa de los coordinadores del PAN, PRI, PRD, MC y la Red Educación Derechos en el Anexo III de la Gaceta Parlamentaria del 6 de febrero de 2019
- Iniciativa de la diputada Julieta Macías Rábago de MC en el Anexo VII de la Gaceta Parlamentaria del 19 de febrero de 2019
- Iniciativa de la diputada María Chávez Pérez de Morena en el Anexo I de la Gaceta Parlamentaria del 11 de octubre de 2018
- Parlamento abierto, propuestas por internet y foros organizados por el Senado en el Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria del 24 de abril de 2018
- La versión estenográfica de la Primera Reunión Ordinaria de la Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019
- Diario de Debates de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2019
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 8 de mayo de 2019

5.3 La selección de unidades de análisis

Si bien se ha establecido que el objeto de estudio de esta investigación es el proceso deliberativo de la reforma educativa de 2019, en él concitan diversidad de actores y discursos en diferentes momentos. Es por ello necesario delimitar las unidades de análisis que se componen de los actores y discursos que más influyeron en el proceso deliberativo de la reforma educativa de 2019 para analizar el tipo de racionalidad que motivó su acción: instrumental o comunicativa.

La selección de unidades de análisis se realiza con base en su relevancia temática. Si bien, la reforma educativa de 2019 desechó varios temas e incorporó nuevos, la evaluación docente fue el eje temático que motivó la iniciativa de la reforma de 2019. Es por eso que la selección de unidades de análisis se delimita a las siguientes secciones del artículo 3º Constitucional:

- Párrafo sexto: reconocimiento a la labor del magisterio y su derecho a la formación, capacitación y actualización
- Párrafo séptimo: Lineamientos para el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros
- Párrafo octavo: Admisión, promoción y reconocimiento en el Sistema de la Carrera de las Maestras y los Maestros
- Párrafo noveno: Atención de las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales
- Fracción IX: Organismo público para la mejora continua de la educación
- Transitorio décimo sexto

A partir de estos ejes se desprendieron otros temas que, sin demeritar su relevancia, sirvieron a las negociaciones del proceso legislativo. Sin embargo, la revalorización docente y la evaluación educativa fueron los temas rectores que más debate concitaron en distintos momentos del proceso legislativo.

En función de esto se han seleccionado a los actores y sus discursos que más influyeron en el proceso de institucionalización formal de la reforma educativa en México de 2019 organizados por momentos: a) iniciativas, b) foros y c) debates.

5.3.1 Las iniciativas

En un primer momento se han considerado las iniciativas con proyecto de reforma constitucional en materia educativa porque con ellas se inicia el proceso legislativo.

En razón de las coincidencias con el texto final reformado se han seleccionado cuatro de estas iniciativas.

La primera selección corresponde a la iniciativa con proyecto de reforma constitucional en materia educativa presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 2018. Esta iniciativa es resultado de una consulta popular organizada por el equipo de transición de gobierno que consistió en 29 foros realizados en diferentes entidades federativas, en los que se registraron 64627 asistentes y 25276 ponencias (Anexo II de la Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo 2019: 5-40).

La justificación de la selección de esta iniciativa radica en que con ella se inicia el proceso legislativo de reforma educativa. Ya en su exposición de motivos deja en claro que se busca “cancelar la mal llamada Reforma Educativa” y detener las afectaciones laborales y administrativas en contra del magisterio. Para ello considera necesario cambiar la visión de una evaluación punitiva a una que permitiera a los maestros acceder a un sistema de mejora continua, que les asegure el desarrollo profesional y que se refleje en sus ingresos. Esto supone la abrogación del INEE y de la Ley del Servicio Profesional Docente proponiendo sean sustituidos por un Centro Nacional para la Revalorización del Magisterio y la Mejora continua de la Educación.

En segundo lugar se ha seleccionado la iniciativa con proyecto de reforma constitucional en materia presentada por los Coordinadores Juan Carlos Romero Hicks, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; René Juárez Cisneros, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano y José Ricardo Gallardo Cardona, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y suscrita por diputados integrantes de sus grupos parlamentarios (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 40-93).

Este proyecto de reforma realmente fue diseñado por el colectivo RED Educación Derechos que agrupa a académicos y miembros de la sociedad civil

organizada de diferentes instituciones³⁶, fue presentado a los legisladores y ellos hicieron suya la iniciativa haciéndola llegar a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el 6 de febrero de 2019, al día siguiente fue turnada a las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales.

Su selección se justifica porque es una respuesta a la iniciativa de reforma presentada por el Presidente de la República el 12 de diciembre de 2018. En su estructura recupera algunos puntos de la reforma de 2013 y 2016 como la calidad educativa y la recuperación de la rectoría del Estado sobre la educación para evitar el uso político, clientelar, y discrecional de la promoción de maestros. Coloca a los educandos como principales beneficiarios del derecho a la educación y a los maestros como agentes primordiales en la calidad y transformación de la educación.

Asimismo, considera pertinente colocar el énfasis en el carácter pedagógico y no tanto en lo laboral, por lo que está de acuerdo en eliminar los efectos de la evaluación sobre la permanencia en el servicio docente, pero considera que el ingreso docente debe estar fundado en el mérito profesional, para ello propone el Servicio para el Desarrollo Magisterial y la sustitución del INEE por un Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicho Centro tendrá por objeto mejorar de forma constante la educación a partir de evaluar los componentes, procesos y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Una tercera elección es la iniciativa de reforma constitucional en materia educativa presentada por la diputada Julieta Macías Rábago del grupo parlamentario Movimiento Ciudadano en sesión del 19 de febrero de 2019 y turnada el 20 de febrero de 2019 a las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos

³⁶ Entre sus integrantes se encuentran Alejandro Canales (del IISUE-UNAM), Sonia del Valle Lavín (periodista) Pedro Flores-Crespo (de la Universidad Autónoma de Querétaro), Marco Fernández (del Tecnológico de Monterrey y México Evalúa), Alma Maldonado-Maldonado (del DIE-CINVESTAV), Arcelia Martínez (del INIDE-Ibero CDMX) y Roberto Rodríguez Gómez (del IIS-UNAM).

Constitucionales para dictamen (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 110-124).

Su selección se justifica dado que aborda la necesidad de que el Estado atienda a las instituciones de formación docente inicial y continua, la permanencia del servicio profesional docente, la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y un Sistema Nacional de Formación y Actualización Permanente de los Docentes. La coordinación del Sistema Nacional de Formación y Actualización Permanente de los Docentes estará a cargo de la Secretaría de Educación Pública; y, la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

La cuarta selección corresponde a la iniciativa con proyecto de reforma constitucional en materia educativa promovida por la Dip. María Chávez Pérez del grupo parlamentario de MORENA y presentada ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el 18 de octubre de 2018 (Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 2019 abril 24, p. 169-179). Su selección se justifica por su propuesta de crear un Sub Sistema Nacional de Evaluación Educativa Integral.

5.3.2 Los foros

En los foros se agrupan el Parlamento Abierto y las Propuestas vía Internet donde participaron distintos sectores de la población como profesores, estudiantes de todos los niveles, padres de familia, representantes de organizaciones civiles, académicos y legisladores. El objetivo de estos foros era consultar a la población sobre las necesidades y prioridades para legislar en materia educativa. Aunque la participación en estos espacios no es vinculante, sirvió a varios actores para sentar precedentes, abrir caminos, refrendar compromisos y/o posicionar temas en la agenda legislativa.

Del Parlamento Abierto organizado por la Cámara de Diputados se seleccionaron 12 participaciones por su influencia temática: Julio Cesar Moyao

Gaspar, Representante de la sección 14 de Guerrero; José Luis Sánchez Rojas, profesor frente a grupo de la escuela multigrado “Escuela Primaria Heriberto Enríquez”, de San José del Rincón, Estado de México; Francisco Durán Azamar, maestro de la Escuela Telesecundaria de la región Tuxtepec-Cuenca de Oaxaca; Gloria del Castillo Alemán, directora general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO México; Pedro Alejandro Flores Crespo, académico de la Universidad Autónoma de Querétaro; la diputada Federal María de los Ángeles Huerta del Río, integrante del grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; el diputado Local Jesús Martín del Campo, presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México; el diputado Federal Juan Carlos Romero Hicks, Coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; el diputado local Miguel Ángel Torres Olguín, presidente de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso del Estado de Querétaro; David Calderón, presidente de “Mexicanos Primero”; Moisés Rodríguez López, miembro de la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda A.C; Juan Enrique Ibarra Pedroza, secretario general de Gobierno del estado de Jalisco.

De las propuestas vía internet se seleccionaron cinco: Melquicedec Olea Valencia, Alfredo Jesús Morales Del Valle, Viridiana Vega, María Geraldine Flores Juárez y Héctor Javier Gómez Landa.

En el marco del Parlamento abierto la Cámara de Senadores también realizó foros de los que se seleccionaron las siguientes participaciones: Dr. Manuel Gil Antón, investigador del COLMEX; Alma Maldonado Maldonado, Departamento de Investigaciones Educativas, Cinvestav; Dr. Ángel Díaz Barriga, normalista miembro de la Academia Mexicana de Ciencias del Consejo Mexicano de Investigación Educativa; Dip. María Chávez Pérez, integrante de la Comisión de Educación de la H. Cámara de Diputados; Dip. Carmen Patricia Palma Olvera, Integrante de la Comisión de Educación de la H. Cámara de Diputados; Sen. Casimiro Méndez, integrante del grupo parlamentario de Morena.

5.3.3 Los debates

El momento de los debates tuvo espacios y episodios diversos. Se han seleccionado tres episodios porque en ellos se han identificado las transformaciones más significativas del texto referido.

El primer episodio corresponde a la reunión ordinaria de la Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019 donde participan la diputada Adela Piña Bernal (Morena), presidenta de la Comisión de Educación; el diputado Irán Santiago Manuel, integrante de la Comisión de Educación; el Diputado Felipe Fernando Macías Olvera, integrante de la comisión de educación; la diputada Martha Tagle Martínez; la diputada María Chávez Pérez y el secretario diputado Azael Santiago Chepi.

Este episodio resulta significativo porque las mesas directivas de ambas comisiones acordaron construir una propuesta a partir de las iniciativas presentadas y los argumentos vertidos en los foros. Particularmente es en este episodio donde se encuentra la transformación más significativa de la reforma. En ella se observan influencias directas de la iniciativa presidencial y de la iniciativa presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de PAN, PRI, PRD, MC y del Colectivo RED Educación Derechos.

Curiosamente hay una controversia expresada por la diputada María Chávez Pérez y el diputado Irán Santiago Manuel que le expresan a la presidenta de la Comisión de Educación la diputada Adela Piña Bernal que no tiene el documento que van a discutir en la primera reunión ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales del 27 de marzo de 2019, la presidenta de la Comisión de educación menciona que es precisamente lo que van a ser; discutir un documento que se acordó desde el 14 de marzo con las juntas directivas de ambas comisiones. Sin embargo, no se ha encontrado evidencia de esa reunión para observar qué actores tuvieron injerencia. A continuación se reproduce la controversia:

La diputada María Chávez Pérez: ... documento el cual pueda analizar. Parte del Reglamento Interno es que tengamos que tener en nuestras manos el material y no lo tengo.

La presidenta diputada Adela Piña Bernal: Se circuló el día 14 de marzo.

La diputada María Chávez Pérez: No.

La presidenta diputada Adela Piña Bernal: Sí lo tienen, se les envió a todos el documento, el dictamen desde el 14 de marzo.

La diputada María Chávez Pérez: Creo que por ahí se les hicieron algunas modificaciones y se iban a entregar.

La presidenta diputada Adela Piña Bernal: Ahorita es lo que vamos a discutir...

La diputada María Chávez Pérez: Necesitamos tener algo que analizar.

La presidenta diputada Adela Piña Bernal: Es precisamente lo que vamos a hacer. Vamos a analizar. Se les está entregando, ya terminaron de entregarlos compañeros que asisten. Ana Lilia, entrega, por favor.

Comentarles, nada más, que se tuvo reunión de las Juntas Directivas y se aprobaron esas modificaciones. Entonces se les va a entregar, están las adendas y está el texto de decreto, que es básicamente el mismo que se entregó desde el 14 y que ustedes lo tienen desde esa fecha en sus correos electrónicos. Salvo las adecuaciones que se están entregando en este momento.

[...]

El diputado Irán Santiago Manuel: Lo mismo. Creo que ese documento debieron haberlo circulado con tiempo para que nosotros lo pudiéramos analizar y poder dar una opinión al respecto. Entonces espero que realmente nos den el tiempo suficiente para poder checar las modificaciones que le han hecho al documento.

La presidenta diputada Adela Piña Bernal: En el mismo sentido, diputado Irán. El documento es el mismo, se hicieron adecuaciones, se les está entregando hubo una reunión de las Juntas Directivas y así se aprobó ayer a las 8:00 de la noche, se hizo circular, está en sus correos, entonces estamos cumpliendo en forma y en tiempo con el protocolo.

Creo que sería importante que ahorita que ya todos los tienen vean ustedes las adecuaciones y realmente el sentido de ellas es en sentido de redacción y algunos otros agregados. (Versión estenográfica de la Primera Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019).

El segundo episodio corresponde al Pleno de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2019 donde se aprueba en lo general el dictamen que previamente había aprobado la Cámara de Diputados y había revisado las Comisiones de Educación, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores. Sin embargo, dicho dictamen no alcanzó los votos necesarios en los artículos reservados. Es precisamente sobre este aspecto que conviene seleccionar

las participaciones de: el senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, el senador Rubén Rocha Moya, la senadora Elvia Marcela Mora Arellano, el senador Raúl Bolaños Cacho Cué, la senadora Alejandra Lagunes Soto Ruiz, el senador Miguel Ángel Mancera Espinosa, el senador Damián Zepeda Vidales, el senador Gustavo Enrique Madero Muñoz, la senadora Beatriz Elena Paredes Rangel, la senadora Sylvana Beltrones Sánchez y el senador Emilio Álvarez Icaza Longoria.

El tercer episodio corresponde al Pleno de la Cámara de Diputados del 8 de mayo de 2019 en donde se atienden algunos puntos señalados por la Cámara de Senadores que afectan al texto referido. En este episodio no hay intervención que pueda ser adjudicada a algún actor en específico, pero las juntas directivas de las cámaras o quienes presentan la iniciativa son considerados como los responsables del pronunciamiento.

Como puede observarse el análisis del proceso legislativo de la reforma constitucional en materia educativa de 2019 es complejo por varias razones. En primer lugar, participan diversos actores en diferentes momentos. En segundo lugar, no siempre se presentan conversaciones ideales de dos sujetos interactuando mutuamente. En tercer lugar, el investigador debe asumir un análisis de segundo orden que recoja el análisis que los implicados hacen de sus respectivas pretensiones de validez en una situación de comunicación. Pese a ello es posible construir la siguiente estrategia:

- i. Se analizan las iniciativas de reforma educativa como actos de habla ilocucionarios que apelan a la crítica positiva de sus pretensiones de validez ante la Cámara de Diputados.
- ii. Se analizan las intervenciones de los legisladores en los siguientes momentos:
 - a. En la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 30 de abril de 2019.
 - b. En el Pleno de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2019.
 - c. En el Pleno de la Cámara de Diputados.

Las participaciones de los foros necesitan un tratamiento especial toda vez que no son vinculantes pero sí incluyentes. Estos foros se presentaron después de las iniciativas y anterior a los debates, por lo interesa indagar cómo incluyeron en este último momento.

Recapitulación

Este capítulo tuvo como objetivo construir un marco metodológico tomando en cuenta las consideraciones pertinentes para analizar el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México que finalmente culminó en la institucionalización formal de la norma.

En tanto que la investigación ha retomado la teoría de la acción comunicativa de Habermas como fundamento teórico se ha considerado la hermenéutica crítica como perspectiva metodológica que el autor desarrolla bajo el paradigma de la intersubjetividad lingüística, diferenciándola de hermenéuticas pensadas desde el paradigma de la conciencia. Asimismo se retomó la pragmática universal que Habermas desarrolla para comprender el sentido de la acción que los sujetos despliegan cuando dicen algo.

Tanto la hermenéutica crítica como la pragmática universal permitieron adoptar el modelo de análisis para comprender e interpretar las propuestas ilocucionarias que buscan establecer actos de habla y concretar acciones comunicativas en el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México, eso es de primera importancia si se asume que dicha reforma ha sido la más ampliamente discutida, característica que la asume como resultado de un proceso democrático deliberativo.

Posteriormente, se presentó el análisis documental como técnica de recuperación de datos, así se expusieron los principales documentos de donde se obtendrán las propuestas eleccionarias que se presentan en el proceso legislativo

con la intención de establecer actos de habla con segundos implicados y con ello concretar acciones comunicativas.

De todo todos los documentos presentados se delimitaron las condiciones de selectividad para crear las unidades de análisis, asimismo se seleccionaron los momentos más significativos a lo largo del proceso legislativo, para ello se tomó en cuenta los momentos donde el documento en disputa tuvo cambios significativos, poniendo especial atención a los temas de revalorización docente y evaluación educativa.

Capítulo VI

El análisis de la deliberación

En el capítulo anterior se delinearon las consideraciones metodológicas para el análisis del proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México que finalmente condujo a la institucionalización formal de la norma. Se estableció que el enfoque estaba determinado por la misma TAC que considera una hermética crítica, asimismo se señaló que Habermas desarrolló una pragmática para interpretar la acción que lo sujetos despliegan cuando hablan. Con base en ello, se retomó el modelo de análisis del autor para interpretar las diferentes expresiones de la acción social.

Este capítulo tiene como objetivo analizar desde el enfoque crítico de las políticas públicas el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México para comprender en qué términos se institucionalizó formalmente. El capítulo se estructura en dos apartados principales. En el primer apartado se presentan las iniciativas seleccionadas por su relevancia temática, así cada una de ellas conforma un subapartado. En el segundo apartado se presentan los debates donde los distintos legisladores tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores expusieron sus posiciones con respecto al proyecto de reforma educativa.

Es de resaltar que para este momento de proceso legislativo se había propiciado una opinión pública promovida por el Parlamento abierto, la consulta por internet y diversos foros en la que participaron distintos actores involucrados en el proceso educativo y que expusieron su punto de vista apartando elementos argumentativos a los legisladores.

6.1 Las iniciativas

Las iniciativas presentadas tanto por el Poder Ejecutivo como por los integrantes del Poder Legislativo se asumen que son el resultado de las inquietudes de sus representados, lo que ya supone un proceso previo de acciones comunicativas motivadas por racionalidades comunicativas. Desafortunadamente, el observar ese proceso escapa a los objetivos de esa investigación, en su lugar se asume que, en efecto, las iniciativas presentadas son la voluntad política de sus representados.

No obstante, lo que sí es de interés en esta investigación es analizar cómo dichas iniciativas establecen acciones comunicativas en las diferentes instancias del proceso legislativo. Eso es posible analizando las iniciativas como discursos a través de los cuales los distintos actores argumentan sus posturas con referencia a los temas de su interés. Es por eso que a continuación se presentan las principales iniciativas que fueron consideradas en el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México y se analiza desde el enfoque crítico de las políticas públicas cómo es que fueron construyendo acciones comunicativas a partir de sus propuestas ilocucionarias de actos de habla.

Se comienza con la iniciativa presidencial porque a pesar de que no fue la primera que se presentó ante la Cámara de origen sí fue la que más convocatoria tuvo, con base en ello se perfiló como la iniciativa más ampliamente consultada; un principio que la vincula como la expresión de una política deliberativa. Posteriormente se presenta la iniciativa de los coordinadores del PAN, PRI, PRD y MC en coordinación con la RED Educación Derechos en donde es posible observar ya los primeros acuerdos. En seguida se analiza la iniciativa de la diputada Julieta Macías Rábago de MC y finalmente la iniciativa de la diputada María Chávez Pérez de Morena.

6.1.1 La iniciativa presidencial

El Poder Ejecutivo se respalda en la Consulta Nacional por una Educación de Calidad con Equidad organizada entre agosto y noviembre de 2018 por el equipo de transición gubernamental de AMLO y la ANUIES. Analizar todo el material vertido en esa consulta supone una investigación ardua en sí misma que escapa al objetivo de esta investigación.

En su lugar, se asume que, en efecto, la iniciativa de reforma constitucional en materia educativa presentada por el Ejecutivo federal ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el 12 de diciembre es el producto de racionalidades y acciones comunicativas que la respaldan como un consenso de los representados. Tal como lo mencionó, el para entonces ya secretario de educación, Esteban Moctezuma Barragán, en la presentación de los resultados de la consulta el 6 de diciembre de 2018: “El alcance de la consulta, creo que logró a cubrir nuestro objetivo primordial que era hacer la consulta más incluyente y más amplia posible” (Secretaría de Educación Pública, 6 diciembre de 2018).

Lo que realmente interesa en esta investigación es analizar cómo los temas allí propuestos comienzan a tomar importancia dentro del proceso legislativo, específicamente cómo las propuestas ilocucionaria de actos de habla que tematizan aspectos de la revalorización docente y la evaluación educativa fueron aceptadas o rechazadas por los legisladores en los distintos debates que repercutieron en la institucionalización formal del texto en discusión.

Con la iniciativa presidencial se inició el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019. En la iniciativa pueden identificarse distintas pretensiones de validez, pero las que predominan son las regulativas, por lo tanto se puede interpretar que de manera general la iniciativa presidencial es una propuesta ilocucionaria de tipo regulativo que aspira a convertirse en un actor de habla para lograr coordinar la acción de un segundo implicado (Congreso de la Unión).

Es una propuesta ilocucionaria porque apela a la crítica positiva de sus pretensiones de validez ante su interlocutor y es regulativo porque el autor ha puesto el énfasis en la pretensión de regularidad de las normas, ya que esa es precisamente la intención; institucionalizar una ley. Ésta es una tendencia que se anticipa normal para todos los argumentos vertidos a lo largo del debate, dada la naturaleza de la discusión; institucionalizar formalmente una norma.

El presidente Andrés Manuel López Obrador inserta la iniciativa en el marco discursivo adoptado para distinguir su gobierno; la Cuarta Transformación, es decir, es un momento coyuntural de la política nacional preciso para hacer un cambio institucional en la política educativa. En lo que sigue se presentan algunos argumentos que conforman el marco discursivo en el que se expresa la iniciativa presidencial:

La Cuarta Transformación de la Vida Pública Nacional debe llevarnos a alcanzar el pleno desarrollo nacional con justicia y equidad. El gran lastre de nuestra convivencia es la desigualdad económica, social, cultural y regional [...] Combatir las desigualdades es tarea ingente de la que depende nuestra viabilidad como Nación. La libertad, la legalidad, la igualdad y la equidad no pueden existir en un ambiente carente de educación. Si el pueblo desconoce sus derechos no puede defenderlos y si no adquiere las habilidades y conocimientos que le permitan su desarrollo personal y colectivo, se encuentra imposibilitado para llevar una vida digna la cual constituye el objetivo supremo de nuestro orden constitucional.

Por esa razón, el Poder Ejecutivo a mi cargo, considera que la educación es la llave de la transformación que requiere el país en esta etapa de su historia (Anexo II de la Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo de 2019).

En este argumento pueden identificarse que predominan dos tipos de propuestas ilocucionarias de actos de habla. La primera se puede señalar que es de tipo expresivo porque busca presentar a la administración que encabeza el presidente como sincero al considerar la educación como motor transformador para alcanzar la equidad que necesita el país, de suerte que la pretensión de validez a la que apela el presidente para con el Congreso de la Unión es la de veracidad. La segunda propuesta ilocucionaria de acto de habla es de tipo regulativo porque usa el lenguaje con la función de establecer las relaciones interpersonales entre: “el Poder Ejecutivo a mi cargo y el Ustedes (Congreso de la Unión) que necesito de su aprobación para institucionalizar un normal regulativa que la Nación necesita”.

En otro momento de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma educativa presidencial se pueden identificar las mismas propuestas ilocucionarias, pero ahora exponiendo argumentos sobre la necesidad de un diálogo que anteceda la institucionalización de la norma:

La visión del Poder Ejecutivo a mi cargo es que se debe priorizar el diálogo ante cualquier otro mecanismo de imposición de estructuras normativas que no obtengan el impacto deseado ante la ciudadanía. De igual forma, se considera que el uso de la fuerza y la imposición, no es la forma idónea para la construcción de los grandes acuerdos que necesita el país para lograr la verdadera transformación del sector educativo en México.

Esta valoración pretende se reforme el sistema educativo a través de la consulta a sus actores centrales, buscando con ello que a partir de la misma no se realicen modificaciones en materia educativa sin la participación de los maestros, pues son estos últimos quienes transmiten el conocimiento en las aulas (Anexo II de la Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo de 2019).

En estos fragmentos se observan propuestas ilocucionarias que hacen uso del lenguaje expresivo cuando menciona: “La visión del Poder Ejecutivo a mi cargo es que se debe priorizar el diálogo ante cualquier otro mecanismo de imposición de estructura normativas que no obtengan el impacto deseado ante la ciudadanía [...]”. Con ello el presidente busca presentar su administración como abierta al diálogo y con mayor apertura comparada con las administraciones anteriores, por lo que utiliza la veracidad como forma de pretensión de validez del argumento.

También se observa que el presidente recurre a la pretensión de validez de la rectitud normativa cuando menciona: “Esta valoración pretende se reforme el sistema educativo a través de la consulta a sus actores centrales, buscando con ello que a partir de la misma no se realicen modificaciones en materia educativa sin la participación de los maestros”, con esta pretensión ilocucionaria se busca establecer una relación interpersonal entre los involucrados en la norma, poniendo especial atención en los maestros quienes en la reforma anterior fueron destinados.

Siguiendo con el argumento de la incorporación de los maestros en la institucionalización de la norma el presidente menciona:

El Ejecutivo Federal a mi cargo considera un error aplicar criterios sancionadores y persecutorios que parten de la desconfianza hacia los profesionales de la docencia y pretenden poner todo el énfasis en la supuesta mejora de la enseñanza en la sujeción a procedimientos mecánicos de evaluación, alejados de las vivencias compartidas por

profesores y alumnos, y de las necesidades específicas de diferentes culturas, regiones, costumbres y otros factores que inciden en la educación, los cuales no pueden ser medidos a través de programas computacionales que solo registran uno de los muchos aspectos que deben ser tomados en consideración para impartir en una educación de excelencia y la preparación de quienes la imparten.

[...] Desafortunadamente, en la aplicación de la reforma educativa han existido expresiones fuertes de rechazo por dicho sector, en virtud de considerar que el nuevo esquema de evaluación resulta retroactivo en su perjuicio, **toda vez que la autoridad educativa podría privar al docente de su plaza laboral sin absolutamente ninguna responsabilidad a través de una evaluación estandarizada** que no toma en consideración los contextos económicos, sociales y demográficos que inciden en los procesos educativos (Anexo II de la Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo de 2019).

En estos fragmentos de la iniciativa se observa que el presidente recurre nuevamente al uso expresivo del lenguaje: “El Ejecutivo Federal a mi cargo considera un error aplicar criterios sancionadores y persecutorios que parten de la desconfianza hacia los profesionales de la docencia y pretenden poner todo el énfasis en la supuesta mejora de la enseñanza en la sujeción a procedimientos mecánicos de evaluación, alejados de las vivencias compartidas por profesores y alumnos”. Con ello el presidente espera que su propuesta ilocucionaria sea interpretada bajo la pretensión de validez de la veracidad.

Sin embargo, también hace uso de actos ilocucionarios constatativos cuando dice: “[...] Desafortunadamente, en la aplicación de la reforma educativa han existido expresiones fuertes de rechazo por dicho sector [...] toda vez que la autoridad educativa podría privar al docente de su plaza laboral sin absolutamente ninguna responsabilidad a través de una evaluación estandarizada”, en estas expresiones el lenguaje tiene la función de exponer un estado de cosas en el mundo, por lo tanto la pretensión de validez que está sujeto a la crítica de su interlocutor es la verdad.

Hay otra pretensión ilocucionaria en la que se deja en claro las intenciones de la iniciativa de reforma educativa en la que expresa lo siguiente:

Es por ello, que **esta iniciativa, en apego a los compromisos de campaña, propone cancelar la mal llamada “Reforma Educativa” y detener las afectaciones laborales y administrativas de la que fue víctima el magisterio nacional**. Debe tenerse en cuenta que con la misma se busca dotar de educación de excelencia, así como corregir los errores cometidos que a fin de que el proceso educativo cumpla la alta función que le asignan nuestras normas constitucionales (Anexo II de la Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo de 2019).

El argumento busca establecer relaciones interpersonales más justas por lo que puede considerarse un acto ilocucionario de tipo regulativo, en ese mismo sentido apela a las pretensiones de validez de rectitud normativa esperando que su interlocutor el Congreso acepte de manera positiva la pretensión de validez y se puedan coordinar las acciones para modificar las situación en la que se encuentran los maestros.

Los siguientes fragmentos corresponden a la iniciativa de reforma educativa propuesta por el presidente Andrés Manuel López Obrador que corresponden a los ejes temáticos de revalorización del magisterio, su formación y actualización así como la abrogación del INEE y su sustitución por un centro para la mejora continua de la educación.

Los maestros **tienen el derecho** de acceder a un sistema permanente de actualización y formación continua para cumplir con los objetivos y propósitos del sistema educativo nacional, así como a que sea reconocida su contribución a la educación.

La Ley definirá los requisitos y criterios aplicables para esos efectos, así como para el Servicio de Carrera Profesional del Magisterio a cargo de la Federación, los cuales deberán de favorecer la equidad educativa, la excelencia de la educación y el desempeño académico de los educandos.

El Estado dará atención prioritaria al fortalecimiento de las escuelas normales y de las instituciones de educación superior que brindan formación docente para actualizar los métodos de enseñanza-aprendizaje y mejorar la educación, con el objeto de actualizar dichos métodos y aportar a la excelencia educativa.

(...)

IX. **La legislación secundaria establecerá** un Centro con autonomía técnica que contribuya a la mejora continua de la educación, a través de estudios, mediciones e investigaciones especializadas y la determinación de estándares e indicadores de resultados; que acredite a las instituciones autorizadas para certificar el desempeño de las instituciones, las autoridades y los distintos actores de la educación; que emita lineamientos relacionados con la formación y mejora continua del magisterio, a la mejora de las escuelas y al desempeño escolar; y que promueva la formación profesional de la gestión escolar.

El Centro será dirigido por un Consejo Directivo de siete miembros designados por la autoridad educativa federal y contará con un Consejo Consultivo conformado por docentes distinguidos; madres y padres de familia reconocidos por su contribución a la mejora educativa; representantes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a esta materia; investigadores y expertos, los cuales asesorarán al Consejo Directivo en aquellas cuestiones que se le solicite. Dicho cuerpo colegiado tendrá también a su cargo la elaboración de un plan de gran visión educativa de carácter indicativo para la formulación de los programas de mediano plazo.

(...)

TRANSITORIOS

SEGUNDO. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto se abroga la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y se derogan todas las disposiciones contenidas en las leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general contrarias al presente Decreto (Anexo II de la Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo de 2019).

En su conjunto todas las modificaciones en materia propiamente legislativa han de interpretarse como propuestas ilocucionarios del tipo regulativo porque aspiran a convertirse en normas que establezcan relaciones interpersonales entre quienes comparten un mundo social, en consecuencia apelan a la pretensión de validez del tipo rectitud normativa.

El marco discursivo en el que se inserta la iniciativa de reforma educativa emitida por el presidente hace uso de este tipo de actos de habla para establecer el derecho de las maestras y maestros a acceder a una formación y actualización continua, la responsabilidad del Estado de las instituciones de formación docente poniendo especial atención a las escuelas normales, la derogación del INEE y su sustitución por un Centro de mejora continua de la educación.

Los argumentos hasta aquí expuestos en su mayoría han recurrido a funciones del lenguaje de tipo regulativas que apelan a las pretensiones de validez de rectitud normativa para establecer relaciones interpersonales justas. En segundo lugar, se observa un empleo del lenguaje de tipo expresivo para presentarse a sí mismo y apelando a la crítica positiva de las pretensiones de veracidad para con su interlocutor. En menor frecuencia se han presentado propuestas ilocucionarias del tipo constataivos tendientes a exponer estados de cosas en el mundo que utilizan pretensiones de validez de verdad.

6.1.2 La iniciativa de los coordinadores del PAN, PRI, MC, PRD y del Colectivo RED Educación Derechos

En el caso del Poder Legislativo, las iniciativas de reforma propuestas por los legisladores descansan en la representación que hacen de sus partidos políticos y de los ciudadanos de sus respectivos distritos. En lo consecuente se presentan las relaciones dialógicas que se pueden observar a partir de las iniciativas presentadas por los legisladores.

La primera reacción a la iniciativa presidencial de reforma educativa fue otra iniciativa, se trata de la propuesta de reforma promovida por los coordinadores parlamentarios del PAN Juan Carlos Romero Hicks, René Juárez Cisneros del PRI, Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla de MC y José Ricardo Gallardo Cardona del PRD. Ya se ha mencionado que en realidad esta iniciativa de reforma fue ideada por el colectivo RED Educación Derechos que agrupa a académicos y miembros de la sociedad civil organizada de diferentes instituciones entre los que destacan Alma Maldonado Maldonado del Cinvestav y Pedro Flores Crespo de la UAQ.

Al igual que la iniciativa presidencial, la iniciativa de los coordinadores debe considerarse como un discurso que se presenta como una propuestailocucionaria en general y que al mismo tiempo busca presentar ante su interlocutor, el Congreso, las razones de sus argumentos para institucionalizar lo que considera debe establecerse en la reforma educativa. Pero también es una respuesta a la pretensiónilocucionaria de la iniciativa presidencial, lo que marca el inicio de los actos de habla.

El marco discursivo en el que se expresa la iniciativa de los coordinadores puede interpretarse de manera general como una propuestailocucionaria, ya en la exposición de motivos es posible identificar la postura de sus promotores con respecto a la reforma de 2013 y de manera indirecta con la iniciativa presidencial al argumentar que:

En el caso de la reforma educativa de 2013, **ésta avanzó en hacer explícita la obligación del Estado de ofrecer una educación sustentada en los principios de calidad y**

equidad, cambio sustantivo que **quiso hacer exigibles ambos preceptos al convertirlos en cualidades inherentes del derecho a la educación reconocido en la Carta Magna**.

Esa misma reforma reivindicó la rectoría del Estado en materia educativa y afianzó la creación del Sistema Nacional de Evaluación y del Servicio Profesional Docente, prescribiendo el mérito como principio rector para el ingreso y el desarrollo de la carrera docente. Estos principios fueron aparejados con procedimientos para **evitar la discrecionalidad en el ingreso y la promoción de las y los maestros y, así, evitar su uso político y clientelar** (Anexo III de la Gaceta Parlamentaria, 6 de febrero de 2019).

Para argumentar los aciertos de la reforma educativa de 2013 esta iniciativa recurre a propuestas ilocucionarias del tipo constatativos pues el lenguaje utilizado tiene la función de exponer un estado de cosas en el mundo objetivo a través de la pretensión de validez de la verdad cuando tematiza la obligación del Estado de ofrecer una educación sustentada en los principios de calidad y equidad, el interlocutor puede constatar esos datos porque efectivamente la reforma de 2013 establecía eso, asimismo se puede constatar que aquella reforma estaba interesada en que el Estado asumiera la rectoría de la educación para lo que creó un Sistema Nacional de Evaluación y Servicio Profesional Docente en el que se prescribía el mérito para el ingreso y el desarrollo docente con la intención de evitar la discrecionalidad en la asignación de plazas.

Ratificando su postura, pero justificando la necesidad de la reforma, los promotores de la iniciativa mencionan:

A este interés se suma la voluntad constructiva de que en este nuevo proceso de rediseño constitucional **1) se incorporen nuevos componentes que contribuyan a la mejora continua de la educación; 2 se mejoren aquellos elementos imperfectos del texto vigente, y 3) se mantengan aquellos que han contribuido objetivamente a robustecer el Sistema Educativo Nacional** (Anexo III de la Gaceta Parlamentaria, 6 de febrero de 2019).

En este argumento se observan propuestas de actos ilocucionarios del tipo expresivos porque el lenguaje tiene la función de presentar las intenciones de la iniciativa, así que los autores apelan a la pretensión de validez de veracidad.

Con respecto al tema de reconocimiento docente, los autores de esta iniciativa mencionan:

A través de esta modificación se propone redignificar el papel de las y los maestros, reconociéndoles como agentes primordiales en la transformación de la educación.

Para lograr su papel transformador de la educación, es necesario a su vez promover el establecimiento de las condiciones para **promover que los docentes sean altamente calificados, que sean remunerados justamente y que tengan las herramientas para consolidar las trayectorias que ellos mismos establezcan para su continuo desarrollo como profesionales de la educación.**

En ese sentido, **se destaca la labor primordial de los docentes en el proceso educativo,** su autonomía individual, no sólo como transmisores de conocimiento sino también como intelectuales formadores de ciudadanos, lo que implica una alta responsabilidad en relación con los educandos (Anexo III de la Gaceta Parlamentaria, 6 de febrero de 2019).

Estas propuestas ilocucionarias pueden identificarse como del tipo regulativas toda vez que el lenguaje tiene la función de establecer relaciones interpersonales entre el Estado y el magisterio, de modo que se apela a la pretensión de validez de rectitud normativa.

La iniciativa también ha considerado la incorporación de consejos consultivos en materia educativa, de ello dan cuenta los siguientes argumentos:

La participación social es un tema de actualidad y relevancia en la discusión del tema educativo a nivel local y global. **Algunos estudios coinciden en que la participación social en la educación incide significativamente en la calidad y equidad de los servicios, así como en la mejora en los resultados de aprendizaje de los educandos, al tiempo que impulsa la responsabilidad pública sobre la educación y mejora nuestras capacidades de argumentación, favoreciendo su democratización y la mejora de la calidad.**

Aunque el tema ha estado presente en México desde la década de los 90 - formalizándose jurídicamente mediante la figura de los consejos de participación social en la educación-, su alcance aún ha sido limitado a la hora de definir la política educativa nacional. **Con el objeto de subsanar esta limitante, reconocer la importancia de la participación social y vincularla al diseño de las políticas educativas, este proyecto propone la creación de consejos consultivos que funjan como órganos de las autoridades federales y locales** (Anexo III de la Gaceta Parlamentaria, 6 de febrero de 2019).

La propuesta ilocucionaria de este argumento puede identificarse como del tipo constatativo porque los autores apelan a la constatación de estudios para respaldar la idea de que la participación social incide en la calidad y equidad educativa, con ello se apela a que el interlocutor acepte la pretensión de validez de la verdad para dar validez a la propuesta de incorporación de consejos consultivos en el ámbito de la política educativa.

Esta es una idea que no estaba propiamente en la propuesta presidencial inicial. No es casualidad que aparezca en esta iniciativa de los coordinadores

parlamentarios, ya que de origen la propuesta fue diseñada por una organización de la sociedad civil interesada en la política educativa: la RED Educación Derechos que se integra por varios académicos y activistas.

Con respecto a la eliminación de los efectos de la evaluación sobre la permanencia en el servicio docente esta propuesta menciona:

La propuesta reconoce a los docentes como agentes primordiales en la transformación de la educación. Con base en este carácter, **se reconoce su derecho a que les sea garantizado el acceso a un sistema permanente de actualización y formación continua para cumplir con los objetivos y propósitos del SEN.**

Más allá del actual momento político-electoral y contrario a visiones incompletas del sistema educativo, **esta iniciativa propone corregir y mejorar algunos aspectos relativos a la evaluación de los docentes. La propuesta de reforma que aquí se presenta elimina la evaluación del desempeño ligada a la permanencia, toda vez que su aplicación, en los términos del texto vigente, ha sido identificada como un elemento punitivo,** diluyendo su función diagnóstica y formativa orientada a la mejora de la práctica docente (Anexo III de la Gaceta Parlamentaria, 6 de febrero de 2019).

En estos argumentos se pueden identificar dos propuestas ilocucionarias. Por un lado, se usa la función expresiva del lenguaje para presentarse a sí mismo cuando menciona: “La propuesta reconoce a los docentes como agentes primordiales en la transformación de la educación [...]”, con ello se espera que el interlocutor interprete la propuesta ilocucionaria bajo la pretensión de veracidad. Por otro lado, también se usa una propuesta ilocucionaria clasificable como regulativa en: “La propuesta de reforma que aquí se presenta elimina la evaluación del desempeño ligada a la permanencia, toda vez que su aplicación, en los términos del texto vigente, ha sido identificada como un elemento punitivo” en esta expresión el lenguaje tiene la función de establecer un tipo particular de relaciones interpersonales entre el magisterio y el Estado por lo que los actores esperan que su emisión sea interpretada por su interlocutor de manera que satisfaga la pretensión de validez de rectitud normativa.

El mérito docente es un tema que esta iniciativa no ha dejado de lado, es por ello que se pronuncia de la siguiente manera:

Uno de los componentes más importantes es, sin duda, aquel que indica que la evaluación de los docentes debe efectuarse bajo los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia y objetividad. El sistema basado en el mérito previsto en la Constitución

promueve la aplicación de estos principios en la evaluación de las y los docentes. **El mérito como principio rector contribuye a combatir la opacidad y la discrecionalidad, en tanto que quienes aspiran a ejercer como docentes o a mejorar sus condiciones laborales tienen el derecho de conocer, con anticipación, la información acerca de qué y cómo se va a evaluar, y todo lo relacionado con el proceso, los requisitos y los efectos de las evaluaciones.**

La medición de **mérito debe realizarse** por instancias con autonomía plena y técnicamente calificadas para diseñar instrumentos adecuados y adaptados al contexto en donde cada profesor se desenvuelve para poder hacer una interpretación adecuada del mérito y el desempeño docente (Anexo III de la Gaceta Parlamentaria, 6 de febrero de 2019).

Las propuestas ilocucionarias que se utilizan para estos argumentos son del tipo regulativo porque el lenguaje tiene la función de establecer relaciones interpersonales por medio del mecanismo del mérito entre el gremio magisterial y una instancia estatal con autonomía técnica adecuada para diseñar instrumentos de evaluación para una interpretación adecuada del mérito y desempeño docente, de tal suerte que los emisores esperan que su acto de habla sea evaluado de manera positiva bajo la pretensión de rectitud normativa.

El argumento anterior abre la puerta para posicionarse con relación al organismo autónomo de la evaluación, esta iniciativa considera lo siguiente al respecto:

Evaluar al Estado en tanto ente garante del derecho a una educación de calidad requiere fortalecer, mejorar y finalmente consolidar decididamente un organismo constitucional autónomo que no dependa de agendas políticas y que goce del prestigio y reconocimiento para monitorear el cumplimiento del derecho a una educación de calidad.

A través de la creación de un nuevo órgano autónomo, el Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación (el Centro), **se le dará preponderancia a lo técnico por encima de lo político**, mediante la institucionalización de las herramientas idóneas para que el Estado mexicano robustezca sus funciones evaluadoras y reguladoras y genere los insumos necesarios para que las políticas educativas sean más pertinentes, inclusivas y equitativas.

Es por ello que **se propone** que el Centro cuente con las garantías institucionales que brinda la autonomía constitucional con la capacidad de establecer lazos de coordinación tanto con la Secretaría de Educación Pública, las autoridades educativas locales, el magisterio, padres de familia, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, organismos internacionales y con los otros poderes de la Unión (Anexo III de la Gaceta Parlamentaria, 6 de febrero de 2019).

Las propuestas ilocucionarias que sostienen estos tres argumentos son del tipo regulativo, usan el lenguaje para establecer relaciones entre un órgano con

autonomía técnica que se ha nombrado Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación capaz de evaluar libre de agenda política al Estado en su tarea de garantizar una educación de calidad, de este modo los legisladores apelan a la pretensión de validez regulativa para con el Congreso.

Al igual que la iniciativa presidencial, las propuestas ilocucionarias que corresponden propiamente a las modificaciones de ley han de entenderse como del tipo regulativo porque buscan establecer relaciones más justas para todos los implicados en el proceso educativo, por tal motivo la pretensión de validez al que se apela es a la rectitud normativa. A continuación se presentan dichas propuestas ilocucionarias:

El Estado reconoce a los docentes como agentes primordiales en la calidad y la transformación de la educación. Con base en este carácter, los docentes tienen derecho a que les sea garantizado el acceso a un sistema permanente de actualización y formación continua para cumplir con los objetivos y propósitos del sistema educativo nacional, así como a que sea reconocida su contribución a la educación.

Para cumplir con lo anterior, las autoridades educativas federal y locales coordinarán un Servicio de Desarrollo Profesional del Magisterio, conforme a los requisitos y criterios que establezca la ley, los cuales deberán favorecer la calidad y la equidad educativas, así como el desempeño académico de los educandos. El Estado dará atención igualitaria y prioritaria al fortalecimiento de las instituciones públicas que brindan formación docente, incluyendo a las escuelas normales, las cuales contarán con libertad académica y autonomía de gestión, y a otras instituciones de educación superior. Dichas escuelas e instituciones deberán garantizar la pertinencia, relevancia y calidad de esta formación.

Asimismo, el **Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, los planes y programas de estudio, la infraestructura educativa y la formación y actualización de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizajes y el pleno desarrollo de los educandos.**

(En la propuesta se convierte en párrafo octavo)

(...)

III (...) Además de considerar dichas opiniones, las autoridades educativas federal y locales contarán con un Consejo Consultivo que fungirá como órgano asesor de la política educativa, en el ámbito de sus respectivas competencias. La Ley determinará las atribuciones, organización y funcionamiento de los consejos. El ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, **se llevarán a cabo mediante concursos de selección** que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores **y tomando**

en cuenta sus contextos demográfico, social y económico. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo

(...)

IX. Para garantizar la mejora en la prestación de servicios educativos, El Estado contará con un Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación. Que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicho Centro tendrá por objeto mejorar de forma constante la educación a partir de evaluar los componentes, procesos y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, además de la educación inicial, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. Corresponderá a este órgano:

a) Realizar estudios, mediciones e investigaciones especializadas que coadyuven a la mejora continua del sistema educativo nacional;

b) Determinar los estándares e indicadores de resultados educativos;

c) Generar y difundir información y, con base en la cual emitirá recomendaciones de política educativa relacionadas con la formación y mejora del magisterio, de las escuelas y del desempeño escolar, así como de la operación y gestión del sistema educativo;

d) Diseñar evaluaciones en el aula y emitir lineamientos para las capacitaciones que promueven la actualización y la formación docente, específicamente en aspectos ligados con la mejora de la gestión escolar;

e) Desarrollar mecanismos de coordinación con las autoridades educativas, en el ámbito federal y local, a efecto de fortalecer sus funciones, desarrollar capacidades y atender de mejor manera las necesidades educativas de las distintas poblaciones, y

f) Emitir recomendaciones para la integración de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación especial y de adultos.

El Consejo Directivo será el órgano de dirección del Centro y estará compuesto por cinco consejeros. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante del Centro aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

Los integrantes del Consejo Directivo deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Centro y cumplir los requisitos que establezca la ley. Desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y no podrán ser reelectos. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, **el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo.** Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución.

La persona que presida el Consejo Directivo será nombrada por la Cámara de Senadores de entre sus integrantes, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Centro, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Centro y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

TRANSITORIOS

(...)

TERCERO. En tanto no se expida la Ley del Servicio de Desarrollo Profesional del Magisterio, los procesos de evaluación para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia a los que se refiere la fracción III del artículo 3o. se llevarán a cabo conforme a la legislación vigente al entrar en vigor el presente Decreto.

(...)

SEXTO. Los integrantes que actualmente conforman la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación podrán formar parte del nuevo Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación, previa petición formal al Senado de la República dentro de los diez días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, únicamente por el tiempo que reste al nombramiento del que fueron objeto en el Instituto que se extingue, siempre y cuando su petición sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes. En este caso, la Cámara de Senadores deberá resolver en un plazo de diez días, de lo contrario se entenderá aprobada su petición.

En tanto se integra el Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación, los consejeros que actualmente conforman la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se mantendrán en funciones, conforme al orden jurídico vigente al entrar en vigor el presente Decreto.

La designación de los integrantes del Consejo Directivo del Centro que se crea en el presente Decreto **será realizada a más tardar** ciento veinte días después de su entrada en vigor, conforme a lo siguiente:

I. En el supuesto de que la totalidad de los consejeros integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación presenten su solicitud de formar parte del nuevo Centro y obtengan la respectiva aprobación en los términos del párrafo primero de esta disposición transitoria, **formarán parte** del Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación que se crea mediante el presente Decreto, hasta la fecha de terminación del período para el que fueron originariamente designados, conforme a lo dispuesto por el siguiente artículo transitorio.

II. En el caso de que sólo alguna, alguno, algunas o algunos de los consejeros integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación soliciten continuar en el cargo y obtengan la aprobación a que se refiere el párrafo primero de este precepto, **continuarán en el ejercicio** del cargo en el nuevo organismo hasta el término de la designación que se les confirió originariamente para formar parte del Instituto que se extingue. En esta hipótesis, los integrantes del Consejo Directivo que formen parte del nuevo organismo en virtud de que los consejeros del citado Instituto no soliciten o no obtengan la aprobación para continuar en esa función, tendrán los períodos de desempeño siguientes:

a) Si ha fenecido el mandato de la consejera que concluye el encargo el 30 de abril 2019, el nombramiento concluirá el 30 de abril de 2024;

b) Si el nombramiento es en razón de la no continuación de la consejera que habría concluido el encargo el 30 de abril de 2020, el mismo se hará al 30 de abril de 2024.

c) Si el nombramiento es en razón de la no continuación de uno o ambos consejeros que habrían concluido el encargo el 30 de abril de 2025, el mismo se hará hasta esa fecha.

En este supuesto, se nombrará además un consejero por un periodo de siete años.

III. En el supuesto de que ninguno de los actuales consejeros del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación solicite al Senado o reciba la aprobación para formar parte del nuevo Centro Nacional que se crea por medio del presente Decreto, el Ejecutivo Federal someterá a la Cámara de Senadores las ternas para la designación de los cinco integrantes del Consejo Directivo del Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación, en un plazo máximo de sesenta días naturales contados a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, que deberá recaer en personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Centro.

Para asegurar la renovación escalonada con motivo de los nombramientos que se realizarán, éstos se harán por los periodos siguientes:

1) Dos nombramientos por un periodo de cinco años;

2) Dos nombramientos por un periodo de seis años, y

a. Un nombramiento por un periodo de siete.

El Ejecutivo Federal deberá determinar el periodo que corresponda a cada uno de los miembros, al someter su designación a la aprobación de la Cámara de Senadores. Para la conformación del primer Consejo Directivo del Centro, el Ejecutivo Federal someterá la aprobación de la Cámara de Senadores cinco ternas para que de entre ellas se designen a los cinco integrantes que la constituirán. La presentación de ternas en el futuro corresponderá a la renovación escalonada que precisa el párrafo segundo de este artículo. La primera persona que presida el Consejo Directivo del Centro durará en su encargo cuatro años.

SÉPTIMO. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley del Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación, a más tardar en un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.

En tanto el Congreso de la Unión expide dicha Ley, el Centro Nacional creado por este Decreto ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2013, en lo que no se oponga al presente Decreto. Para estos efectos, las atribuciones previstas en dicho ordenamiento para la Junta de Gobierno del Instituto serán ejercidas por el Consejo Directivo del Centro, y las de la persona que presida la Junta de Gobierno por la persona que presida el Consejo Directivo.

OCTAVO. Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación pasarán a formar parte del Centro que se crea en los términos del presente Decreto.

NOVENO. La Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobará las provisiones presupuestarias necesarias al Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación, para el eficiente desempeño de sus funciones (Anexo III de la Gaceta Parlamentaria, 6 de febrero de 2019).

Esta iniciativa ha recurrido con más frecuencia a los actos constataivos que la iniciativa presidencial que recurrió con más frecuencia a los actos de habla de tipo expresivos. Esto permite hacer un comparación con respecto a las intenciones de cada emisor, mientras que el presidente estaba interesado en presentar una pastura tratando de convencer de su sinceridad los coordinadores de los grupos parlamentarios trataban de constatar con la verdad los aciertos y desaciertos de la reforma anterior. No debe perderse de vista que, en ambos casos, por el momento sólo son pretensiones de validez a las que se apela para con el Congreso.

Resulta relevante comparar desde qué puntos parten ambas iniciativas para formular sus propuestas de reforma. En la siguiente tabla se observa que mientras la iniciativa presidencial usa propuestasilocucionarias con pretensiones de veracidad para desechar la reforma de 2013, la iniciativa de los coordinadores recurre a propuestasilocucionarias con pretensiones de validez de verdad.

Tabla no. 13. Comparación de las propuestasilocucionarias de la iniciativa presidencial con la iniciativa de los Coordinadores del PAN, PRI, MC, PRD y el Colectivo RED Educación Derechos con respecto a la reforma de 2013

Iniciativa Presidencial	Iniciativa de Coords., del PAN, PRI, MC, PRD y colectivo RED Educación Derechos
El Ejecutivo Federal a mi cargo considera un error aplicar criterios sancionadores y persecutorios que parten de la desconfianza hacia los profesionales de la docencia y pretenden poner todo el énfasis en la supuesta mejora de la enseñanza en la sujeción a procedimientos mecánicos de evaluación, alejados de las vivencias compartidas por profesores y alumnos, y de las necesidades específicas de diferentes culturas, regiones, costumbres y otros factores que inciden en la educación, los cuales no pueden ser medidos a través de	En el caso de la reforma educativa de 2013, ésta avanzó en hacer explícita la obligación del Estado de ofrecer una educación sustentada en los principios de calidad y equidad, cambio sustantivo que quiso hacer exigibles ambos preceptos al convertirlos en cualidades inherentes del derecho a la educación reconocido en la Carta Magna. Esa misma reforma reivindicó la rectoría del Estado en materia educativa y afianzó la creación del Sistema Nacional de Evaluación y del Servicio Profesional

programas computacionales que solo registran uno de los muchos aspectos que deben ser tomados en consideración para impartir en una educación de excelencia y la preparación de quienes la imparten. [...] Desafortunadamente, en la aplicación de la reforma educativa han existido expresiones fuertes de rechazo por dicho sector, en virtud de considerar que el nuevo esquema de evaluación resulta retroactivo en su perjuicio, toda vez que la autoridad educativa podría privar al docente de su plaza laboral sin absolutamente ninguna responsabilidad a través de una evaluación estandarizada que no toma en consideración los contextos económicos, sociales y demográficos que inciden en los procesos educativos (Anexo II de la Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo de 2019).	Docente, prescribiendo el mérito como principio rector para el ingreso y el desarrollo de la carrera docente. Estos principios fueron aparejados con procedimientos para evitar la discrecionalidad en el ingreso y la promoción de las y los maestros y, así, evitar su uso político y clientelar (Anexo III de la Gaceta Parlamentaria, 6 de febrero de 2019).
---	---

No obstante, sí es posible encontrar puntos de acuerdo entre estas dos iniciativas de reforma educativa en algunos puntos. Uno de ellos es sobre la revalorización docente, un tema introducido por la iniciativa presidencial que no hace explícito en el texto, pero implícitamente hace referencia constantemente. Ya una de las motivaciones de la iniciativa presidencial es precisamente el revalorar el cuerpo magisterial nacional, tema que la iniciativa de los coordinadores retoma de manera positiva y complementaria a través de pretensiones ilocucionarias de veracidad y rectitud normativa que tematizan a los docentes como agentes primordiales en la transformación de la educación.

Tabla no. 14. Comparación de las propuestas ilocucionarias de la iniciativa presidencial con la iniciativa de los Coordinadores del PAN, PRI, MC, PRD y el Colectivo RED Educación Derechos con respecto a la revalorización docente

Iniciativa Presidencial	Iniciativa de Coords., del PAN, PRI, MC, PRD y colectivo RED Educación Derechos
Los maestros tienen el derecho de acceder a un sistema permanente de actualización y formación continua para cumplir con los	La propuesta reconoce a los docentes como agentes primordiales en la transformación de la educación. Con base en este carácter,

objetivos y propósitos del sistema educativo nacional, así como a que sea reconocida su contribución a la educación. La Ley definirá los requisitos y criterios aplicables para esos efectos, así como para el Servicio de Carrera Profesional del Magisterio a cargo de la Federación, los cuales deberán de favorecer la equidad educativa, la excelencia de la educación y el desempeño académico de los educandos (Anexo II de la Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo de 2019).	se reconoce su derecho a que les sea garantizado el acceso a un sistema permanente de actualización y formación continua para cumplir con los objetivos y propósitos del SEN. Más allá del actual momento político-electoral y contrario a visiones incompletas del sistema educativo, esta iniciativa propone corregir y mejorar algunos aspectos relativos a la evaluación de los docentes. La propuesta de reforma que aquí se presenta elimina la evaluación del desempeño ligada a la permanencia, toda vez que su aplicación, en los términos del texto vigente, ha sido identificada como un elemento punitivo, diluyendo su función diagnóstica y formativa orientada a la mejora de la práctica docente (Anexo III de la Gaceta Parlamentaria, 6 de febrero de 2019).
---	--

Dada la coyuntura política en la que se inserta el debate por la institucionalización formal de la reforma educativa, es importante señalar que el tema de la revalorización docente no significa relegar el tema de la evaluación a segundo término. Al menos no, en lo que respecta a la iniciativa promovida por los coordinadores, los temas son más bien correlativos.

De ello dan cuenta las propuestas ilocucionarias de tipo regulativas expuestas con respecto al organismo encargado de la evaluación. Mientras que la propuesta presidencial asigna un carácter de autonomía técnica, la propuesta de los coordinadores es enfática para que la autonomía del organismo evaluador se establezca con todas las garantías constitucionales:

Tabla no.15. Comparación de las propuestas ilocucionarias de la iniciativa presidencial con la iniciativa de los Coordinadores del PAN, PRI, MC, PRD y el Colectivo RED Educación Derechos con al centro de evaluación educativa

Iniciativa Presidencial	Iniciativa de Coords., del PAN, PRI, MC, PRD y colectivo RED Educación Derechos
IX. La legislación secundaria establecerá un Centro con autonomía técnica que contribuya a la mejora continua de la educación, a través de estudios, mediciones e investigaciones especializadas y la determinación de estándares e indicadores de resultados; que acredite a las instituciones autorizadas para certificar el desempeño de las instituciones, las autoridades y los distintos actores de la educación; que emita lineamientos relacionados con la formación y mejora continua del magisterio, a la mejora de las escuelas y al desempeño escolar; y que promueva la formación profesional de la gestión escolar (Anexo II de la Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo de 2019).	Evaluar al Estado en tanto ente garante del derecho a una educación de calidad requiere fortalecer, mejorar y finalmente consolidar decididamente un organismo constitucional autónomo que no dependa de agendas políticas y que goce del prestigio y reconocimiento para monitorear el cumplimiento del derecho a una educación de calidad. A través de la creación de un nuevo órgano autónomo, el Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación (el Centro), se le dará preponderancia a lo técnico por encima de lo político, mediante la institucionalización de las herramientas idóneas para que el Estado mexicano robustezca sus funciones evaluadoras y reguladoras y genere los insumos necesarios para que las políticas educativas sean más pertinentes, inclusivas y equitativas. Es por ello que se propone que el Centro cuente con las garantías institucionales que brinda la autonomía constitucional con la capacidad de establecer lazos de coordinación tanto con la Secretaría de Educación Pública, las autoridades educativas locales, el magisterio, padres de familia, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, organismos internacionales y con los otros poderes de la Unión (Anexo III de la Gaceta Parlamentaria, 6 de febrero de 2019).

En este punto es importante mencionar que a diferencia de la propuesta presidencial, la propuesta de los coordinadores sí designa un nombre al organismo, le denominan: Centro Nacional para la Mejora Continua de la Educación, hacer el

señalamiento resulta relevante porque finalmente es el nombre que queda establecido dentro del texto legal.

Asimismo, se hace una comparación sobre la estructura organizativa de dicho organismo. La iniciativa presidencial expuso pretensiones ilocucionarias con rectitud normativa para tematizar un Consejo Directivo compuesto por siete miembros elegidos por la autoridad federal y un Consejo Consultivo conformado por docentes, madres y padres de familia, representantes de la sociedad civil, investigadores y expertos en educación.

En los mismos términos ilocucionarios, los coordinadores aceptan la propuesta con reservas para reformular la propuesta; en lugar de un Consejo Directivo conformado por siete miembros elegidos por la autoridad federal, los coordinadores consideran un Consejo Directivo formado por cinco miembros que serán elegidos por la Cámara de Senadores con una previa terna emitida por el Ejecutivo.

Tabla no. 16. Comparación de las propuestas ilocucionarias de la iniciativa presidencial con la iniciativa de los Coordinadores del PAN, PRI, MC, PRD y el Colectivo RED Educación Derechos con respecto al consejo directivo del centro de evaluación educativa

Iniciativa Presidencial	Iniciativa de Coords., del PAN, PRI, MC, PRD y colectivo RED Educación Derechos
El Centro será dirigido por un Consejo Directivo de siete miembros designados por la autoridad educativa federal y contará con un Consejo Consultivo conformado por docentes distinguidos; madres y padres de familia reconocidos por su contribución a la mejora educativa; representantes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a esta materia; investigadores y expertos, los cuales asesorarán al Consejo Directivo en aquellas cuestiones que se le solicite. Dicho cuerpo colegiado tendrá también a su cargo la elaboración de un	El Consejo Directivo será el órgano de dirección del Centro y estará compuesta por cinco consejeros. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, [...] Los integrantes del Consejo Directivo deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Centro y cumplir los requisitos que establezca la ley [...]

plan de gran visión educativa de carácter indicativo para la formulación de los programas de mediano plazo (Anexo II de la Gaceta Parlamentaria, 13 de marzo de 2019).	La persona que presida el Consejo Directivo será nombrada por la Cámara de Senadores de entre sus integrantes, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley (Anexo III de la Gaceta Parlamentaria, 6 de febrero de 2019).
--	---

6.1.3 Iniciativa de la diputada Julieta Macías Rábago de MC

Esta iniciativa presentada por la diputada Julieta Macías Rábago del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano también ha de entenderse como un discurso que presenta una propuesta ilocucionaria con pretensiones de ser aceptada por el Congreso de la Unión. En la exposición de motivos la diputada expresa:

La presente propuesta pretende rescatar los elementos de la política educativa que han demostrado ser positivos y mejorar aquéllos en los que existe margen de oportunidad, involucrando para ello a todos los participantes del sistema educativo y utilizando la información disponible para construir, con base en las evidencias, un proyecto educativo a largo plazo.

En dicho proyecto es indispensable respetar los derechos laborales del magisterio y dignificar la profesión docente, ya que los maestros son uno de los principales elementos para el correcto funcionamiento del sistema educativo. Para lo cual es necesario desvincular la estabilidad laboral de los resultados de las evaluaciones y contar con un sistema permanente de profesionalización y actualización para los docentes (Anexo VII de la Gaceta Parlamentaria, 19 de febrero de 2019).

En estos argumentos se observan actos ilocucionarios considerados expresivos porque usan el lenguaje para presentarse a sí mismo, por ejemplo, cuando menciona: “La presente propuesta pretende rescatar los elementos de la política educativa que han demostrado ser positivos y mejorar aquéllos en los que existe margen de oportunidad, involucrando para ello a todos los participantes del sistema educativo”, con ello se apela a la pretensión de validez de veracidad, se espera que el interlocutor, el Congreso, acepte la sinceridad de quien dice lo dicho.

Pero en seguida se aprecian actos ilocucionarios del tipo regulativos cuando enuncia: “es indispensable respetar los derechos laborales del magisterio y

dignificar la profesión docente, ya que los maestros son uno de los principales elementos para el correcto funcionamiento del sistema educativo [...] “es necesario desvincular la estabilidad laboral de los resultados de las evaluaciones y contar con un sistema permanente de profesionalización y actualización para los docentes”, en estas expresiones el lenguaje tiene la función de establecer relaciones interpersonales entre los maestros y el Estado, la pretensión de validez que prevalece es la rectitud normativa.

Cuando en la exposición de motivos se hace referencia al INEE se refiere de la siguiente manera:

Así como **también lo es la existencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como órgano técnico especializado, con calidad de autónomo, para contar con instrumentos precisos para evaluar los diversos elementos del sistema y con ello producir información necesaria para la correcta toma de decisiones de política educativa** que se traduzcan en un uso eficaz de los recursos y en una mejor calidad del servicio educativo que reciben nuestros niños y jóvenes (Anexo VII de la Gaceta Parlamentaria, 19 de febrero de 2019).

En este argumento la autora de la iniciativa utiliza un acto ilocucionario del tipo regulativo porque a través del lenguaje intenta establecer relaciones interpersonales entre los involucrados en el sistema educativo y el Estado, relación en la que es indispensable prevalezca la autonomía del INEE como organismo autónomo para generar información necesaria para una toma correcta de decisiones en política educativa, la pretensión de validez que prevalece es la de rectitud normativa.

Las siguientes son las modificaciones de reforma a la ley limitadas a los ejes temáticos señalados anteriormente, éstas deben entenderse como propuestas ilocucionarias del tipo regulativo porque el lenguaje busca establecer una nueva relación entre los implicados en el sistema educativo, las pretensiones de validez a las que se apela son de rectitud normativa:

III (...) **El Estado dará atención prioritaria al fortalecimiento de las instituciones públicas que brindan formación docente, en sus etapas inicial y continua, así como de capacitación y actualización, incluyendo a las escuelas normales y garantizará que la oferta de formación continua docente que impartan los particulares, sea congruente con las necesidades de la educación básica.** Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación

básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación, **formación y actualización obligatoria** para el ingreso, la promoción **y el reconocimiento en el servicio profesional** con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. **La permanencia en el servicio profesional docente estará condicionada, únicamente, al cumplimiento de obligaciones administrativas, y en general, a las condiciones que se establezcan en los respectivos contratos de trabajo.** Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

(...)

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, en condiciones de equidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y un Sistema Nacional de Formación y Actualización Permanente de los Docentes. La coordinación del Sistema Nacional de Formación y Actualización Permanente de los Docentes estará a cargo de la Secretaría de Educación Pública; y, la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

(...)

c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices, de carácter vinculante, para contribuir a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social. El Congreso de la Unión establecerá las sanciones aplicables a los gobiernos, Federal y de las entidades federativas, que no apliquen efectivamente dichas directrices

Transitorios

(...)

Tercero. En el marco de las disposiciones que regulan el Servicio Profesional Docente, las autoridades educativas federales y locales adecuarán su normatividad, quedando sin efectos todo aquello que se oponga³⁷ Anexo VII de la Gaceta Parlamentaria, 19 de febrero de 2019).

Esta iniciativa ha hecho uso con mayor frecuencia de los actos ilocucionarios de tipo regulativo, la intención general es establecer relaciones interpersonales entre el magisterio y el Estado a través de un organismo autónomo y un sistema nacional de evaluación, la pretensión de validez a la que se apela es la de rectitud normativa en un intento por rescatar los aciertos y redimir los errores de la reforma anterior.

³⁷ En otra iniciativa presentada en la misma fecha y citando los mismos motivos la diputada Julieta Macías Rábago propone abrogar la Ley General de Servicio Profesional Docente.

En la iniciativa de la diputada Julieta Macías Rábago de MC se pueden encontrar varios puntos de acuerdo que pudieran estar concretando actos de habla tanto con la iniciativa presidencial como con la de los coordinadores. En primer lugar las tres iniciativas concuerdan en que es necesario estar abiertos al diálogo para establecer un marco jurídico que abone la mejora de la educación en México. En segundo lugar, atendiendo las motivaciones de la reforma presidencial y el señalamiento que la iniciativa de los coordinadores hacen del papel docente, la iniciativa de la diputada considera que:

En dicho proyecto **es indispensable respetar los derechos laborales del magisterio y dignificar la profesión docente, ya que los maestros son uno de los principales elementos para el correcto funcionamiento del sistema educativo.** Para lo cual es necesario desvincular la estabilidad laboral de los resultados de las evaluaciones y contar con un sistema permanente de profesionalización y actualización para los docentes (Anexo VII de la Gaceta Parlamentaria, 19 de febrero de 2019).

El punto central del argumento de la diputada es el desvincular la estabilidad laboral de los resultados de las evaluaciones. Con ello expone una propuesta ilocucionaria de acto de habla de tipo regulativo con la que apoya la revalorización docente, sin que eso implique desvalorizar la función de las evaluaciones en el proceso educativo.

Un punto con el que se observa divergencia es con respecto a las propuestas ilocucionarias que tematizan la naturaleza jurídica del organismo evaluador, sobre todo lo relacionado con la estructura administrativa:

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, en condiciones de equidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y un Sistema Nacional de Formación y Actualización Permanente de los Docentes. La coordinación del Sistema Nacional de Formación y Actualización Permanente de los Docentes estará a cargo de la Secretaría de Educación Pública; y, la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio (Anexo VII de la Gaceta Parlamentaria, 19 de febrero de 2019).

Con esta propuesta ilocucionaria de tipo regulativa la diputada rechaza tanto la propuesta ilocucionaria del Ejecutivo como la propuesta ilocucionaria de la iniciativa de los coordinadores. Para atender el problema entre la revalorización y formación docente con la evaluación educativa propone mejorar las funciones del

proceso educativo a través de dos sistemas: por un lado la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa a cargo del INEE; y por otro lado, la fundación del Sistema Nacional de Formación y Actualización Permanente de Docentes que estará a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

6.1.4 Iniciativa de la diputada María Chávez Pérez de Morena

Esta iniciativa se presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el 11 de octubre de 2018, técnicamente antecedió por dos meses a la iniciativa presidencial. Uno de sus argumentos centrales fue el rechazo categórico a la propuesta ilocucionaria de la reforma de 2013 que tematizaba la recuperación de la rectoría del Estado en la educación. En su lugar, la diputada considera que fueron los intereses del capital internacional los que promovieron aquella reforma.

En la exposición de motivo la diputada María Chávez Pérez del grupo parlamentario de Morena retoma argumentos discursivos antineoliberales para fijar su postura:

La reforma educativa promovida por el Poder Ejecutivo es un aspecto del proyecto antinacional que persigue la privatización de los bienes económicos e intelectuales de la educación pública. Transformarla en un espacio de negocios para las corporaciones empresariales que se agrupan en torno a “Mexicanos Primero”, en una fuente de negocios y de aprovisionamiento de personal e investigaciones. Además de convertirla en un espacio para la difusión de “la nueva cultura laboral” promovida por las trasnacionales, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); cultura que debe ser entendida como “la nueva cultura de la precarización laboral” (Anexo I de la Gaceta Parlamentaria, 11 de octubre de 2018).

Estas propuestas ilocucionarias pueden observarse como de tipo expresivo porque buscan presentarse a sí mismo diferenciándose del otro, el otro es el Poder Ejecutivo que antecedió y promovió la reforma educativa 2013, en la lógica del argumento son ellos los antinacionales. Con esta intención se apela a la pretensión de validez de veracidad, de modo que la emisora espera que su interlocutor, el Congreso, interprete la sinceridad de su propuesta ilocucionaria.

También es posible distinguir un acto ilocucionario de tipo constativo cuando se menciona:

Su reforma educativa tiene esas dos caras, **no pretende como se afirma** devolver la rectoría de la educación al Estado mexicano, que la fue perdiendo ante los organismos de regulación del capitalismo internacional y las transnacionales en contubernio con el sindicalismo oficial; sino **culminar la entrega** de la rectoría de la educación a transnacionales y a sus órganos de planificación mundial. **Tampoco persigue superar** la crisis y el caos educativo, ya que de él se alimentan y, mucho menos, lograr la equidad y la calidad entendida como dignidad humana (Anexo I de la Gaceta Parlamentaria, 11 de octubre de 2018).

En ese argumento la emisora invita a su interlocutor a que evalúe su propuesta ilocucionaria bajo la pretensión de verdad, para que pueda compartir dicha verdad el interlocutor tiene que hacer una reflexión con el mundo objetivo para constatar que lo dicho es verdad.

Las propuestas ilocucionarias que tienen que ver propiamente con las modificaciones del artículo 3º, en especial la fracción IX en donde se establece lo referente a la evaluación educativa se consideran del tipo regulativos porque el lenguaje busca establecer una relación interpersonal a través de la regulación del marco legislativo, de tal modo que la pretensión de validez que prevalece es la rectitud normativa.

IX. Para garantizar la continuidad de la educación de conformidad con los valores y principios previstos en esta Constitución, se crea el Subsistema Nacional de Evaluación Educativa Integral.

La coordinación del subsistema **estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación Integral de la Educación**. El Consejo **se integrará con al menos diez representantes** de los componentes de la educación en los niveles de educación básica y media superior que pertenezcan a instituciones educativas públicas dependientes de la secretaría de educación pública, dos representantes del Instituto Nacional para la Evaluación Integral de la Educación, dos representantes de organizaciones de la Sociedad Civil cuyas hijas o hijos acudan a la escuela pública y, dos representantes del Consejo Nacional de Educación, en los términos que la Ley señale.

El Instituto Nacional para la Evaluación Integral de la Educación **será un organismo público autónomo**, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La legislación que lo rija no podrá contradecir lo previsto en el presente artículo. Todos los componentes del Sistema Educativo Nacional deberán ser sujetos a evaluación, bajo los principios y elementos que se determinan en este artículo.

Para ello la evaluación **se entenderá como un proceso integral** que contará al menos con las etapas de diagnóstico, implementación, operación y evaluación, será participativa y transparente en todas sus etapas.

La misma **se sustentará** en los siguientes principios:

- a) Integral
- b) Continua
- c) Colectiva
- d) Incluyente
- e) Diagnóstica
- f) Comunitaria

Además **deberá impulsar la integración y la autonomía** de la comunidad escolar.

La Evaluación Integral de la Educación tenderá a los principios, objetivos y fines previstos en el presente artículo y se sustentará en los principios de imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas, la regulación que se expida para su funcionamiento, no podrá contradecir lo que en esta fracción se estipula.

El desempeño y resultados del sistema educativo nacional serán dados a conocer cada 5 años.

- a) derogado
- b) derogado
- c) derogado

Se deroga este párrafo

Se deroga este párrafo

Se deroga este párrafo

Se deroga este párrafo

Se deroga este párrafo (Anexo I de la Gaceta Parlamentaria, 11 de octubre de 2018).

A través de estas propuestas ilocucionarias de tipo regulativas la diputada consideró necesario sustituir el INEE por el Instituto Nacional para la Evaluación Integral de la Educación, poniendo especial atención a la estructura organizacional como lo hizo la iniciativa presidencial y la de los coordinadores.

Esta iniciativa ha utilizado en la exposición de motivos propuestas ilocucionarias del tipo expresivo para presentarse diferenciándose del otro antinacional, cuando hace eso recurre a las pretensiones de validez de la veracidad, espera que su interlocutor confíe en la sinceridad de su acto y acepte el argumento.

También utiliza actos ilocucionarios de tipo constatativos en donde incita al interlocutor a constatar en el mundo objetivo la verdad de lo dicho. En la exposición de motivos no se hace uso de propuestas ilocucionarias de actos de habla del tipo regulativos pero sí al plantar los cambios necesarios para establecer un nuevo organismo encargado de la evaluación educativa, en este caso se apela a la pretensión de rectitud de la normas.

Con la iniciativa presidencial coincide en la necesidad de incorporar a varios actores en un consejo participativo que oriente la política educativa del organismo encargado de la evaluación. Pero no del todo coincide con la iniciativa de los coordinadores, quienes sólo consideraron especialistas en el tema dentro de la estructura organizacional del organismo evaluador. En otro punto, la diputada propone que el organismo sea autónomo, propuesta que es retomada por la iniciativa de los coordinadores y rechazada por la iniciativa presidencial que sólo le otorga autonomía técnica al organismo.

Si bien, no hubo una relación directa entre los actores que promovieron las iniciativas ha sido posible identificar algunas relaciones dialógicas que permiten observar cómo se establecieron los actos de habla y por lo tanto inducir en qué términos se fue institucionalizando la reforma educativa. Han sido 4 las iniciativas seleccionadas y de ellas se puede identificar que la relación dialógica se suscita entre la iniciativa presidencial y la iniciativa de los coordinadores. Es importante tener presente esta discusión porque será retomada en la siguiente etapa del proceso legislativo que corresponde a los debates.

6.2 Los debates

En los debates, la postura de los legisladores se justifica por dos motivos. El primero, en la representatividad que les confiere la Ley al ser electos popularmente a través del voto o designados proporcionalmente por su partido. En segundo lugar, como resultado del parlamento abierto y de los foros organizados por los distintos

legisladores para conocer la opinión de sus representados. En ambos casos también se asumen acciones comunicativas motivadas por racionalidades comunicativas.

Para continuar con el análisis de la interpretación de las propuestas ilocucionarias vertidas en las iniciativas se sigue el orden de los debates seleccionados en el capítulo anterior, en razón de que en ellos se identificaron las modificaciones más sustanciales del texto en discusión.

Asimismo, es importante no perder de vista que los debates también incorporaron las propuestas de los diversos actores que participaron en el Parlamento abierto, en las consultas digitales por internet y en los foros organizados por los distintos legisladores. Es por ello pertinente tener presente la siguiente tabla para no perder de vista los actores que fueron seleccionados en ese proceso de consulta en razón de la relevancia temática de su participación.

Tabla no. 17. Actores y argumentos en el Parlamento abierto, la consulta digital y en los foros organizados por el Senado

Parlamento Abierto	
Participante	Argumento
Julio Cesar Moyao Gaspar. Representante de la sección 14 de Guerrero	Proceso de evaluación docente integral y respeto a los derechos laborales (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 230).
José Luis Sánchez Rojas. Profesor frente a grupo de la escuela multigrado “Escuela Primaria Heriberto Enríquez”, de San José del Rincón, Estado de México	Reingreso a los maestros cesados laborales (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 232).
Francisco Durán Azamar. Maestro de la Escuela Telesecundaria de la región Tuxtepec-Cuenca de Oaxaca.	Magisterio como fuente de transformación social (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 235).
Gloria del Castillo Alemán. Directora General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO México	Mayor claridad en el Centro de Revalorización de los maestros y maestras así como de la Carrera Magisterial (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 243).
Pedro Alejandro Flores Crespo. Académico de la Universidad Autónoma de Querétaro.	El Senado de la República sea quien asigne miembros del Centro de Revalorización de los Maestros (laborales) (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 250).

Diputada Federal María de los Ángeles Huerta del Río. Integrante del grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.	Definición de conceptos y funciones del Centro de Revalorización de los Maestros (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 260).
Diputado Local Jesús Martín del Campo. Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México.	Condición laboral magisterial normado por Art. 123 apartado B (Cfr. Anexo IV, Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 260).
Diputado Federal Juan Carlos Romero Hicks. Coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.	Eliminación de evaluaciones punitivas (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 261-262).
Diputado local Miguel Ángel Torres Olguín. Presidente de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso del Estado de Querétaro.	Exámenes de ingreso buenos, pero no el de permanencia ligado a lo laboral (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 264).
David Calderón. Presidente de “Mexicanos Primero”	Designación de los miembros del Centro Nacional de Revalorización de los Maestros (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 271).
Moisés Rodríguez López. Miembro de la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda A.C.	Evaluaciones diagnósticas (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 273).
Juan Enrique Ibarra Pedroza. Secretario General de Gobierno del estado de Jalisco	Mejora de la evaluación, no punitiva (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 285)
Propuestas vía Internet	
Melquicedec Olea Valencia	Basificación de maestros de nuevo ingreso que siguen con contrato (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 288).
Alfredo Jesús Morales Del Valle	Basificación de maestros de nuevo ingreso que siguen con contrato (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 289).
Viridiana Vega	Mejorar el proceso de evaluación no vinculada a la permanencia laboral (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 291).
María Geraldine Flores Juárez	Derogación de INEE (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 296).
Héctor Javier Gómez Landa	Conservar evaluaciones de ingreso pero eliminar las de permanencia (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 297).
Foros del Senado	
Dr. Manuel Gil Antón. Investigador del Colegio de México.	Maestro agente de transformación social Derecho a actualización continua (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 354).
Dra. Alma Maldonado. Departamento de Investigaciones Educativas, Cinvestav.	Políticas de inclusión en la Constitución no sólo en leyes secundarias Maestros agentes de transformación Autonomía de gestión a las escuelas normales (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 356).

Dr. Ángel Díaz Barriga. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias del Consejo Mexicano de Investigación Educativa.	Autonomía a las normales (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 360).
Dip. María Chávez Pérez. Integrante de la Comisión de Educación de la H. Cámara de Diputados	Desaparecer el INEE y crear el Consejo de Evaluación Integral Autonomía a las escuela normales (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 344).
Dip. Carmen Patricia Palma Olvera. Integrante de la Comisión de Educación de la H. Cámara de Diputados.	Derogación de la LGSPD Normar los derechos laborales magisteriales con el art 123 apartado B (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 246).
Sen. Casimiro Méndez. Integrante del grupo parlamentario de Morena	Permanencia del empleo no sujeta a evaluaciones. Autonomía técnica del Centro Creación del Consejo Consultivo Fortalecimiento de las Escuelas Normales (Cfr. Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019: 247).

Fuente: elaboración propia con base en Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria, 24 de abril de 2019.

El análisis crítico de las políticas públicas visto en el capítulo 2 cobra sentido con mayor fuerza en este apartado porque a partir de este momento los discursos se fortalecen o se debilitan en función de las competencias argumentativas que los distintos actores desarrollan para deliberar la norma e institucionalizarla formalmente. En los siguientes subapartados se muestra cómo los legisladores van retomando los argumentos de sus representados a la vez que intentan generar consensos y acuerdos con sus pares en los diferentes debates seleccionados.

6.2.1 La Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputado del 27 de marzo de 2019

En la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputado del 27 de marzo de 2019 se ha considerado las participaciones de: el diputado Irán Santiago Manuel (Morena), el diputado Felipe Fernando Macías Olvera (PAN), la diputada Martha Tagle Martínez (MC), la diputada María Chávez Pérez (Morena) y el secretario diputado Azael Santiago Chepi (Morena).

El diputado Irán Santiago Manuel es originario de Oaxaca, donde se había desarrollado como profesor normalista, cuenta con una maestría en educación básica, es miembro de la sección 22 del SNTE y se encuentra adherido a la CNTE donde ha ocupado los puestos de secretario de organización de la Delegación Sindical D-I-180 de 2010 a 2012 y secretario de pagos de 2012 a 2017. Fue elegido por Morena para ser diputado por representación proporcional en la circunscripción tercera de Oaxaca para la LXIV Legislatura.

Este diputado recuperó algunos argumentos vertidos en el Parlamento abierto y de foros organizados por el senado. Del Parlamento abierto consideró tres participaciones: la de Julio Cesar Moyao Gaspar representante de la sección 14 de Guerrero; de la Dra. Gloria del Castillo Alemán directora general FLACSO México; la del diputado local Jesús Martín del Campo, presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México. De los foros organizados por el Senado retomó la participación de la diputada Carmen Patricia Palma Olvera, integrante de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.

Con la intención de atender estos argumentos expuestos en la consulta pública y dar seguimiento al proceso legislativo que comenzó con las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo y los diferentes legisladores, el diputado Irán Santiago Manuel se pronunció en la reunión ordinaria del 27 de marzo a través de pretensiones de validez de rectitud normativa para manifestar su postura de aceptación con respecto a la revalorización docente, en específico se pronunció para que sus derechos laborales sean respaldados bajo el apartado B del artículo 123 de la CPEUM y no por otra ley como lo estaba establecido en la reforma de 2013:

Nosotros pensamos que en el párrafo octavo debería considerarse, presidenta, si me permite presentar las reservas. En el párrafo octavo la ley determina las características de los requisitos de los procesos de admisión, promoción, reconocimiento de los trabajadores de la educación, conscientes de que debemos cuidar los equilibrios.

Estamos dando una propuesta alterna, que el octavo párrafo sea ahí donde contemplemos que los nombramientos derivados de este proceso en la relación jurídica de trabajo serán regulados en términos de lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución, a excepción, por supuesto, de lo que establece la fracción VII.

Asimismo, **la ley que emita el Congreso de la Unión determinará la naturaleza del organismo** que tendrá a su cargo la coordinación de dicho sistema **y establecerá las reglas para su organización y funcionamiento, con apego a los principios de independencia, transparencia objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión** (Versión estenográfica de la Primera Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019).

En esta intervención del diputado Irán Santiago Manuel se aprecian dos propuestas ilocucionarias que usan el lenguaje para establecer relaciones interpersonales, por lo que pueden ser clasificados de tipo regulativo. La primera propuesta ilocucionaria se identifica a través del contenido ilocucionario de: “Nosotros pensamos”, el contenido proposicional de la oración aclara que se refiere a la consideración de modificar el párrafo octavo del artículo 3º Constitucional. La segunda propuesta ilocucionaria se identifica a través del verbo ilocucionario de: “estamos dando una propuesta”, el resto de la oración que corresponde el contenido proposicional esclarece que la propuesta se centra en establecer las relaciones jurídicas laborales de los maestros con el Estado a través del apartado B del artículo 123 Constitucional. Ambas propuestas ilocucionarias se espera que sean interpretadas atendiendo las pretensiones de rectitud normativa

Por su parte, el diputado Felipe Fernando Macías Olvera es originario del estado de Querétaro, es licenciado en derecho por la UAQ, cuenta con una maestría en administración pública por la Universidad Anáhuac campus Querétaro, ha ocupado diversos cargos políticos como representante del PAN en su estado. En 2018 fue electo como diputado con la coalición PAN-PRD-MC y fue integrante de la Comisión de Educación en la LXIV Legislatura.

En su intervención se observa que aceptó la propuesta ilocucionaria de la exposición de motivos de la iniciativa de los coordinadores, especialmente la parte donde se hacen referencia a la meritocracia para normar el servicio profesional docente. Bajo ese acuerdo el diputado utiliza pretensiones regulativas para manifestar:

si estamos apoyando es porque este dictamen mantiene la rectoría del Estado en todo el sistema educativo y que sepan las familias, que sepan los padres de familia que se mantienen los concursos de selección, que se mantiene un proceso de méritos, de evaluaciones, de meritocracia para quien quiera realizar una carrera docente, para

ingreso y para promoción y con esto lo manifestamos durante toda la discusión, que no íbamos a dar ni un paso atrás para regresar al régimen del pasado, donde unos cuantos líderes sindicales decidían quién sí podía ser maestro y quién no y quienes utilizaban a los maestros como botín político.

Nuestra defensa es para todas las maestras y maestros que quieren hacer una carrera basada en méritos, en esfuerzo y que son la gran mayoría de todo el personal docente de nuestro país y por eso es que estamos aprobando este dictamen con toda claridad.

También **celebramos** que se mantiene la autonomía del órgano evaluador del sistema educativo, permitiendo que sus integrantes sean electos por mayoría calificada del Senado y que puedan actuar como un verdadero contrapeso, como un equilibrio y que pueda dar diagnósticos adecuados para todo el sistema educativo.

(...)

Mientras no se modifique y quede claro en el dieciséis transitorio, que es por méritos, por evaluación, el ingreso y promoción de la carrera docente, tampoco podremos acompañar este dictamen. Es cuanto, presidenta. (Versión estenográfica de la Primera Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019).

El diputado utiliza cuatro actos ilocucionarios para fijar su postura. El primero se identifica por el contenido ilocucionario de la oración de: “si estamos apoyando”, con ello el legislador usa el lenguaje para establecer relaciones interpersonales entre ellos, es decir; entre el grupo parlamentario del PAN y el resto de los promotores de la reforma, por lo tanto puede clasificarse de tipo regulativo al buscar que la pretensión de rectitud sea aprobada por los interlocutores.

El segundo acto se ubica con el contenido ilocucionario de la oración de: “Nuestra defensa...” puede identificarse como de tipo expresivo porque usa el lenguaje para presentarse como unos defensores de “las maestras y maestros que quieren hacer una carrera basada en méritos”, a través de estas tematizaciones el diputado busca que sus interlocutores los interpreten bajo la pretensión de veracidad.

El tercer acto también puede clasificarse de tipo expresivo, se identifica a través del expresión ilocucionaria de: “Celebramos”, ya el contenido proposicional de la oración permite interpretar que los legisladores de dicho grupo parlamentario celebran que se conserve la autonomía del órgano evaluador y así se presentan como promotores del órgano evaluador de la educación, de este modo se espera

que los interlocutores aprueben la propuesta ilocucionaria a través de la pretensión de validez de la veracidad.

La cuarta propuesta ilocucionaria usa el lenguaje para establecer su posición con el resto de los participantes del debate público de no acatarse sus condiciones a través del contenido ilocucionario de: “tampoco podremos acompañar”, el contenido proposicional completa la intención del acto cuando menciona: “Mientras no se modifique y quede claro en el dieciséis transitorio, que es por méritos, por evaluación, el ingreso y promoción de la carrera docente”, así el diputado espera que su propuesta ilocucionaria sea interpretada como la pretensión de validez de rectitud normativa.

Por su relación con los temas seleccionados también se ha considerado la intervención de la diputada Martha Tagle Martínez, originaria del estado de Puebla, politóloga de profesión egresada de la UNAM, interesada en los temas de igualdad de género y derechos humanos, fue diputada federal en la LX Legislatura. En 2018 MC la postuló para ser diputada de representación proporcional, así que en ese año se integró como parte del grupo parlamentario de dicho partido en la LXIV Legislatura de la circunscripción 4 del estado de Puebla, asimismo fungió como integrante de la Comisión de Puntos Constitucionales.

La diputada Martha Tagle Martínez recogió los argumentos del diputado local Jesús Martín del Campo, presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México en el Parlamento abierto y de la diputada Carmen Patricia Palma Olvera, integrante de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados en foros organizados por el Senado.

Con base en esos argumentos pudo emitir sus propuestas ilocucionarias con pretensiones de validez de rectitud normativa, a través de las cuales fijó su postura con respecto a la situación laboral del magisterio, poniendo especial atención a que, si bien, ha quedado claro que los profesores deben estar normados por el apartado B del artículo 123 de la CPEUM, lo relacionado con lo estrictamente académico sí debe establecerse en el artículo 3º Constitucional.

Consideramos que el décimo sexto transitorio debe de tener una consideración más de lo que ya establece. Por una parte, se reconocen los derechos laborales de todo el personal que trabaja al servicio de la educación como parte de empleados del gobierno. Es decir, forman parte del artículo 123, apartado B. Sin embargo, toda la parte educativa, la misión, promoción y reconocimiento de las maestras y de los maestros debe quedar claramente como un asunto académico y reconocido en el artículo 3o. constitucional (Versión estenográfica de la Primera Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019).

La propuesta ilocucionaria que utiliza la diputada puede ser descrita como un acto de tipo regulativo porque usa el lenguaje como un medio para establecer relaciones interpersonales, así que espera que sus interlocutores la interpreten bajo la pretensión de validez de la rectitud normativa.

Por otro lado, se ha considerado la intervención de la diputada María Chávez Pérez, originaria del estado de Michoacán, de profesión profesora, comenzó su carrera política en 2015 como candidata a diputada federal por Morena, grupo parlamentario al que perteneció en la LXIV Legislatura y en la que fue integrante de la Comisión de Educación.

La diputada María Chávez Pérez de Morena se adhirió a la propuesta de la iniciativa presidencial con respecto a la naturaleza jurídica del órgano evaluador de la educación, lo que le permitió reconstruir un argumento para fijar su posición y expresar a través de pretensiones de validez de rectitud normativa para eliminar la autonomía del organismo y convertirlo en desconcentrado.

Darle autonomía a un instituto que va manejar recursos económicos es peligroso. Este instituto va a suplir al INEE.

Vamos a meter una reserva en lo personal, para que este organismo sea desconcentrado, porque al quitar lo sectorizado él vuelve a tener esa autonomía y si va a manejar recursos económicos como se le está dando la autonomía, vamos a tener los salarios que tiene el INEE actualmente, tiene salarios superiores al salario del presidente (Versión estenográfica de la Primera Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019).

La propuesta ilocucionaria de la diputada puede definirse como de tipo regulativo porque utiliza el lenguaje para establecer las relaciones interpersonales entre ella y quienes promueven la autonomía del organismos encargado de la evaluación educativa, así que espera que sea interpretado en el marco de la

pretensión de validez de la rectitud. Su postura con respecto a la autonomía del organismo evaluador difiere de la mayoría de las participaciones, se encuentra más cerca a la postura presidencial.

En esta reunión también intervino el diputado Azael Santiago Chepi, quien es originario de Oaxaca donde se desempeñó como profesor normalista, cuenta con una maestría en educación básica, es miembro de la Sección 22 del SNTE e integrante de la CNTE, organización en la que se desempeñó como secretario general de 2008 a 2012. Fue candidato de Morena a diputado local en 2013 y candidato a diputado federal en 2015 pero no logró ganar las elecciones. En 2018 fue elegido por la coalición Morena-PT-PES como diputado plurinominal para la LXIV Legislatura en representación del Distrito 4 de Oaxaca.

El diputado del grupo parlamentario de Morena además de tomar en consideración las propuesta ilocucionarias de la iniciativa presidencial y de la diputada Julieta Macías Rábago en donde exponían su interés en respetar los derechos laborales de los docentes, también recogió las participaciones en el Parlamento abierto de: la Dra. Gloria del Castillo Alemán, directora general de FLACSO México; de la diputada federal María de los Ángeles Huerta del Río, integrante del grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y de; el diputado local Jesús Martín del Campo, presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México. De la intervención del diputado Azael Santiago Chepi en el Pleno se pueden seleccionar seis propuestas ilocucionarias que ilustran su postura.

La primer propuesta ilocucionaria se identifica como de tipo expresivo y se observa a través del contenido ilocucionario de: “es de reconocer”, con ello el legislador se posiciona en una actitud de coincidencia con su interlocutor, de modo que el lenguaje tiene la función de presentarse a sí mismo, apelando a que sus interlocutores aprueben su argumento bajo la pretensión de validez de la veracidad

Es de reconocer el sistema de formación y actualización y capacitación permanente del magisterio como una mejora del sistema educativo nacional. Sin embargo, también es importante decir que si la reforma de 2013 introdujo en el artículo 3o. términos

laborales, hoy este dictamen aún mantiene un sentido administrativo laboral, lo que ya está regulado en el artículo 123 constitucional, apartado B, y en donde requerimos darle la certeza a los derechos de los trabajadores (Versión estenográfica de la Primera Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019).

El segundo acto ilocucionario juega como antítesis argumental del primero, se identifica con el contenido ilocucionario de: “decir”, el contenido proposicional de la oración contextualiza que el dictamen que se está discutiendo tiene un paralelismo con respecto a la reforma de 2013, específicamente lo relacionado con la cuestión administrativa laboral, por lo cual es necesario establecer certeza jurídica a los trabajadores ya que eso está regulado por el artículo 123 Constitucional. El acto se clasifica de tipo expresivo porque usa el lenguaje para la presentación de sí mismo recurriendo a la pretensión de validez de veracidad.

La tercera propuesta ilocucionaria también es el tipo expresivo usa el lenguaje para presentarse a sí mismo, se identifica con el contenido ilocucionario de: “coincido”, el contenido proposicional de la oración indica que la coincidencia del legislador es con la regulación de los profesores, el ingreso y el reconocimiento con mecanismos transparentes y equitativos. Con este acto el legislador pretende que sus interlocutores lo aprueben bajo la pretensión de veracidad:

Coincido en que debe regularse la promoción, el ingreso y el reconocimiento con mecanismos transparentes y equitativos, pero deben regularse en donde precisamente se encuentre lo eminentemente laboral, apartando lo eminentemente educativo (Versión estenográfica de la Primera Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019).

Las propuestas ilocucionarias cuarta, quinta y sexta pueden interpretarse como de tipo regulativos: “quiero llamar la atención...”, “se propone que...”, “se sugiere” respectivamente usan el lenguaje para establecer relaciones interpersonales entre la postura del diputado y quienes apoyan el contenido del dictamen en discusión, en ese sentido espera que sus interlocutores lo interpreten bajo la pretensión de validez de la rectitud normativa:

Quiero llamar también la atención para que los normalistas, que son los únicos maestros formados por el Estado, sean tomados en cuenta preferentemente para impartir la labor de la enseñanza.

También se propone un organismo público descentralizado con amplia autonomía, como fue el caso del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, con costos muy altos para el erario público. **Si el objetivo es la mejora del sistema educativo nacional, se propone que este órgano deba estar considerado por la SEP como un órgano desconcentrado con tan solo autonomía técnica.**

(...)

Finalmente, **el dictamen contiene un artículo transitorio 16, que su redacción constituye y reconoce la invasión de la esfera laboral en el artículo 3o. constitucional, hecho que generó la inconformidad en la anterior reforma,** por lo que **se sugiere otra redacción a este artículo** y de ser posible un correcto control de constitucionalidad, llevar al ámbito del artículo 123 constitucional la regulación o cambios de los derechos laborales. (Versión estenográfica de la Primera Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019).

En esta primera reunión prevalecieron las participaciones de los legisladores del grupo parlamentario de Morena, quienes con mayor frecuencia emitieron propuestas ilocucionarias de tipo regulativo con pretensiones de validez de rectitud normativa. Con menor frecuencia aparecieron propuestas ilocucionarias del tipo expresivo con pretensiones de validez de veracidad.

Otras participaciones que se consideraron por su relevancia temática fueron las del grupo parlamentario de MC, cuya legisladora empleó una propuesta ilocucionaria de tipo regulativo y la participación del legislador del PAN quien empleó dos propuestas ilocucionarias de tipo regulativo y dos de tipo expresivos para presentarse y fijar su postura.

Este recuento de propuestas ilocucionarias permite poner sobre el escenario de análisis la actitud con la que los distintos grupos parlamentarios se presentan al debate de liberación de la reforma educativa en México de 2019, pero sobre todo el inicio de la configuración de los actos de habla que se institucionalizarán que se identifican a través de dos discursos antagónicos. El primero iniciado por el presidente al que se fueron adhiriendo los legisladores de su partido y el segundo el discurso de la oposición principalmente pronunciado por los legisladores del PAN.

En términos generales, se puede decir que en la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputado realizada el 27 de marzo de 2019 se generaron actos de habla que llevaron al acuerdo de regresar la normativa de la relación laboral magisterial al artículo 123 apartado B y dejar en el artículo 3º sólo lo referente a lo académico, así como establecer en la fracción IX de éste artículo que el organismo encargado de la evaluación educativa será descentralizado (*Cfr.* Anexo IV, Gaceta Parlamentaria del 24 de abril de 2019).

6.2.2 Pleno de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2019

El Pleno de la Cámara de Senadores es el segundo debate donde el documento tuvo cambios significativos. A este momento del proceso legislativo se llega con una opinión pública más amplia, dado que los argumentos se han diversificado y robustecido. Para los legisladores esto implica estar más atentos para ir incorporando los argumentos e intereses de sus representados en el texto en disputa.

Para el análisis de esta etapa del proceso legislativo se seleccionaron 11 intervenciones de senadores. Al igual que los anteriores casos, el criterio de selección fue que las intervenciones tuvieran como eje rectores la revalorización magisterial y la evaluación educativa.

En este debate participaron: el senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar de Morena, el senador Rubén Rocha Moya de Morena, la senadora Elvia Marcela Mora Arellano, el senador Raúl Bolaños Cacho Cué del PVEM, la senadora Alejandra Lagunes Soto Ruiz del PVEM, el senador Miguel Ángel Mancera Espinosa del PRD, el senador Damián Zepeda Vidales del PAN, el senador Gustavo Enrique Madero Muñoz del PAN, la senadora Beatriz Elena Paredes Rangel del PRI, la senadora Sylvana Beltrones Sánchez del PRI y el senador Emilio Álvarez Icaza Longoria (sin partido).

La primera intervención corresponde al senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, originario del estado de Chiapas, inició su carrera política en el PVEM, partido que lo llevó a ocupar distintos puestos políticos tanto en la administración pública municipal y estatal como en la legislatura de su estado. En el 2018 renunció al PVEM y se adhirió a Morena, así llegó a la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores como integrante del grupo parlamentario de Morena y presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales.

En el pronunciamiento del senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar de Morena se aprecia que recogió las intenciones de la iniciativa presidencial de revalorar al magisterio y sustituir al INEE por un nuevo organismo. Asimismo, en su intervención es posible identificar los reclamos que se hicieron en la consulta ciudadana como los pronunciados en el Parlamento abierto por: Julio Cesar Moyao Gaspar, representante de la sección 14 de Guerrero; de José Luis Sánchez Rojas, profesor frente a grupo de la escuela multigrado “Escuela Primaria Heriberto Enríquez”, de San José del Rincón, Estado de México; del diputado federal Juan Carlos Romero Hicks, coordinador del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados; del diputado local Miguel Ángel Torres Olguín, presidente de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso del Estado de Querétaro. De las propuestas de internet tomó en consideración a: Viridiana Vega y María Geraldine Flores Juárez. De los foros organizados por el Senado se incorporaron los argumentos de: la diputada Carmen Patricia Palma Olvera, integrante de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y del senador Casimiro Méndez, integrante del grupo parlamentario de Morena.

En su argumentación se pudieron identificar siete propuesta ilocucionarias relevantes. La primera es una propuesta ilocucionaria de tipo expresiva que usa el lenguaje como recurso de presentación cuando dice: “me refiero”, antecedido por lo que el legislador piensa de las maestras y los maestros, su intención es que sus interlocutores lo interpreten como conocedor del esfuerzo del trabajo de los docentes, es por ello que recurre a la pretensión de veracidad para que los escuchas lo validen de ese modo:

Nadie mejor conoce la educación que aquellos que la viven en la entraña de sus necesidades, de sus fortalezas y también de sus debilidades, y me refiero a los maestros y maestras. Ellos que tienen la gran responsabilidad de enseñar, de orientar, de aconsejar en los aspectos morales, éticos y sociales. (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 872).

La segunda propuesta ilocucionaria se identifica como de tipo regulativo, se identifica a través del contenido ilocucionario de: “se cancela”, ya el contenido proposicional de la oración establece el sentido de la regulación del nuevo orden en el que se piensa establecer las relaciones interpersonales entre los docentes y el Estado al anunciar la cancelación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, se espera que el acto ilocucionario sea interpretado por sus interlocutores bajo la pretensión de validez de la rectitud normativa.

Se cancela, sí maestros, escúchenos bien, se cancela la Ley General del Servicio Profesional Docente, se deroga también la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, nunca más los maestros verán condicionada su permanencia laboral a la evaluación con exámenes universales y estandarizados que desconocían la diversidad regional, además, mexicanos, se garantiza la educación inicial hasta la superior de manera obligatoria (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 873).

En el siguiente párrafo se encuentran las propuestas ilocucionarias: tres, cuatro y cinco. La tercera se identifica por el contenido ilocucionario de: “Yo vengo”, el autor del acto lo usa para presentarse a sí mismo ya que el contenido proposicional señala al estado de Chiapas como el origen de procedencia, por ello la propuesta ilocucionaria puede ser identificado como de tipo expresivo en busca de ser aceptado por la pretensión de validez de la veracidad.

La cuarta propuesta ilocucionaria se relaciona con el anterior, se localiza por el contenido ilocucionario de: “Hoy tenemos”, con éste el autor busca presentarse como parte de un compromiso por lo que puede ser clasificado como de tipo expresivo buscando ser aceptados por los interlocutores bajo la pretensión de veracidad.

La quinta propuesta ilocucionaria es una continuación de la anterior, pero con otra intención. Se identifica a partir del contenido ilocucionario de: “no queremos”, en esa ocasión se usa el lenguaje para establecer un tipo particular de relación,

específicamente entre ellos que son quienes no quieren que los maestros de distintas entidades federativas salgan a marchar y quienes sí. En razón de eso se puede clasificar este quinto acto ilocucionario como de tipo regulativo y con pretensión de ser aceptado bajo la rectitud normativa.

Yo vengo de un estado del sureste mexicano, de Chiapas, y en Chiapas la paz se construye todos los días, es una forma y una aspiración de vivir, y en estos grandes problemas que acontecieron en materia educativa violentaron el tejido social, **hoy tenemos un compromiso muy claro: no queremos que los maestros en México, que los maestros en Chiapas, en Oaxaca, en Veracruz, en Michoacán, salgan a protestar a las calles** (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 873).

Hay una sexta y una séptima propuestas ilocucionarias, se indican a través de los contenidos ilocucionarios de: “queremos” y “pedirles”, ambos pueden identificarse como actos ilocucionarios del tipo regulativos porque usan el lenguaje para establecer relaciones interpersonales, el contenido proposicional de las oraciones establecen que es con los integrantes del grupo parlamentario del PAN para con los que, el emisor muestra una actitud negociadora, asimismo se espera que los interlocutores interpreten los actos de habla bajo la pretensión de validez de rectitud normativa:

Queremos que los maestros estén ocupados en las aulas para estar enseñando a las nuevas generaciones y dotarles de mejores herramientas jurídicas, tecnológicas, educativas, de infraestructura y no desperdiciar el tiempo porque tengan el temor fundado de que van a perder su plaza en el Magisterio Nacional.

(...)

Quiero pedirles a los compañeros y compañeras del grupo parlamentario del PAN, a reflexionar su voto, a reflexionar su posicionamiento, todavía faltan las leyes secundarias. Esas leyes que van a ser el molde para que podamos construir no solamente un modelo educativo que nos permita ser más competitivos, sino también conocer nuestra realidad social en México (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 874).

En el Pleno del 30 de abril también participó el senador Rubén Rocha Moya, originario del estado de Sinaloa, tuvo formación normalista en Oaxaca pero también universitaria en Querétaro y Sinaloa, se desempeñó como profesor de educación primaria en Sonora y como rector de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Durante la década de los 80 se adhirió a movimientos sociales de izquierda que más tarde lo vincularon a partidos políticos como el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el PRD. Llegó a la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores de

México en 2018 por la coalición Morena, PT y PES, en esta misma Legislatura presidió la Comisión de Educación.

Para la intervención del senador Rubén Rocha Moya de Morena se identifica que se recuperaron las intervenciones del Parlamento abierto de: Julio Cesar Moyao Gaspar, representante de la sección 14 de Guerrero; José Luis Sánchez Rojas, profesor frente a grupo de la escuela multigrado “Escuela Primaria Heriberto Enríquez”, de San José del Rincón, Estado de México; Francisco Durán Azamar, maestro de la Escuela Telesecundaria de la región Tuxtepec-Cuenca de Oaxaca; Dra. Gloria del Castillo Alemán, directora general de FLACSO, México; diputada federal María de los Ángeles Huerta del Río; diputado federal Juan Carlos Romero Hicks, coordinador del grupo parlamentario del PAN; diputado local Miguel Ángel Torres Olguín, presidente de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso del Estado de Querétaro; Moisés Rodríguez López, miembro de la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda A.C. y del Juan Enrique Ibarra Pedroza, secretario general de Gobierno del estado de Jalisco.

De las propuestas de internet se observa que se recuperó las preocupaciones de: Melquicedec Olea Valencia, Alfredo Jesús Morales Del Valle, María Geraldine Flores Juárez y Héctor Javier Gómez Landa. Mientras de los foros organizados por legisladores se consideró las participaciones de: la diputada María Chávez Pérez, integrante de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados; de la diputada Carmen Patricia Palma Olvera, integrante de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, y; del senador Casimiro Méndez, integrante del grupo parlamentario de Morena.

Con el acuerdo de estas intervenciones el diputado Rubén Rocha Moya de Morena, en su calidad de presidente de la Comisión de Educación en la Cámara de Senadores, presentó la minuta con proyecto de reforma educativa en los siguientes términos, en donde se identifican por lo menos seis propuestas ilocucionarias relevantes.

La primera y la segunda propuesta ilocucionaria se identifican por el contenido ilocucionario de los verbos: “proponíamos” y “hemos logrado”, la función del lenguaje en ambos casos es presentar al locutor con el interlocutor por lo que pueden ser clasificados como actos ilocucionarios de tipo expresivos. El contenido proposicional del primer acto busca sincerarse al mencionar que el locutor era promotor de la desaparición del INEE, mientras que el contenido proposicional del segundo acto termina por cuadrar el argumento cuando menciona que querían sustituirlo por un nuevo centro con bondades y virtudes. Tanto en la primera como en la segunda propuesta ilocucionaria se apela a que el interlocutor interprete estos actos bajo la pretensión de validez de la veracidad.

(...) a propósito de uno de los puntos de discordia o de debate, en ese proponíamos, efectivamente, desaparecer al INEE, pero proponíamos que se sustituyera por un instituto, un consejo autónomo constitucionalmente, pero como les hemos explicado, así como algunos queríamos que ocurriera eso, había tendencias muy importantes aquí en la polémica que proponían que no hubiera INEE y que no hubiera ningún otro centro, pues hemos logrado que se incorpore un nuevo centro que tiene, sin lugar a dudas, bondades, virtudes, que van a ayudar al mejoramiento de la educación (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 874).

La tercera propuesta ilocucionaria emitida en ese fragmento de la participación del senador Rubén Rocha Moya se identifica a través del contenido ilocucionario del verbo: “Se modifica”, éste puede señalarse como un acto ilocucionario del tipo regulativo porque usa el lenguaje para establecer nuevas relaciones interpersonales, ya el contenido proposicional de la oración permite comprender el sentido de la oración: la sustitución del paradigma punitivo de la evaluación por un paradigma de evaluación formativa e integral. En este caso, el locutor espera que sus interlocutores interpreten la propuesta ilocucionaria considerando la pretensión de validez de rectitud.

La cuarta propuesta ilocucionaria es otro caso del tipo expresivo, a través del contenido ilocucionario de: “Ya dijimos” el locutor usa el lenguaje para presentarse frente a su interlocutor, el contenido proposicional de la oración permite interpretar al interlocutor que el locutor es el promotor del Centro de Revalorización del Magisterio, que además de dar los lineamientos de la evaluación también podrá

planear y capacitar. De este modo, el locutor apela a que su interlocutor lo interprete bajo la pretensión de veracidad.

Se modifica el paradigma de la evaluación punitiva por el paradigma de la evaluación formativa y diagnóstica.

(...)

Ya dijimos el Centro de Revalorización del Magisterio. Este centro no sólo va a tener posibilidades de incorporar o dar lineamientos para la evaluación, sino también para planear y para capacitar, por eso es un centro más acabado y más completo **Se modifica el paradigma de la evaluación** (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 876).

El quinto y sexto son propuestas ilocucionarias de tipo regulativo que buscan establecer, por medio del lenguaje, nuevas relaciones interpersonales. En el caso de la quinta propuesta ilocucionaria que se identifica con el contenido ilocucionario de: “requerimos”, el locutor intenta sumar esfuerzos al trabajo que vienen realizando para sacar adelante una reforma educativa que consideran necesaria. Este acto se vincula con la sexta propuesta ilocucionaria, cuyo contenido ilocucionario se identifica con la expresión: “hay que dignificar”, el argumento se interpreta con el contenido proposicional de ambos actos como: requerimos de su esfuerzo para dignificar a los maestros y lograr que esta reforma logre el objetivo de bien de la niñez y juventud de país. Tanto el caso quinto como en el sexto se espera sean interpretados por el interlocutor bajo la pretensión de rectitud.

El propósito central de esta reforma es mejorar o atender el interés supremo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y con ello requerimos también que otro propósito fundamental sea que el maestro en lugar de las calles protestando esté en el aula dándole clase a sus alumnos, para eso hay que dignificar la labor del maestro, hay que hacerlo profesión de Estado, hay que realmente reconocer sus demandas, pero también resolverlas, sólo de esa manera vamos a tener un resultado de esta reforma educativa que realmente eleve nuestros niveles de formación en la escuela, nuestros procesos de enseñanza-aprendizaje, nuestro modelo pedagógico.

1.- Se acaba con el inicio de este Decreto que aspiramos sea aprobado por todos nuestros compañeros, se acaba la evaluación punitiva.

2.- Todas las maestras y los maestros que hayan generado algún derecho con la aplicación de la reforma anterior, debe de serle cubierto.

3.- Todo maestro y maestra que haya sido afectado, cesado, sancionado, perseguido, producto de la reforma anterior, deben ser restituidos todos sus derechos (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 876-877).

También se consideró la intervención de la senadora Elvia Marcela Mora Arellano, quien es licenciada en psicología por la UAM, ha estado vinculada a Morena pero es miembro del grupo parlamentario del PES e integrante de la Comisión de Educación. En su participación se identificaron seis actos de habla relevantes vinculados con los ejes temáticos señalados anteriormente.

La postura de la senadora Elvia Marcela Mora Arellano del PES se interpreta como un acuerdo con la iniciativa presidencial y con la iniciativa de los coordinadores. Asimismo, se tomó en cuenta algunas participaciones del Parlamento abierto como las de: Gloria del Castillo Alemán, directora general de FLACSO, México; la diputada federal María de los Ángeles Huerta del Río, integrante del grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados. De los foros del Senado se integraron las intervenciones de: Dra. Alma Maldonado Maldonado del Departamento de Investigaciones Educativas, Cinvestav; Dr. Ángel Díaz Barriga, miembro de la Academia Mexicana de Ciencias del Consejo Mexicano de Investigación Educativa; diputada María Chávez Pérez, integrante de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y del senador Casimiro Méndez, integrante del grupo parlamentario de Morena.

Con la intención de establecer acuerdos con estos argumentos la senadora Elvira Marcela Mora Arellano del PES se pronuncia en el Pleno, de cuya participación se recuperan seis propuestas ilocucionarias relevantes que es preciso analizar.

La primera propuesta ilocucionaria puede clasificarse del tipo expresivo, está compuesto por dos componentes ilusionarlos: “nuestro eterno agradecimiento” y “nuestro compromiso”, se trata de un acto ilocucionario que utiliza el lenguaje con la función de presentarse a sí mismos como legisladores agradecidos con la labor del magisterio del país y al mismo tiempo expresa el compromiso que han asumido con ellos, de este modo esperan que así sean interpretados por sus interlocutores bajo la pretensión de veracidad.

La segunda propuesta ilocucionaria de esta intervención se encuentra a través del componente ilocucionario de: “dar certeza”, aquí el lenguaje es utilizado para establecer relaciones interpersonales por lo que acto puede clasificarse del tipo regulativo, ya el contenido proposicional del acto permite interpretar que por medio de la reforma que se está gestionando es posible establecer una nueva relación entre el Estado y el magisterio en beneficio de los educandos, es por eso que la locutora espera que su acto sea interpretado por la pretensión de validez de rectitud.

A las y los maestros de este país nuestro eterno agradecimiento. A las y los maestros de este país nuestro compromiso. Esta propuesta, con esta reforma se hace la propuesta de establecer en la ley el sistema para la carrera de las maestras y los maestros y con ello dar certeza sobre los criterios que se adoptarán al considerar los conocimientos, aptitudes y experiencia necesaria para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 881).

La tercera y cuarta propuestas ilocucionarias pueden clasificarse como actos regulativos, se identifican a través de los componentes ilocucionarios: “se revalora” y “se fortalecen”, en los dos casos el lenguaje es utilizado para establecer el marco normativo de unas relaciones interpersonales. En el caso del tercer acto la relación que se busca establecer es con el magisterio, mientras que en el cuarto caso es con las escuelas normales, en este último el contenido proposicional de la oración completa la idea de una deuda que se tienen con aquellas instituciones. Tanto en el tercero como el cuarto acto, la locutora busca que sus emisiones sean interpretadas por parte de sus interlocutores bajo la pretensión de validez de la rectitud.

Con esto, **se revalora el magisterio y se fortalecen a las escuelas normales, con quienes tenemos una deuda de justicia que no se nos olvide.**

Asimismo, **se respetan además todos los derechos magisteriales, al tiempo que se establecen mecanismos de política pública para que la educación sea vista como un derecho y no como un privilegio, a partir de un enfoque social de derechos humanos y de igualdad sustantiva.** Esto garantiza, de conformidad con la normatividad aplicable, la vigencia de los derechos laborales de los trabajadores al servicio de la educación. **Es importante considerar con seriedad la formación inicial de docentes y su formación continua como educadores, pero también como investigadores y creadores de conocimiento, además de buenas prácticas** (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 881).

Del mismo modo, la quinta y la sexta propuestas ilocucionarias se identifican con los componentes ilocucionarios de: “se respetan” y “es importante considerar”, ambos casos pueden ser clasificados como actos de tipo regulativo porque usan el lenguaje para establecer relaciones interpersonales. En el quinto caso que atiende al contenido ilocucionario de: “se respetan”, el contenido proposicional de la oración permite interpretar que se refiere a los derechos magisteriales y los mecanismos de política pública en los que puede intervenir el Estado, se trata de establecer los lineamientos entre el magisterio y el Estado. En el sexto caso, el contenido ilocucionario: “importante considerar”, está dirigido con especial atención a la formación docente. En ambos casos se busca que el interlocutor interprete bajo la pretensión de rectitud normativa.

Por otro lado, se han tomado en cuenta la intervención de senador Raúl Bolaños Cacho Cué, él es originario del estado de Oaxaca, proviene de una familia de con amplia trayectoria política en aquel estado, es licenciado en derecho por la Universidad Iberoamericana y cuenta con un posgrado en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, sus últimos trabajos los había desempeñado al lado del gobernador de Oaxaca Alejandro Murat Hinojosa, de filiación priista. En 2018 fue designado por el PVEM como senador de primera minoría en la LXIV Legislatura donde fungió como integrante tanto de la Comisión de Estudios Legislativos, segunda, como de la Comisión de Puntos Constitucionales.

Para el caso de este senador se observan acuerdos con la iniciativa presidencial, pero sobre todo con la iniciativa de los coordinadores porque de ellos retoma el argumento acerca de que los maestros son “agentes transformadores del proceso educativo”. Del Parlamento abierto se encuentran coincidencias con: Francisco Durán Azamar, maestro de la Escuela Telesecundaria de la región Tuxtepec-Cuenca de Oaxaca. En los foros del Senado la coincidencia más directa se encuentra con: el Dr. Manuel Gil Antón, investigador del Colegio de México y la Dra. Alma Maldonado, del DIE-Cinvestav.

El argumento que construye el senador Raúl es breve, lo suficiente para expresar por medio de pretensiones de validez de rectitud que:

En este sentido, la educación que imparte el Estado debe de ser obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

Con esta ambiciosa visión, la nueva reforma educativa da un paso más hacia la mejora continua de la enseñanza, para formar mexicanas y mexicanos libres, dueños de su futuro, ese futuro que se construye en las aulas de nuestras escuelas y con la guía y con el compromiso de nuestras maestras y maestros.

(...)

Se reconoce a nuestras maestras y maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, que contribuyen a la transformación social, por lo que tienen derecho a acceder a un sistema integral de formación, capacitación y actualización (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 883-884).

En la participación del senador Raúl Bolaños Cacho Cué sólo se encuentra una propuesta ilocucionaria vinculante y relevante con los temas seleccionados, ésta se identifica a través del componente ilocucionario de: “Se reconoce”, el contenido proposicional permite interpretar que su acto se dirige a las maestras y maestros como agentes transformadores de la sociedad, con ello es posible identificar que el senador usa el lenguaje para presentarse a sí mismo por lo que acto puede clasificarse como de tipo expresivo con intenciones de ser aprobado por los interlocutores bajo la pretensión de validez de rectitud normativa.

También se han considerado las aportaciones de la senadora Alejandra Lagunes Soto Ruiz quien es licenciada en ciencias de la comunicación y se ha desempeñado en el área de comunicación políticas, particularmente participó en la coordinación de campaña digital Eruviel Ávila en el Estado de México y de Enrique Peña Nieto para la presidencia, sin embargo, en la LXIV Legislatura formó parte del grupo parlamentario de PVEM.

La senadora entabló acciones comunicativas con la iniciativa de los coordinadores y con la iniciativa de la diputada Julieta Macías Rábago. Del Parlamento abierto pueden encontrarse puntos de acuerdo con: Julio Cesar Moyao Gaspar, representante de la sección 14 de Guerrero; el diputado federal Juan Carlos Romero Hicks, Coordinador del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de

Diputados y con Moisés Rodríguez López, miembro de la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda A.C.

En su participación en el Pleno se encuentran cuatro propuesta ilocucionarias relevantes por su contenido temático. La primera se identifica a partir del contenido ilocucionario de: “es importante especificar”, mientras que el contenido proposicional de la oración permite interpretar que se refiere a que las evaluaciones deben ser obligatorias, no opcionales, para que aporten información suficiente para promover la calidad de la educación, en ese sentido es posible clasificar este acto como de tipo regulativo, porque si bien, al principio de su intervención establece un acuerdo sobre la evaluación no punitiva, enseguida hace la propuesta de una nueva forma de relación interpersonal entre el magisterio y el Estado, misma que espera sea interpretada en términos de las pretensiones de validez de la rectitud.

La segunda reserva que presento es al quinto párrafo del mismo artículo. **Si bien existe un consenso amplio en torno a que las evaluaciones al magisterio sean diagnósticas y desvinculadas a la permanencia, es importante especificar su carácter obligatorio, que no sean opcionales y puedan aportar información suficiente para promover la mejora de la calidad de la educación a gran escala** (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 930).

La segunda propuesta ilocucionaria se identifica con el contenido ilocucionario de: “necesitamos saber”, el contenido proposicional permite interpretar que se refiere al estado de la educación para reforzar donde sea necesario, de manera global el acto de habla se identifica como de tipo regulativo, y la locutora busca que sea interpretado por parte de sus interlocutores bajo la pretensión de validez de rectitud.

La evaluación docente forma parte fundamental del modelo educativo que estamos construyendo, porque para mejorar **necesitamos saber** cuál es el punto de partida y cuáles son los aspectos que debemos reforzar, **pero la evaluación no es un fin en sí mismo, sino que debe contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los maestros y estar orientada a mejorar los logros educativos de los alumnos.**

La evaluación puede y debe ser diagnóstica, no punitiva y obligatoria, para poder contar con los insumos necesarios para el mejoramiento de la enseñanza (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 930-931).

Una tercera propuesta ilocucionaria relevante se identifica con el componente ilocucionario: “estamos de acuerdo”, el contenido proposicional aclara que se refiere

a defender la calidad y la mejora educativa, para lograrlo se crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, pero considera que se le pueden hacer mejoras para la certidumbre, la confianza y la rendición de cuentas. Este argumento permite clasificar al acto de habla utilizado como de tipo regulativo, esperando sea interpretado por los interlocutores bajo las pretensiones de rectitud normativa.

Finalmente, la fracción IX del artículo 3º. defender la calidad y mejora continua del modelo educativo, como dije anteriormente, es algo en lo que todas y todos **estamos de acuerdo.**

Es por eso que la creación del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación es de celebrarse, pero hay características de gestión que podrían institucionalizar la confianza, la certidumbre y promoción de un ambiente de rendición de cuentas y de transparencia desde el inicio de su labor, protegiendo así la educación de los niños, jóvenes y adultos en nuestro país.

México ya demostró importantes avances en la consolidación de un sistema nacional integral para la evaluación de la educación con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Las directrices elaboradas, la experiencia de miles de pruebas, de miles de horas de trabajo y de instrumentación de modelos de evaluación, no deberían desecharse (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 931-932).

Conectada con la anterior, hay una cuarta propuesta ilocucionaria que se identifica con el componente ilocucionario: “se propone”, el contenido proposicional señala que se refiere a la modificación de la fracción IX del artículo 3º para preservar la autonomía del organismo público encargado de coordinar al Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación. Este acto de habla puede ser clasificado como de tipo regulativo porque busca establecer las relaciones entre el Estado, un organismo evaluador de la educación y de los involucrados en el proceso educativo, por lo tanto busca ser interpretado por sus interlocutores como un acto correspondiente a la rectitud normativa.

Es por eso que **se propone**, además de preservar la autonomía constitucional, recuperar la función de evaluación del Sistema Educativo Nacional en su conjunto, con la siguiente redacción:

Para contribuir al cumplimiento de los objetivos de este artículo, **se crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación que será coordinado por un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, al que le corresponderá evaluar la calidad del desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior** (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 932)

Asimismo se consideraron las aportaciones del senador Miguel Ángel Mancera Espinosa, originario de la Ciudad de México, doctor en derecho que se había dedicado a la académica antes de ser procurador general de justicia del Distrito Federal de 2008 a 2012 y jefe de gobierno de la Ciudad de México de 2012 a 2018. En 2018 fue designado por el PRD como senador de representación proporcional de la LXIV Legislatura, donde fungió como miembro de la Comisión de Estudios Legislativos, segunda de la Cámara de Senadores.

En la participación del senador se observan acciones comunicativas, sobre todo, con la iniciativa de los coordinadores, a través de tres propuestas ilocucionarias se pueden observar las intenciones que tiene de invitar a sus interlocutores a seguir reflexionando sobre la autonomía del organismo encargado de la evaluación educativa.

La primera propuesta ilocucionaria se identifica a través del componente ilocucionario: “no le damos” el cual forma parte de la pregunta retórica: ¿Por qué no le damos la autonomía a ese órgano? El contenido proposicional del acto contextualiza que se refiere al órgano encargado de coordinar el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y que en el documento que están discutiendo se ha contemplado como un organismo público descentralizado. Este acto ilocucionario puede ser clasificado como de tipo regulativo y el locutor espera que sus interlocutores lo interpreten tomando en cuenta la pretensión de validez de rectitud normativa.

Y la segunda reserva es a la fracción IX de este artículo 3º en donde estamos hablando de cómo es que se va a plantear un sistema de mejora continua. Y aquí se dice que para contribuir al cumplimiento de los objetivos de este artículo se crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación que será coordinado por un organismo público descentralizado. Eso es lo que está ahora.

¿Pero por qué no se rompe ese cordón umbilical? ¿Por qué no **le damos** la autonomía a ese órgano?

Porque si no, no va a ser juez y parte.

Porque si no, no va a poder realizar una función como la que se le está asignando, como la que le estamos asignando aquí (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 933).

Una segunda propuesta ilocucionaria se puede identificar a través del acto ilocucionario: “lo único que tenemos que cambiar es hablar”, el cual sirve para enfatizar sobre la necesidad de que dicho organismo sea autónomo. La propuesta puede ubicarse dentro de los actos regulativos porque está usando el lenguaje para establecer un tipo de relaciones interpersonales entre la naturaleza jurídica del organismo en pugna y el Estado, de modo que el locutor espera que sus interlocutores interpreten su propuesta atendiendo la pretensión de rectitud normativa.

Hay una tercera propuesta ilocucionaria que se observa en: “Démosle esta certidumbre”, se trata de una insistencia sobre la necesidad de otorgar autonomía al órgano de coordinación del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, el contenido proposicional del acto expone que de no tener esa certidumbre el órgano pasará a depender directamente del Ejecutivo Federal y será juez y parte en el proceso de evaluación educativa. Al igual que las anteriores propuestas ilocucionarias, ésta puede clasificarse como de tipo regulativo ya que busca dejar claras las relaciones entre el órgano evaluador y el poder Ejecutivo, por lo que el locutor apela que su intervención sea interpretada a través a la pretensión de validez de rectitud.

Por eso es que esta reserva lo único que tenemos que cambiar es hablar de que sea un organismo público autónomo, nada más, dejarlo como organismo público autónomo.

Ya se planteó cómo va a ser la forma de evaluar.

Ya se planteó cómo va a ser la forma de conducir la relación con los maestros y las maestras.

Démosle esta certidumbre, pero en un órgano autónomo; no en un órgano dependiente del Ejecutivo Federal, porque se vuelve juez y parte (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 933-934).

Si bien, hasta el momento se han observado posturas abiertas al diálogo y a negociación de ciertos puntos, durante del Pleno de la Cámara de Senadores del 30 de abril también hubo posturas categóricamente de oposición, como la presentada por los senadores del PAN.

Tal fue el caso del senador Damián Zepeda Vidales, originario de Sonora, es licenciado en derecho y cuenta con una maestría por el ITESM, asimismo ha hecho estudios sobre política pública en el extranjero, cuenta con una amplia trayectoria política dentro del PAN, así que durante la LXIV Legislatura fue miembro del grupo parlamentario del PAN e integrante tanto de la Comisión de Estudios Legislativos, segunda, así como de la Comisión de Puntos Constitucionales.

El senador Damián Zepeda Vidales recogió las inquietudes en el Parlamento abierto de: Pedro Alejandro Flores Crespo, académico de la Universidad Autónoma de Querétaro y del diputado federal Juan Carlos Romero Hicks, coordinador del grupo parlamentario del PAN. A través de seis propuestas ilocucionarias que se relacionan con los temas de revalorización magisterial y evaluación educativa es posible identificar su postura.

La primera propuesta ilocucionaria se identifica a través del contenido ilocucionario de: “perdón que se los diga”, seguido de un contenido proposicional en el que el senador busca demostrar que los argumentos que motivan la discusión de esta reforma es una mentira. De modo que, este primer acto ilocucionario puede clasificarse como del tipo constatativo porque expone un estado de cosas que trata de coincidir con el mundo objetivo apelando a que sus interlocutores interpreten sus actos bajo la pretensión de validez de la verdad.

Esto, compañero, perdón que se los diga, pero es una vil mentira, no existe evaluación punitiva en el marco jurídico mexicano, no hay una sola persona, en México, fíjense bien lo que les digo, no hay una sola persona, en México, que haya sido corrida, fruto de los resultados de una evaluación, y no lo digo yo, los invito a leer la Ley General del Servicio Profesional Docente (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 941).

La segunda y tercera propuestas ilocucionarias se identifican a través de los siguientes componentes ilocucionario respectivamente: “mejorémoslo” y “corrijámoslo”. Ambos funcionan bajo la misma estrategia argumentativa, de eso dan cuenta los componentes proposicional es que señalan las áreas de mejora del órgano autónomo que se busca reformar. Tanto el segundo como el tercer acto ilocucionarios se pueden clasificar como de tipo regulativo porque buscan establecer relaciones interpersonales a través de esclarecimiento de

reglamentación, asimismo intentan superar la aceptación de rectitud normativa como pretensión de validez.

La cuarta propuesta ilocucionaria está vinculada con las dos anteriores, eso porque forman parte de la misma estrategia argumentativa, se identifica por el componente ilocucionario de: “pero no le quitemos”, el contenido proposicional aclara que se refiere a la autonomía del órgano encargado de coordinar la evaluación educativa en México. En este caso, el acto se clasifica como regulativo pues busca con el lenguaje establecer una particular forma de relación interpersonal entre la naturaleza jurídica de dicho organismo y el Estado y por lo tanto recurre a las pretensiones de rectitud para que sus argumentos sean aceptados por sus interlocutores.

No debe de desaparecer el órgano autónomo de evaluación educativa, y si no han hecho bien su trabajo, mejorémoslo, si no han desarrollado bien sus funciones, corriámoslo, pero no le quitemos la autonomía al Instituto de Evaluación para garantizar la objetividad de las evaluaciones (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 941).

La quinta propuesta ilocucionaria se indica por el componente ilocucionario: “hemos visto”, el senador se refiere a las formas de cómo se han asignado otros funcionarios de organismos a los que el Senado tiene derecho a designar, a su juicio eso no garantiza la buena dirección de los organismos. La función del lenguaje en este acto es establecer un estado de cosas en el mundo objetivo es por ello que pueden clasificarse como actos de tipo constatativo, esto se observa en las preguntas retóricas que el senador reitera como: “¿O no se nombraron ministros a modo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación? ¿O no se nombró un Fiscal General? ¿O no se nombró a los Consejeros de Pemex? ¿O no se nombró a muchos otros órganos más que pasó por este Senado y que no implicó eso ninguna garantía de autonomía?” Es por ello que se busca que sus interlocutores acepten la pretensión de validez de verdad.

Y se dice, ahorita que termine, compañera, que no hay problema porque se le quita lo autónomo, pero se le da a este Senado la facultad de nombrar a sus integrantes. Perdón que se los diga, pero eso no es garantía ni es equiparable a un organismo autónomo.

Todos **hemos visto** aquí lo que pasa, incluso con los nombramientos de otros poderes.

¿O no se nombraron ministros a modo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

¿O no se nombró un Fiscal General?

¿O no se nombró a los Consejeros de Pemex?

¿O no se nombró a muchos otros órganos más que pasó por este Senado y que no implicó eso ninguna garantía de autonomía?

Y ojalá y se logre esa independencia en el nombramiento, pero aun cuando se lograra, cuando lleguen esas personas al organismo, ¿de quién creen que va a depender? Del Poder Ejecutivo, del mismo que imparte clases y eso no va a funcionar (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 941-942).

La última propuesta ilocucionaria relevante en la participación de este senador se encuentra en: “proponemos”, se trata de un acto de tipo regulativo que sirve para exponer su propuesta de modificación al documento de discusión que sobre todo hace referencia al artículo décimo sexto transitorio que se relaciona con el ingreso, la permanencia y la promoción de servicio docente, por lo que espera que su propuesta sea aceptada con la pretensión de validez de rectitud normativa.

Por eso **proponemos** que se regrese a la autonomía del INEE.

(...)

Cuarto. Regresar al esquema del manejo o poner en riesgo el ingreso, la permanencia, la promoción de las personas, es un atentado contra todo lo logrado. Dejemos claro quién va a regular, no pongamos en riesgo, con ese mal llamado Artículo Transitorio Décimo Sexto, que fue al final el que se metió, para venir a contaminar todavía más esta reforma (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 942).

Otro legislador del PAN que intervino en este debate fue el senador Gustavo Enrique Madero Muñoz, originario de Chihuahua, licenciado y maestro en comunicación por la UNAM, cuenta con una amplia trayectoria dentro del PAN quien lo ha promovido para ser: diputado federal en la LIX Legislatura, senador en las LX y LXI legislaturas, diputado federal en la LXIII Legislatura, asimismo ha estado vinculado con el sector empresarial del país donde ha encabezado organizaciones como la COPARMEX. En 2018 fue electo por el PAN para senador bajo el principio de primera minoría.

Aunque en el Pleno su postura es de rechazo a la iniciativa presidencial es posible encontrar puntos de acuerdo con la iniciativa de los coordinadores, especialmente en los temas relacionados con la permanencia de la autonomía del

organismo evaluador de la educación. En su participación se identifican seis propuestas ilocucionarias relevantes.

La primera propuesta ilocucionaria se identifica a través del contenido ilocucionario de: “contrariamente a lo que se dice”, el contenido proposicional del acto deja ver que la intención es exponer un estado de cosas en el mundo, en específico desmentir la idea de que el INEE sea producto de la reforma de Peña Nieto, el senador recurre al lenguaje para demostrar que dicho órgano fue fundado en el 2002 durante el gobierno de Vicente Fox, en ese sentido el acto puede considerarse del tipo constatativo cuyo pretensión de validez es ser aceptado por el locutor como una verdad.

La segunda propuesta ilocucionaria se identifica a través del contenido ilocucionarios de: “genere evaluaciones”, el contenido proposicional del acto refiere a que es falso que el INEE genere evaluaciones a los maestros y que producto de ellas haya maestros que despedidos, se trata de un acto de tipo constatativo que apela a pretensiones de validez de la verdad porque somete a la comprobación de los hechos su argumento.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, **contrariamente a lo que se dice**, no fue producto de la reforma de Peña Nieto, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fue creado por decreto presidencial el 8 de agosto del año 2002 durante el gobierno de Vicente Fox Quesada, lo que se hizo en el 2013, fue volverlo un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y con patrimonio propio.

Como parte de esta autonomía, el INEE tiene como su tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Es falso que el INEE genere evaluaciones a los maestros y es falso que haya maestros que hayan sido despedidos por reprobar estas evaluaciones.

El INEE ha concretado diversos instrumentos de política pública como la política nacional de evaluación de la educación 2016-2020 y los programas estatales de evaluación y mejora educativa así como los respectivos proyectos de evaluación y mejora educativa (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 946).

La tercera propuesta ilocucionaria se identifica a través del contenido ilocucionario de: “Yo quiero aprovechar esta participación en la tribuna para hacer un sincero reconocimiento a todos los trabajadores integrantes y miembros del

Consejo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa que está por desaparecer” esto sirve al senador para presentarse como un defensor de dicho organismo por lo que se clasifica el acto del tipo expresivo, espera que sea aceptado por sus interlocutores bajo la pretensión de la veracidad.

La cuarta propuesta ilocucionaria sobresaliente en la participación del senador Enrique Madero se encuentra en: “hoy sabemos”, el contenido proposicional del acto deja ver que se refiere a los resultados de las evaluaciones que implementó el organismo, información que para el senador resulta valiosa, en este acto el lenguaje sirve para mostrar un estado de cosas en el mundo y locutor espera que sus argumentos sean interpretados atendiendo la pretensión de verdad.

Yo quiero aprovechar esta participación en tribuna **para hacer un sincero reconocimiento** a todos los trabajadores integrantes y miembros del Consejo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa que está por desaparecer, porque gracias al INEE **hoy sabemos** que de acuerdo a los resultados nacionales, tanto en primaria como en secundaria tenemos resultados insuficientes en el lenguaje, comunicación y en matemáticas (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 946).

La quinta propuesta ilocucionaria se identifica a través del siguiente contenido ilocucionario: “Eliminar al INEE y no dotar de autonomía al nuevo órgano”, se trata de una reiteración de su postura; insistir en otorgar autonomía al nuevo órgano que sustituirá al INEE, de lo contrario, argumenta, se estaría atentando contra el derecho a la educación de calidad, así se usa el lenguaje para establecer relaciones interpersonales y se busca que los interlocutores interpreten esta propuesta ilocucionaria a través de la pretensión de validez de rectitud normativa.

Eliminar al INEE y no dotar de autonomía al nuevo órgano, atenta contra el derecho constitucional de la educación de calidad, atenta contra las evaluaciones que permiten conocer las capacidades y conocimientos de los maestros y se suprime la promoción de los maestros por méritos profesionales y, sobre todo, deja en estado de indefensión a los millones de estudiantes de nuestro país.

Hoy, con la aprobación de este dictamen en sus términos y eliminar las evaluaciones vinculantes se abrirá la puerta para la contratación de docentes que no sea por méritos, sino por participar en actividades políticas o sindicales, como ha sido históricamente en nuestro país.

Tal como lo marca la Ley General del Servicio Profesional Docente, al INEE le corresponde revisar y validar los instrumentos de evaluación diseñados, y aquí ha estado la confusión.

Lo que sí es que de acuerdo con la Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente han participado 1 millón 667 mil docentes en los distintos procesos de evaluación para el ingreso, promoción, diagnóstico y permanencia. De éstos, 538 mil han participado en evaluaciones de desempeño, y de éstos, 1 de cada 3, 190 mil han obtenido calificaciones más altas y están recibiendo mejoras económicas sustanciales como incentivos a su esfuerzo y dedicación.

En resumen, el INEE no evalúa a maestros, una responsabilidad que tiene este organismo simplemente es diseñar los instrumentos y esto ha permitido generar evaluación, información valiosa sobre todos los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional para mejorar la calidad de educación en México (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 946).

Por último se presenta el siguiente propuesta ilocucionaria en la partición del senador Gustavo Enrique Madero: “me permito poner a consideración”, se trata de la reserva que presenta al Pleno para atender los puntos antes expuestos, sobre todo pone especial atención al inciso c) de la fracción IX del artículo 3º, este es un caso de acto de habla de tipo regulativo porque busca establecer una forma particular de relación interpersonal, por lo tanto espera que sus interlocutores acepten su propuesta ilocucionaria bajo la pretensión de validez de la rectitud normativa.

Por eso me permito poner a consideración esta reserva para modificar el artículo 3o. en su fracción IX, inciso c) del dictamen, con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 947).

En el Pleno también participó la senadora Beatriz Paredes Rangel, ella es una política reconocida por su trayectoria en el PRI, su formación es de socióloga egresada de la UNAM, tiene un posgrado en literatura hispánica en la Universidad de Barcelona, ha ocupado muchos cargos dentro del PRI, entre los más destacables está: diputada local en la XLVIII Legislatura del Congreso de Tlaxcala, Diputada federal en la LI Legislatura, diputada federal en la LIII Legislatura, senadora en la LVI y LVII Legislatura, diputada federal en la LVIII legislatura y diputada federal en la LXI Legislatura. En el 2018 fue designada por el PRI para ocupar una curul como senadora de representación proporcional en la LXIV Legislatura, donde fungió como miembro de la Comisión de Educación.

La senadora presentaba la primera de dos reservas cuando fue interrumpida por el senador Rubén Rocha Moya del grupo parlamentario de Morena y presidente

de la Comisión de Educación de la Cámara de senadores para hacer una propuesta a condición de que retirara una de sus reservas. A la conversación se unió después el senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar del grupo parlamentario de Morena y presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores. La discusión estuvo mediada por la senadora Mónica Fernández Balboa, también del grupo parlamentario de Morena, quien fungía como presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores.

En esta conversación se observan varias propuestas ilocucionarias que allí mismo se convierten en actos de habla relevantes: se han seleccionado cuatro propuestas ilocucionaria de la senadora Beatriz Paredes Rangel, dos del senador Rubén Rocha Moya y una del senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar. La discusión inicia como sigue:

La Senadora Beatriz Elena Paredes Rangel: Yo quiero señalar e insistir en el tema de la enseñanza de las matemáticas de manera prioritaria.

(...)

Por eso la propuesta de modificación que presentamos al párrafo doce, del artículo 3o., consiste en adicionar lo siguiente: “los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral –así sería respetando el texto actual– privilegiando la enseñanza de las matemáticas y de la lectoescritura, y se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades, etcétera” Mexicanos (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 959).

La primera propuesta ilocucionaria de la senadora Beatriz Paredes se identifica con el contenido proposicional de: “Yo quiero señalar e insistir”, el contenido proposicional de la oración indica que se refiere a la necesidad de incorporar en la Constitución la enseñanza de las matemáticas y de la lectoescritura. Este acto se clasifica dentro de los regulativos, pues usa el lenguaje para establecer un tipo particular de relación: entre el Estado y la población beneficiada por la educación pública donde las matemáticas y la lectoescritura sea una garantía, por ello la senadora esperaría que su intervención sea interpretada bajo la pretensión de la rectitud.

La propuesta ilocucionaria de la senadora es recibida por el senador Rubén Rocha Moya del grupo parlamentario de Morena quien responde con una nueva propuesta ilocucionaria:

El Senador Rubén Rocha Moya: (Desde su escaño) Le quisiera hacer alguna propuesta a la Senadora Beatriz Paredes a propósito de este tema que ha sido reiterativo...

La Presidenta Senadora Mónica Fernández Balboa: Permítame, Senador.

¿Acepta usted la pregunta, Senadora Paredes?

El Senador Rubén Rocha Moya: (Desde su escaño) No va a ser pregunta, quiero hacerle una propuesta, la propuesta que voy a hacer es para que retire como reserva y que nos permita, voy a pedirle al Senador Ramírez que con su licencia me permita hacerle esta propuesta para incorporar esta reserva de la Senadora Beatriz Paredes a título de una recomendación que pudiéramos meter en el texto de las consideraciones, en la exposición de motivos, y de esta manera le agradecería su comprensión para efecto de que se retirara como reserva y nosotros la incorporáramos a la exposición de motivos.

Me gustaría saber qué opina al respecto (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 959-960).

En esta intervención del senador Rubén Rocha se identifican la primera propuesta ilocucionaria de su parte dentro de la conversación iniciada con la senadora Beatriz Paredes que se localiza a través del acto ilocucionario de: “quiero hacerle una propuesta”, el contenido proposicional del acto indica que la propuesta se refiere al incorporar la reserva como parte de consideraciones del texto que se está discutiendo. Este acto se identifica como de tipo regulativo y busca directamente que la senadora Beatriz Paredes lo interprete atendiendo la pretensión de validez de la rectitud normativa.

La primera propuesta ilocucionaria en esta discusión del senador Rubén Rocha va seguido de una segunda propuesta que se identifica con el contenido ilocucionario de: “Me gustaría saber”, la intención de este segundo acto ilocucionario es el encontrar una respuesta a su primera propuesta ilocucionaria. Al igual que el anterior se trata de un acto de tipo regulativo con pretensiones de validez de rectitud.

La respuesta de la senadora Beatriz a estos actos es mesurada, a través de un acto de ilocucionario busca la opinión del senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar miembro del grupo parlamentario de Morena y presidente de la Comisión de

Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores. Ese acto de habla emitido por la senadora se identifica con el contenido ilocucionario: “No sé”, se trata de un acto de habla de tipo regulativo pues busca aclarar la postura de del senador Ramírez para fijar su propia postura por lo que recurre a la pretensión de validez de rectitud.

La Senadora Beatriz Elena Paredes Rangel: No sé si el Senador Ramírez quiera decir alguna cosa.

Gracias, Senador Rocha, ahorita expreso mi opinión.

La Presidenta Senadora Mónica Fernández Balboa: Sonido al escaño del Senador Ramírez Aguilar, por favor (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 960).

En respuesta a la propuesta ilocucionaria de la senadora Beatriz, el senador Oscar Eduardo Ramírez responde con el siguiente argumento:

El Senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar: (Desde su escaño) Muchas gracias, señora Presidenta.

No le vemos ningún inconveniente que pudiera incorporarse al texto en la parte de exposición de motivos toda vez que el Presidente de la Comisión de Educación ha tenido esta relación con la Senadora.

De nuestra parte no tenemos ningún inconveniente, Senadora Beatriz.

Senador Rocha (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 960).

En esta intervención del senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar se identifica un propuesta ilocucionaria a través del contenido ilocucionario: “No le vemos ningún inconveniente”, se refiere a que no se opone a que la reserva de la senadora se incorpore al dictamen como exposición de motivos, se trata de un acto de habla de tipo regulativo y espera que sea interpretado por su pretensión de validez de rectitud normativa.

En respuesta a la propuesta ilocucionaria del senador Ramírez, la senadora Beatriz Paredes responde:

La Senadora Beatriz Elena Paredes Rangel: Muchas gracias.

A mí, Senador Rocha, le aprecio encontrar esta alternativa, lo que me parece esencial es que quede registrado el interés de los legisladores de la enseñanza prioritaria en matemáticas y en lectoescritura.

Hubiera sido ideal el que pudiese incorporarse como una reforma, pero si no hay ese margen en el procedimiento legislativo, yo acepto su sugerencia para que se incorpore como una recomendación en la exposición de motivos (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 960).

En la respuesta de la senadora se observan otras dos propuesta ilocucionarias relevantes. La primera de ellas se dirige al senador Rocha y se identifica con el contenido ilocucionario: “le aprecio”, se trata de un acto ilocucionario de tipo expresivo porque busca presentarse y ser aceptada bajo la pretensión de veracidad. La segunda de ellas se encuentra seguidamente y se localiza con el contenido ilocucionario de: “me parece”, éste acto es de tipo regulativo porque busca establecer relaciones interpersonales entre quienes promueven el documento en discusión y quienes habían interpuesto la reserva, los legisladores que representa la senadora Paredes, por ello apelan a que su acción sea interpretada dentro del marco de la pretensiones de validez de rectitud.

Para continuar con la discusión la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores pregunta a la senadora Beatriz si está de acuerdo con las propuestas de los legisladores del grupo parlamentario de Morena, a lo que la senadora responde:

La Presidenta Senadora Mónica Fernández Balboa: Senadora, con esto entendemos que retira la reserva.

En virtud de que no afecta el articulado del proyecto de Decreto esperaremos la modificación en la exposición de motivos para incorporarlo al expediente.

¿Están de acuerdo?

La Senadora Beatriz Elena Paredes Rangel: Yo estoy de acuerdo, señora Presidenta (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 960).

En la respuesta de la senadora Beatriz Paredes se observa el acto de habla que se identifica a través del contenido proposicional de: “Yo estoy de acuerdo”, se trata de un acto de habla de tipo regulativo y con pretensiones de validez de rectitud normativa que sella la conversación sostenida con los senadores de Morena y que deja constancia evidente de unos a los acuerdos que se lleva a cabo para que el proceso legislativo siga adelante.

Sin embargo, una vez desahogada la primera reserva, la senadora expuso la segunda reserva, en lo que puede interpretarse como una respuesta a la iniciativa presidencial y de los coordinadores. Asimismo, se observan puntos de acuerdo en el Parlamento abierto con: Gloria del Castillo Alemán, directora general de la FLACSO, México; la diputada federal María de los Ángeles Huerta del Río, integrante de Morena en la Cámara de Diputados, y; el diputado local Jesús Martín del Campo, presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México. De los foros organizados por el Senado se observa una acción comunicativa con: la diputada Carmen Patricia Palma Olvera, integrante de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.

Bajo estas acciones comunicativas la senadora construye el argumento de incorporar la rectoría del Estado en la relación laboral con el magisterio usando pretensiones de validez de tipo regulativo en su propuesta ilocucionaria:

En el Artículo Décimo Sexto Transitorio se integra lo que es un planteamiento legítimo de los profesores, que su relación laboral esté regida por el artículo 123, Apartado B.

Los maestros y las maestras no han querido tener un tratamiento de excepción en materia laboral, sin embargo, la naturaleza del ejercicio profesional magisterial, en cuanto a lo que corresponde a su admisión, promoción y reconocimiento, se vinculan a un servicio público de extraordinario valor, como es la educación.

Y en ese sentido es del mayor interés de nuestro grupo parlamentario que la Ley Reglamentaria del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros corresponda a la Rectoría del Estado y garantice que los procesos de promoción se darán en las condiciones óptimas para el robustecimiento de nuestro sistema educativo y para la garantía del aprendizaje de niñas y niños.

En ese sentido **proponemos** la siguiente adición.

El texto de la minuta dice lo siguiente:

Décimo Sexto Transitorio.- Con la entrada en vigor de las presentes disposiciones, los derechos laborales de los trabajadores al servicio de la educación se regirán por el artículo 123 constitucional, Apartado B.

Con fundamento en este Decreto, la admisión, promoción y reconocimiento se regirán por la Ley Reglamentaria del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

La adición que propongo es la siguiente: “prevaleciendo siempre la rectoría del Estado en los procesos mencionados en este párrafo”. (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 961).

En esta intervención se observa en dos ocasiones el contenido ilocucionario de: “proponemos” y “propongo”, en realidad se trata de la misma intención: poner sobre el debate la rectoría del Estado en los procesos de evaluación y promoción docente. Este acto puede clasificarse como de tipo regulativo por que intenta a través del lenguaje establecer unas funciones específicas que normen las relaciones interpersonales, por lo que espera que los interlocutores aprueben la propuesta ilocucionaria bajo la pretensión de rectitud.

La senadora termina su intervención con una declaratoria que menciona así:

Además, **quisiera dejar asentado** que sería saludable que en la discusión de la Ley Reglamentaria del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, el grupo mayoritario, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, tengan una disposición a la inclusión y a la generación de consensos, pues este ordenamiento jurídico será crucial para determinar la naturaleza verdadera de esta reforma constitucional (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 961).

En esta intervención se observa una última propuesta ilocucionaria que se expresa con el contenido ilocucionario de: “quisiera dejar asentado”, sirve como un condicionamiento para que el grupo parlamentario mayoritario en ambas cámaras esté abierto a los consensos una vez que se avecina la discusión de la Ley reglamentaria de la Carrera de las Maestras y los Maestros. Este acto también puede ser incluido dentro del tipo de actos regulativos, está claro que la intención de la senadora es establecer un tipo particular de relaciones interpersonales entre el grupo parlamentario mayoritario y la oposición, en ese sentido espera que su propuesta ilocucionaria sea atendida bajo la pretensión de validez de rectitud normativa.

Una senadora más elegida en este debate por su contribución temática para este análisis fue Sylvana Beltrones Sánchez, ella es originaria de Ciudad Obregón, Sonora, tiene una licenciatura en derecho por la Universidad Iberoamericana, trabajó en el sector bancario antes de ingresar a trabajar en el PRI donde ocupó varias carteras, su padre es el Manlio Fabio Beltrones, un político de amplia trayectoria en el PRI. En el 2015 el PRI la designó para ser diputada plurinominal en la LXIII Legislatura y en 2018 para ser senadora de representación proporcional en la LXIV Legislatura.

La senadora Sylvana Beltrones Sánchez estableció acciones comunicativas con la iniciativa de los coordinadores, para construir su propuesta ilocucionaria con pretensiones de rectitud en los siguientes términos:

Hay una parte que estamos aprobando, y es la desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y con ello desaparecemos también la autonomía de un órgano experto en uno de los aspectos más importantes de la política pública, como es la medición y la evaluación.

Por ello resulta fundamental que el organismo con el que se piensa sustituirlo, y que coordine el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, también tenga esa autonomía constitucional, ya que esta función no puede ser sometida a actividades de control y vigilancia que puedan vulnerar su gestión técnica y distorsionar sus fines constitucionales.

Sin embargo, en la redacción que hoy se nos presenta en la fracción IX, del artículo 3o., **se establece un organismo público descentralizado que si bien goza de cierta independencia jerárquica, aún sigue en la esfera de la administración pública central** (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 963-964).

En este fragmento de su intervención se aprecian dos propuestas ilocucionarias: “estamos aprobando” y “desaparecemos, se usa el lenguaje para que de manera retórica se presentan asimismo como quienes aprueban una reforma que busca desaparecer la autonomía del organismos encargado de la evaluación del país, ambos casos buscan ser interpretados bajo la pretensión de validez de la veracidad.

En otra intervención, la senadora hace un lado la actitud retórica y adopta la propositiva:

Senadoras y Senadores, este país **debe seguir apostando** por las instituciones, sólo estas tienen la posibilidad de convertir una política pública en una política de Estado, de largo plazo, sustentable, medible y mejorable.

En ese contexto es que se da la aparición de los órganos constitucionales autónomos con un nuevo paradigma del equilibrio constitucional que controla al poder, salvaguardando una función o competencia que considere esencial a través de dar paridad de rango, y no de subordinación respecto de los poderes tradicionales.

Hoy más que nunca **necesitamos esos equilibrios**, por ello también hoy más que nunca necesitamos **respetar la autonomía de las instituciones que protegen nuestras libertades, porque si la educación es condición primordial de la libertad, fortalecer las instituciones educativas debe ser una prioridad de primer orden** (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 964).

Aquí se observan dos propuestas ilocucionarias a través de los componentes ilocucionarios de: “debe seguir apostando” y “necesitan esos equilibrios”. La primera de ellas se clasifica como de tipo regulativo, el contenido proposicional del acto clarifica que se trata de una invitación para seguirse relacionando a través de instituciones, de este modo busca que su propuesta ilocucionaria sea interpretada bajo la pretensión de validez de la rectitud normativa. El segundo caso también es un acto ilocucionario de tipo regulativo porque expresa que es necesario mantener autonomía de las instituciones porque ellas garantizan las libertades, así que espera de sus interlocutores una aceptación de su pretensión de validez de rectitud normativa.

La senadora finaliza su participación haciendo un exhorto:

(...) Invito a este Senado de la República a que refrende su compromiso con un Estado democrático de derecho a través de sus instituciones, y en ese tenor los invito a votar a favor de la presente reserva al artículo 3o., del dictamen, con el fin de dar el carácter de autónomo al organismo público que coordine el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 964).

En esta última participación de la senadora se observa un acto ilocucionario a través del componente ilocucionario de: “invito”, con ésta hace un llamado al Senado para votar a favor de su reserva que tiene la intención de otorgarle autonomía al organismo público que coordinará el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, éste es un acto de habla de tipo regulativo y busca ser interpretado bajo la pretensión de validez de la rectitud normativa.

El último legislador seleccionado para el análisis de este debate fue Emilio Álvarez Icaza Longoria, quien es sociólogo por la UNAM, maestro por la FLACSO y doctor en ciencias sociales por la UNAM, se ha desempeñado como docente en diversas universidades de México y ha ocupado distintos cargos en instituciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos. Desde 2017 emprendió un movimiento ciudadano con miras a las elecciones federales del 2018 al que nombró “Ahora”. Sin embargo, en el camino estableció una alianza con la coalición PAN-PRD-MC lo que le permitió llegar a la senaduría en representación del PRD, partido del que más tarde se deslindó.

El senador Emilio Álvarez Icaza Longoria fija su postura en contra de la iniciativa presidencial por la desaparición del INEE, y en algunos momentos pueden encontrarse puntos de acuerdo con la iniciativa de los coordinadores y con la iniciativa de la diputada Macías Rábago por su interés de mejorar el estatuto jurídico del organismo evaluador, a partir de esos argumentos es posible encontrar acción comunicativa. De los foros del Senado se pueden encontrar coincidencias con el Dr. Manuel Gil Antón, investigador del Colegio de México y con el senador Casimiro Méndez de Morena. Para fines del análisis se rescatan los siguientes argumentos:

...esta reforma contiene para mí un elemento que se hace un irrenunciable irreductible por lo cual **no la puedo acompañar**, es la supresión del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y eso contiene un elemento fundamental no sólo en el modelo de Estado que queremos, en la división de poderes, en la construcción, sino en tutelar un valor básico que es el derecho a la educación.

(...)

Asumo con plenitud y con dignidad lo que significa el derecho al trabajo, que hombres y mujeres dedicados a eso como profesionales puedan hacer realidad ese derecho. Pero hay un bien superior, el bien jurídico a tutelar es eso, no es entonces el fin el trabajo de hombres y mujeres dedicados como maestros en una honrada, honrosa y siempre importante profesión.

(...)

Acá **escuchamos al maestro Casimiro** que en ocasiones en tribuna nos platica de las realidades de maestros de primaria, y otros maestros que nos han venido a decir, por ejemplo, la condición que hay en la mitad de las aulas del país, por increíble que parezca este país sigue teniendo como desafío que haya agua potable en las escuelas, que haya pupitres, que haya energía eléctrica. La calidad educativa, entonces, tiene que abarcar las condiciones en las que están los niños y niñas, y los docentes también, las docentes. Por eso **tenemos que hacer una comprensión integral de lo que entendemos** de calidad educativa, y por eso insisto en que pensemos en el Instituto Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 974-975).

En estos fragmentos de la intervención del senador Álvarez Icaza se observan algunas propuestas ilocucionarias relevantes. La primera se identifica con el contenido ilocucionario de: “no la puedo acompañar”, el senador usa el lenguaje para presentarse y decir que no puede “acompañar” la reforma por la supresión del Instituto Nacional de la Evaluación Educativa porque difiere del modelo del Estado que se busca. En razón de ello, este acto ilocucionario se clasifica como de tipo expresivo y busca que su auditorio lo interprete como un acto que tiene veracidad.

La segunda propuesta ilocucionaria se observa a través del contenido ilocucionario de: “asumo con plenitud y dignidad”, el contenido proposicional de la oración aclara que el senador está usando el lenguaje para presentarse como un simpatizante del derecho al trabajo, no obstante, el motivo de la discusión implica un bien supremo que es el derecho a la educación. En este sentido, el segundo acto ilocucionario aquí señalado se clasifica como de tipo expresivo e igual que el primero busca ser interpretado bajo la pretensión de validez de la veracidad.

Una tercera propuesta ilocucionaria se clasifica como de tipo expresivo y se encuentra a través del contenido ilocucionario de: “escuchamos al maestro Casimiro”, el resto de la oración contextualiza que el senador se refiere a las intervenciones en las que ese maestro expone las condiciones en las que se desempeña la educación pública, ello sirve para mostrar un acto de empatía que busca ser evaluado como de veracidad. Este acto sirve como introducción de una cuarta propuesta ilocucionaria que se observa a través de: “tenemos que hacer una comprensión integral de lo que entendemos”, que sirve como invitación para reflexionar sobre la concepción de calidad educativa que se tiene en el país, éste se trata de un acto de tipo regulativo porque posteriormente el senador hace un exhorto para pensar en el Instituto Nacional de la Mejora Continua de la Educativa esperando ser atendido bajo la pretensión de validez de rectitud.

Más adelante se encuentran unos elementos que buscan fijar la postura y expresar las propuestas del senador:

Al final del párrafo **hago un añadido** en el que corresponde a la Coordinación del Sistema Nacional a este instituto. En el inciso d), del párrafo mencionado, incluyo la expresión: “La formación, capacitación y actualización de los integrantes”. ¿Y por qué lo menciono así? Porque es un derecho de los docentes tener la condición y la capacidad de estar recibiendo educación y formación continua.

Más adelante, en el párrafo cuatro **incluyo** también para no dar lugar a dudas la expresión “así como las facultades que la ley secundaria determine”, y no dar lugar a interpretaciones.

En el párrafo cinco hay también un núcleo duro de mis observaciones en lo que se refiere al Consejo Técnico de Educación, y poder generar la expresión “se encargará de diagnosticar las condiciones de materia educativa en nuestro país para ofrecer propuestas de solución” (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 975).

En esta intervención se observan otras dos propuestas ilocucionarias que se identifican por los contenidos ilocucionarios de: “hago un añadido” e “incluyo”, ambos hacen uso del lenguaje para establecer la postura y propuesta del senador con respecto a distintos incisos del artículo 3º, sobre todo con temas relacionados a la coordinación de la evaluación que debe recaer en un organismo autónomo y con sobre el derecho de la formación continua de los docentes. Por lo tanto, en ambos casos, el lenguaje tiene la función de establecer relaciones interpersonales y aspira a ser aprobado por el auditorio bajo la pretensión de rectitud normativa.

Continuando con la intervención del senador se presentan estos dos últimos actos de habla referidos a la estructura del órgano de evaluación:

En el mismo inciso **incluyo**, en consecuencia, la expresión “por ello esta entidad estará compuesta de forma tripartita por dos de sus integrantes que serán representantes de estado, dos representantes del magisterio, y dos de la sociedad, así como un Presidente de la Junta”.

(...)

En el párrafo siete, cuando se refiere al organismo que refiere el Consejo Ciudadano, **agrego** al expresión “encargado de formular propuestas, intercambiar opiniones, proponer acciones de coordinación con las entidades federativas y de coordinación con organizaciones de la sociedad civil, academia y otros actores relevantes para lo cual emitirá los lineamientos internos y contará con lo relativo a la organización de sus funciones” (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019: 976).

Ambos propuestas ilocucionarias usan el lenguaje para establecer relaciones interpersonales ya que buscan ser una propuesta de modificación del artículo 3º, así que pueden ser clasificados como de tipo regulativo. La primera de ellas se identifica a través del acto locucionario de: “incluyo”, el contenido proposicional indica que el senador se refiere a una propuesta para que dentro del organismo evaluador haya un consejo integrado por diversos actores involucrados en el proceso educativo. La segunda propuesta es complementaria de la anterior, se señala a través del contenido ilocucionario de: “agrego”, el contenido proposicional indica las funciones que el Consejo Ciudadano del organismo estaría desarrollando. Ya que estos actos se clasifican de tipo regulativo, ambos apelan a ser interpretados desde la pretensión de validez de rectitud normativa.

En esta reunión del 30 de abril de 2019 los argumentos se volvieron más extensos, aparecieron más propuestas ilocucionarias porque se fueron incorporando más intereses. Aun así, predominaron las participaciones de los legisladores del grupo parlamentario de Morena quienes recurrieron con mayor frecuencia al uso de actos ilocucionarios de tipo regulativo, seguido de actos de tipo expresivo. Esto permite vislumbrar un panorama de las intenciones de dicho grupo parlamentario; buscan establecer una nueva relación entre ellos, sus representados y el Estado, para ello argumentan apelando a la pretensión de rectitud normativa. No obstante, recurren a los actos expresivos para complementar sus argumentos esperando ser evaluados bajo la pretensión de veracidad.

En contraste, los legisladores del PAN quienes representan la oposición hicieron uso de actos ilocucionarios de tipo constatativos para refutar la propuesta de los legisladores de Morena, es relevante porque en el resto de los casos no hicieron uso de estos tipos de actos ilocucionarios. Los legisladores del PRI, PVEM y MC optaron por hacer uso de actos ilocucionarios de tipo regulativo lo que le permitió tener una margen de negociación.

El Pleno de la Cámara de Senadores aprobó en lo general el proyecto de reforma constitucional en materia educativa. Sin embargo, no en lo particular, donde se presentaron reservas sobre todo en los temas vinculados a la naturaleza jurídica del INEE o en su caso el organismo que lo sustituya, así como el tema afín a la legislación secundaria que establezca las relaciones laborales entre el Estado y el gremio magisterial. Temas que fueron desahogados en el Pleno de la Cámara de Diputados.

6.2.3 Pleno de la Cámara de Diputados del 8 de mayo de 2018

Para este momento del proceso legislativo se tuvieron que atender algunas de las reservas en lo particular que se señalaron en la Cámara de Senadores, también se

metieron algunas otras reservas por parte de los diputados que ya no fueron votadas para su discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados.

La presentación de la minuta ante el Pleno corrió a cargo de la diputada Adela Piña Bernal, de ella se sabe que es licenciada en educación, fue coordinadora de la sección 9 del SNTE y miembro activo de la CNTE. Desde el 2013 comenzó a participar activamente en Morena y en 2018 fue designada por ese partido como diputada de representación proporcional de la cuarta circunscripción de la Ciudad de México en la LXIV Legislatura donde fungió como presidenta de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.

Durante su intervención manifestó su decepción porque, a su juicio, la Cámara revisora no apreció correctamente el documento que enviaron, mencionó que pese a ello, se continuaba en el ánimo de seguir construyendo acuerdos con la diversidad de actores que han participado a lo largo del proceso legislativo. De toda la presentación que hizo se recuperaron diez propuestas ilocucionarias relevantes.

La primera propuesta ilocucionaria se identifica a partir del contenido ilocucionario de “Concluimos”, el contenido proposicional de la oración permite interpretar que la diputada se refiere a que la Cámara de Senadores no logró apreciar correctamente el dictamen que desde la Cámara de Diputados se envió. En este sentido el acto puede ser clasificado del tipo expresivo porque el lenguaje se emplea para hacer una presentación de sí mismo: implícitamente “somos los que no fuimos bien interpretados”, así que buscan ser interpretados bajo el criterio de la veracidad.

La segunda propuesta también se identifica como de tipo expresivo, ahora se presentan como los incesantes constructores de consensos y diálogos, pues el acto ilocucionario se ubica con el contenido ilocucionario de: “seguir construyendo”, el contenido proposicional apunta precisamente a la construcción de consenso y la apertura al diálogo por lo que la legisladora espera que su propuesta ilocucionaria sea aceptada por sus interlocutores bajo la pretensión de veracidad.

La tercera propuesta ilocucionaria, al igual que los dos anteriores, también pueden ser clasificado dentro de los actos ilocucionarios de tipo expresivo porque sirve para presentar la postura actual, se identifica con el contenido ilocucionario de: “estimamos oportunos considerar”, el resto de la oración aclara los puntos que la Cámara de Senadores recomendó incorporar y que ahora la Cámara de Diputados consideró, de este modo se apela a que los interlocutores interpreten el acto de habla aceptando la pretensión de validez.

Una vez revisadas las apreciaciones hechas por la colegisladora, **concluimos que esta no alcanzó a apreciar correctamente lo valioso del contenido del dictamen que aquí aprobamos.**

Sin embargo, **en un ánimo de seguir construyendo consensos y reiterando la disposición de esta Cámara de escuchar a todas las voces, las Comisiones Unidas de Educación, y de Puntos Constitucionales estimamos oportuno considerar algunas de las propuestas planteadas por las senadoras y los senadores** en razón de lo siguiente: (...) (Diarios de Debates de la Cámara de Diputados, 8 de mayo de 2019: 11)

La cuarta propuesta ilocucionaria es una respuesta para los legisladores que promovieron la incorporación de las matemáticas y la lectoescritura en el artículo 3º Constitucional, se localiza con el contenido ilocucionario de: “se enfatiza”, la intención de este acto de habla es establecer relaciones interpersonales, en primer momento entre quienes promovieron la propuesta y quienes la aceptaron y, en segundo momento entre el Estado y quienes gozaran de la educación que éste imparta, de modo que la legisladora que presenta el acto ilocucionario espera que su intervención sea interpretada atendiendo la pretensión de rectitud.

Una quinta propuesta ilocucionaria se aprecia a través del contenido ilocucionario de: “se precisa”, se trata de un acto de habla de tipo regulativo pues la función del lenguaje es establecer las relaciones interpersonales entre el Estado y quienes gozaran de la educación pública a partir de las nuevas modificaciones, el contenido proposicional anuncia éstas nuevas modificaciones que se aceptaron de las recomendaciones de los senadores, así que se espera que la propuesta ilocucionaria sea validada atendiendo la rectitud normativa.

En el párrafo decimoprimer, **a pesar de ya estar contempladas las ciencias y las humanidades, se enfatiza la importancia de las matemáticas y la lectoescritura en**

planes y programas de estudio. Además, se mejora la redacción de este párrafo al referir correctamente la educación sexual y reproductiva.

(...)

Y, finalmente, en el decimosexto transitorio **se precisa que prevalecerá la rectoría del Estado acorde con el párrafo segundo del artículo 3o.** (Diarios de Debates de la Cámara de Diputados, 8 de mayo de 2019: 11-12).

La sexta propuesta ilocucionaria relevante en la intervención de la legisladora nuevamente es de tipo expresivo, se identifica por el contenido ilocucionario de: “consideramos”, el contenido proposicional sirve para desechar parte de las propuesta de los senadores porque a su juicio no abona a los acuerdos alcanzados por todos los actores involucrados, de éste se espera que la que la propuesta ilocucionaria se acepte bajo la pretensión de validez de la veracidad.

Por otra parte, en lo relativo a las demás propuestas de los senadores y senadoras, **consideramos que no abona al espíritu de los acuerdos alcanzados con todos los actores sociales involucrados en el proceso educativo** y que aquí en esta soberanía han sido siempre escuchados. (...) (Diarios de Debates de la Cámara de Diputados, 8 de mayo de 2019: 12).

Hay una séptima y octava propuestas ilocucionarias que se aprecian a partir de los componentes ilocucionarios de: “ratificamos” y “argumentamos”, ambos son de tipo regulativo porque buscan fijar su posición con el resto del pleno y con ello establecer relaciones interpersonales, en el contenido proposicional señalado rescatar parte de las condiciones como la abrogación de la LGSPD y la abrogación de la LINEE.

Por ello, **ratificamos los argumentos de por qué debe ser aprobado de nueva cuenta este dictamen**, con las precisiones antes señaladas. **Argumentamos que pueden resumirse en los siguientes puntos.**

Esta reforma abroga la Ley del Servicio Profesional Docente, misma que es la originaria de los mayores agravios al magisterio y en la que se funda todo el proceso de las evaluaciones punitivas.

A su vez, **abroga la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, institución que se encargó de perseguir a los maestros y la cual renunció a su autonomía constitucional para obedecer a intereses contrarios a la educación.** (Diarios de Debates de la Cámara de Diputados, 8 de mayo de 2019: 12).

La novena propuesta de actos de habla se ubica como de tipo expresivo, tiene la función de presentarse a sí mismo, es usado para reafirmar la consistencia

de la reforma, se identifica con el contenido ilocucionario de: “distingue”, éste sirve para señalar el reconocimiento de los maestros como agentes del procesos educativo y su contribución al cambio social, asimismo para reconocer su derecho a acceder a una formación y capacitación continua a través de evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales, además se refrenda el compromiso con la educación normal. En razón de ello se apela a que la propuesta sea interpretada bajo la pretensión de veracidad.

El Estado priorizará el interés superior de la niñez en el acceso, participación y permanencia en los servicios educativos **sin que esto signifique menospreciar los derechos laborales del magisterio.** Por el contrario, **esta reforma distingue a las y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo y reconoce su contribución al cambio social. Nunca más una campaña de acoso y de denostación al magisterio.**

A las y los maestros se les reconoce el derecho a acceder a un sistema de formación, capacitación y actualización realimentado por evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales.

El ingreso, la promoción y el reconocimiento estarán asociados con los conocimientos, aptitudes y experiencia. Nunca más exámenes estandarizados. (Diarios de Debates de la Cámara de Diputados, 8 de mayo de 2019: 12).

En esta participación de la presidenta de la Comisión de la Cámara de Diputados se observa un predominio de actos de tipo expresivo, asume la representación de los integrantes de la Comisión de Educación, pero sobre todo de los miembros de su grupo parlamentario de Morena. Es por ello que a través de sus argumentos se presentan a sí mismos como los promotores de la reforma, se sienten satisfechos con el avance logrado hasta el momento y esperan ser interpretados por sus interlocutores bajo la pretensión de validez de la veracidad. Con menor frecuencia se observan actos de habla de tipo regulativo, porque una vez logrado lo que se buscaba ya no es necesario ofrecer un acto de habla que regule las relaciones interpersonales.

Asimismo, la senadora empleó propuestas ilocucionarias de tipo regulativas para manifestar acuerdo con quienes buscaban que el Estado recuperara la rectoría de la educación cuando menciona: “Y, finalmente, en el decimosexto transitorio se precisa que prevalecerá la rectoría del Estado acorde con el párrafo segundo del artículo 3º” (Diarios de Debates de la Cámara de Diputados, 8 de mayo de 2019:

11-12). Con quienes tuvo acciones comunicativas en estos términos está la iniciativa de los coordinadores, el diputado Felipe Macías del PAN y Beatriz Paredes Bernal del PRI.

También coordinó sus acciones comunicativas con quienes buscaban la abrogación tanto de la Ley de Servicio Profesional Docente como de la Ley del Instituto Nacional de la Evaluación Educativa como el senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar. Con respecto al tema de la revalorización docente, la senadora coordinó sus acciones comunicativas con: la iniciativa presidencial, la iniciativa de los coordinadores, el diputado Irán Santiago Manuel de Morena, la diputada Martha Tagle Martínez de MC, la senadora Elvira Macedo Arellano del PES y el senador Raúl Bolaños Cacho Cué (PVEM).

Finalmente en este debate, aparentemente, las fuerzas políticas que representan distintos sectores de la población llegaron a acuerdos y concesos referentes a la rectoría del Estado en el proceso educativo, en el reconocimiento de los docentes como agentes fundamentales en el proceso educativo y en el cambio social, en el derecho de los docentes a acceder a un sistema de evaluación diagnóstica e integral que les permita seguir con su formación continua y en la sustitución del INEE por un organismo encargado de la evaluación de la educación descentralizado.

Seguido de estas reuniones se envió la propuesta de reforma a la Cámara de Senadores que por ley ya no pudo hacer modificaciones. El siguiente paso fue la ratificación de la mayoría de los congresos locales la cual se logró el 14 de mayo de 2019, a ella le siguió la sanción por parte del Poder Ejecutivo el 15 de mayo de 2019 y la publicación en el Diario Oficial de la Federación y su entrada en vigor.

Recapitulación

Este capítulo tuvo como objetivo analizar a través del enfoque crítico de las políticas públicas el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México para

comprender en qué términos se institucionalizó formalmente. Para ello se desarrollaron dos apartados principales que atendieron a las iniciativas y a los debates.

Con el apartado de las iniciativas se inició el proceso legislativo. La primera iniciativa que se analizó fue la propuesta presidencial, si bien, no fue la primera iniciativa que se presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, sí fue la que más procuró tener una consulta ampliada, pues fue el resultado de la Consulta Nacional por una Educación de Calidad con Equidad. En esta iniciativa predominaron las propuestas ilocucionarias de tipo regulativo seguidas de las de tipo expresivo y en pocas ocasiones se recurrió a actos ilocucionarios de tipo constataivo para exponer sus argumentos. Básicamente lo que buscó esta iniciativa fue la revalorización de las maestras y maestros, la abrogación de la LINEE y del mismo INEE así como del LGSPD que contemplaba a las evaluaciones como condición de la permanencia laboral docente.

Posteriormente se analizó la iniciativa presentada por los coordinadores parlamentarios del PAN, PRI, PRD y MC, la cual fue diseñada por la asociación RED Educación Derechos. Se observó que esta iniciativa fue una respuesta a la iniciativa presidencial en la que se aceptó algunas propuestas ilocucionarias, pero al mismo tiempo rechazó otras haciendo nuevas propuestas ilocucionarias, por ejemplo: aceptó la necesidad de revalorar el ejercicio docente, pero no desistió en que el Estado retomará la rectoría de la educación y las evaluaciones como el medio para alcanzar la calidad educativa, asimismo hizo hincapié en reorganizar el organismo encargado de la evaluación educativa pero insistió en la necesidad de conservar su carácter autónomo. En esta iniciativa prevalecieron las propuestas ilocucionarias de tipo regulativas, pero a diferencia de la presidencial se usaron más actos ilocucionarios constataivos que expresivos.

También se analizó la iniciativa de la diputada Julieta Macías Rábago de MC, los puntos de acuerdo con las anteriores iniciativas se encuentran en la dignificación y respeto de los derechos laborales de los profesores lo que implica la desvinculación de la permanencia laboral de las evaluaciones educativas, sin

embargo, a diferencia de la iniciativa presidencial y en concordancia con la iniciativa de los coordinadores considera necesario que el Estado siga siendo el rector de la política educativa y que existe la necesidad de una reorganización del organismo encargado de la evaluación educativa. En esta iniciativa predominaron los actos ilocucionarios de tipo regulativos.

Finalmente, se analizó la propuesta de la diputada María Chávez Pérez de Morena emitida meses antes que la iniciativa presidencial, en esta además de predominar las propuestas ilocucionarias de actos regulativos abundan los actos expresivos para denostar la reforma de 2013, a través de estos actos se presentan a sí mismos diferenciándose de quienes la promovieron aquella reforma, entre líneas se puede interpretar: “ellos son quienes promovieron la reforma neoliberal para expandir el capital internacional, nosotros somos los defensores de una educación justa”, el argumento se entiende cuando propone la reorganización del organismo encargado de la evaluación educativa con carácter integral.

Posteriormente, se procedió al análisis de los debates, de ello se seleccionaron tres momentos que fueron donde el documento en discusión tuvo los cambios más significativos, estos fueron: 1) la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019; 2) el Pleno de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2019; 3) el Pleno de la Cámara de Diputados del 8 de mayo de 2019.

Los argumentos de los legisladores que se expusieron en cada una de esos momentos se fueron enriqueciendo con las consultas ciudadanas como el Parlamentos abierto, las consultas por internet y los distintos foros organizados en donde participaron diferentes actores involucrados con el procesos educativo quienes expusieron sus inquietudes con respecto a la pertinencia de la reforma educativa.

En la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se seleccionaron las participaciones de cinco diputados por su relevancia en el tema de revalorización docente y

evaluación educativa, estos legisladores fueron: el diputado Irán Santiago Manuel (Morena), el diputado Felipe Fernando Macías Olvera (PAN), la diputada Martha Tagle Martínez (MC), la diputada María Chávez Pérez (Morena) y el secretario diputado Azael Santiago Chepi (Morena).

La discusión en esta reunión giró principalmente en torno a los puntos expuestos por la iniciativa presidencial y la de los coordinadores. Si bien, los actos que predominaron fueron los regulativos es importante mencionar que los legisladores de Morena hicieron uso de actos de tipo expresivos a diferencia de los legisladores del PAN que utilizaron con mayor frecuencia actos de tipo constataivos para defender sus argumentos.

El segundo debate seleccionado fue el Pleno de la Cámara de Senadores el 30 de abril de 2019, en ella se consideró la participación de 11 senadores porque sus intervenciones se relacionaban de alguna manera con los ejes temáticos de revalorización docentes y evaluación educativa, estos senadores fueron: el senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar de Morena, el senador Rubén Rocha Moya de Morena, la senadora Elvia Marcela Mora Arellano, el senador Raúl Bolaños Cacho Cué del PVEM, la senadora Alejandra Lagunes Soto Ruiz del PVEM, el senador Miguel Ángel Mancera Espinosa del PRD, el senador Damián Zepeda Vidales del PAN, el senador Gustavo Enrique Madero Muñoz del PAN, la senadora Beatriz Elena Paredes Rangel del PRI, la senadora Sylvana Beltrones Sánchez del PRI y el senador Emilio Álvarez Icaza Longoria (sin partido).

Para estos momentos del proceso legislativo la opinión pública se había expandido generando más argumentos que debieron considerar los senadores para exponer sus posturas en el Pleno. De este modo, los diputados de Morena siguieron retomando el discurso presidencial y haciendo uso de actos ilocucionarios de tipo expresivos para mostrar sinceridad para revalorar a las maestras y maestros y defender sus derechos laborales, por lo que gran parte del debate giró en torno a desvincular la permanencia laboral docente de las evaluaciones educativas reglamentando el retorno al apartado B del artículo 123 Constitucional la relación laboral de los maestros con el Estado, asimismo defendieron la postura del

presidente para no dar autonomía constitucional al organismo encargado de la evaluación de la educación.

Por otro lado, los senadores del PAN usaron actos ilocucionarios de tipo constataivos para demostrar que el INEE hasta el momento no había evaluado a ningún profesor para despojarlo de su trabajo y que era falso que a partir de la reforma de 2013 se busca despedir a los maestros, sin embargo, sus propuestas ilocucionarias no lograron ser aceptadas en el Pleno. Mientras que los senadores del PRI, PRD, MC y PVEM mostraron una actitud más negociadora.

No obstante, en este debate se logró aprobar el proyecto de reforma educativa en lo general, más no en lo particular, por lo que se regresó la minuta a la Cámara de origen con algunas recomendaciones de modificación. En la Cámara de origen se recibió el documento donde se discutió de nueva cuenta y se incorporaron algunas recomendaciones, pero no todas.

El 8 de mayo de 2019 la presidenta de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados Adela Piña Bernal presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados las modificaciones al proyecto de reforma, con un predominio de propuestas ilocucionarias de tipo expresivas lamentó que la Cámara de origen no hubiera interpretado correctamente el primer proyecto, no obstante, en el ánimo de seguir con los acuerdos para sacar adelante la reforma educativa enunció las recomendaciones que atendieron: enfatizar en la importancia de las matemáticas y la lectoescritura en los planes y programas de estudio y precisar que prevalecerá la rectoría del Estado.

Al mismo tiempo la diputada ratificó por qué debería ser aprobado el proyecto de reforma educativa justificando la abrogación de la LGSPD, del INEE y su ley por ser el origen de los agravios del magisterio. En su lugar, mencionó la diputada que el nuevo proyecto de reforma buscaba que el Estado priorizará el interés superior de la niñez en el acceso, participación y permanencia en los servicios educativos sin que eso signifique menospreciar los derechos laborales del magisterio. Por el

contrario, se buscaba distinguir a los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo que contribuyen al cambio social.

CUARTA PARTE: LA CRÍTICA

Capítulo VII

La crítica a la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como política deliberativa

En el capítulo anterior se desarrolló un análisis de los argumentos expuestos por los diferentes actores involucrados en el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México a través del enfoque crítico de las políticas públicas que recupera algunas categorías de la TAC. En dicho análisis se puso especial atención a la temática de revalorización docente y evaluación educativa, identificando los puntos de acuerdo que hicieron posible la institucionalización formal de la norma como una política deliberativa.

No obstante, un análisis crítico como el que corresponde al espíritu que originó la misma TAC, permite observar que la racionalidad comunicativa que sustenta los acuerdos de la reforma educativa de 2019 son en realidad una falsa apariencia del fenómeno, una pseudoconcreción de la realidad al que hay que rodear para encontrar su concreción; acciones estratégicas motivadas por la racionalidad instrumental que se expresa a través de los mecanismos del poder burocrático y el mercado propios del sistema.

Por lo tanto, el objetivo de este capítulo es desarrollar una crítica al proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México para develar la pseudoconcreción de las acciones comunicativas que sostienen los acuerdos de la reforma como una política deliberativa y al mismo tiempo señalar las acciones estratégicas que concretamente llevaron a la institucionalización formal de la norma. Con ello, el enfoque crítico de las políticas públicas recupera su poder emancipador

al negar la positividad dada para ir en busca de nuevas soluciones a los problemas planteados.

El capítulo se estructura en dos apartados principales. En el primero se expone el enfoque de la TC que permite asumir una postura en esta investigación que implica una actitud de sospecha y negación sobre la realidad dada, ésta se obtiene con la fusión de tres dialécticas que se desarrollan en los tres apartados siguientes: 1) la dialéctica de lo concreto de Karel Kosík de la que se retoma la dualidad del fenómeno estudiado: la pseudoconcreción y la concreción; 2) la dialéctica de la ilustración de Max Horkheimer y Theodor Adorno que aporta la actitud de la sospecha sobre la razón, llevando dicha sospecha hasta la construcción de las categorías de la TAC, y; 3) la dialéctica negativa de Theodor Adorno que permite negar identidad del fenómeno observado con el concepto propuesto desde la teoría: la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 como política deliberativa.

El segundo apartado corresponde propiamente al análisis crítico del proceso de la reforma educativa de 2019, para ello se compone de dos subapartados. El primero de ellos atiende a la crítica de las propuestas ilocucionarias de las iniciativas seleccionadas: a) la iniciativa presidencia; b) la iniciativa de los coordinadores del PAN, PRI, PRD, MC y de la RED Educación y Derechos; c) la iniciativa de la diputada Julieta Macías Rábago de MC, y; d) la iniciativa de la diputada María Chávez Pérez de Morena. En el segundo subapartado se desarrolla una crítica a los argumentos expuestos en las tres reuniones seleccionadas por sus cambios significativos en el documento en discusión: a) la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019; b) el Pleno de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2019, y; c) el Pleno de la Cámara de Diputados del 8 de mayo de 2019. En cada caso se revisa cómo los mecanismos de poder burocrático y del mercado intervienen en la racionalidad de los distintos actores que participaron en el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México.

7.1 Teoría Crítica

La Teoría crítica moderna es una negación a toda intención de construir una positividad de la realidad. La influencia más directa puede encontrarse en Karl Marx quien en la *Contribución a la crítica de la economía política* niega las bases de la economía política clásica y neoclásica, las cuales conferirían a las mercancías un valor natural. Marx ([1859] 2008) argumenta que el valor de las mercancías no es natural, sino resultado de un proceso socio histórico que determina las relaciones sociales.

Si bien, el contenido de la crítica a la economía política de Marx es de suyo importante, lo que interesa aquí rescatar es la actitud de la negación como característica de la crítica. Esta actitud fue retomada por seguidores marxistas ortodoxos y neomarxistas que sentaron las bases de lo que más tarde se denominará teoría crítica de la sociedad.

Aunque la etiqueta de “la Teoría Crítica” ha sido absorbida por el grupo de pensadores agrupados en torno a la Escuela de Fráncfort, que en esta investigación toman un especial protagonismo, conviene mencionar que la Teoría Crítica no es exclusiva de ellos, sino que es más amplia, e incluye posturas renovadas que emergen como subalteridad frente a lo ideológicamente hegemonizado. Una vez atendida esta advertencia es posible contextualizar la emergencia de la teoría crítica en la escuela de Fráncfort.

El contexto político, social y económico de Europa durante las primeras décadas del siglo XX propició un especial interés por reflexionar sobre el proceso histórico del momento. Para muchos académicos el materialismo histórico de Marx y Engels había superado ya la dialéctica hegeliana como método de explicación del devenir histórico, es por eso que no era extraño que cada vez más jóvenes se adhirieran al marxismo como enfoque teórico.

En 1922 Felix Weil, hijo de un prominente empresario textil, organizó en Turingia una serie de conferencias de influencia marxista, evento que denominó:

“semana marxista”, a ella acudieron Karl Korsch, Georg Lukács, Karl A. Wittfogel, Friedrich Pollock, Franz Borkenau y Richard Sorge. Las ideas de estos pensadores incentivaron a Weil a impulsar la institucionalización de un centro de investigación especializado en análisis marxista en la ciudad de Fráncfort, fue así que en 1924 se inauguró el Instituto de Marxismo frente a la Universidad de Fráncfort, pero al poco tiempo cambió de nombre a Instituto de Investigación Social (IIS).

Sin duda alguna, Karl Korsch y Georg Lukács fueron los autores que más influyeron entre los jóvenes que formaron el IIS³⁸. Karl Korsch presentó el texto *Marxismo y filosofía* en el que cuestionaba las intenciones del marxismo ortodoxo de superar a la filosofía con el socialismo científico, Korsch argumentaba que la filosofía no era una superestructura más derivada de la base material, sino una fuerza activa en el todo entrelazada de la dinámica social.

Por su parte, Georg Lukács preparaba por esas fechas el texto *Historia y conciencia de clase* que terminó de publicarse en 1923, en este texto se retomaba el concepto marxista de alienación y lo completaba con el concepto cosificación, con ello se construía un esquema que explica el proceso de producción capitalista: donde se observa que los hombres se deshumanizaban al despojarse del producto de su trabajo alienándose al sistema, mientras que el producto de su trabajo; la mercancía, adquiría características autónomas con respecto a su productor el hombre terminando por dominarlo.

³⁸ Walter Benjamín tuvo una relación particular con la Escuela de Fráncfort, a pesar de que no fue un miembro directo del IIS, tuvo colaboraciones en la revista del instituto en las que se fue configurando una interpretación crítica del materialismo histórico. En *Las tesis sobre la filosofía de la historia*, la crítica se concreta a través de una metáfora donde compara el materialismo histórico con un muñeco manipulado por la teología, si en apariencia el materialismo histórico parece tener éxito es porque detrás de él hay una esencia mesiánica; la idea de que el día de mañana habrá una redención de la humanidad. Hay otra metáfora vinculada al materialismo histórico: el ángel de la historia atrapado en el progreso, se trata de una interpretación de la historia donde los historiadores, aún los materialistas históricos, han escrito sólo la historia de los vencedores amparados bajo la idea del progreso desestimado la memoria de los vencidos. Ambas metáforas influyen en la idea central de la Escuela de Fráncfort; el desencanto de la razón ilustrada que se observa en *Dialéctica de la Ilustración* de Adorno y Horkheimer, incluso alcanza a Habermas con *La reconstrucción del materialismo histórico*.

Las ideas tanto de Korsch y de Lukács imprimieron un sello particular en la configuración del IIS que pronto se identificó como una corriente de pensamiento crítica. La idea del Korsch de una filosofía desprendida del marxismo ortodoxo permitió, madurado el proyecto, avanzar en una corriente de pensamiento desprendido de una lucha de clases y enfocado más al proceso de racionalización de la sociedad. Mientras que la idea de cosificación de Lukács hizo posible observar el trabajo intelectual como un proceso de cosificación a partir del cual era posible asumir la crítica.

No obstante, estas influencias se observaron una década después de la fundación de IIS. El primer director del IIS fue Karl Grünberg quien declaradamente marxista científico promovió el desarrollo de estudios que utilizaban el materialismo histórico como método de investigación. Curiosamente los primeros estudios publicados³⁹ por el IIS se enfocaban más en la economía que en la filosofía, la sociología, la psicología o el arte como se vería más tarde. Si bien, las primeras publicaciones del IIS tienen influencia marxista, debe decirse que poco a poco se caminó hacia un marxismo no ortodoxo.

En 1931 Max Horkheimer asumió la dirección del IIS, en aquel momento pronunció un discurso titulado: *La situación actual de la filosofía social y las tareas de un Instituto de Investigación Social*, mismo que se convirtió en un manifiesto programático de la TC; se ponía especial atención a la filosofía social cuya tarea asignada consistía en la interpretación filosófica del destino colectivo del hombre, por tanto, debería ocuparse de fenómenos que puedan ser comprendidos solamente en el marco de la vida social del hombre: Estado, derecho, economía,

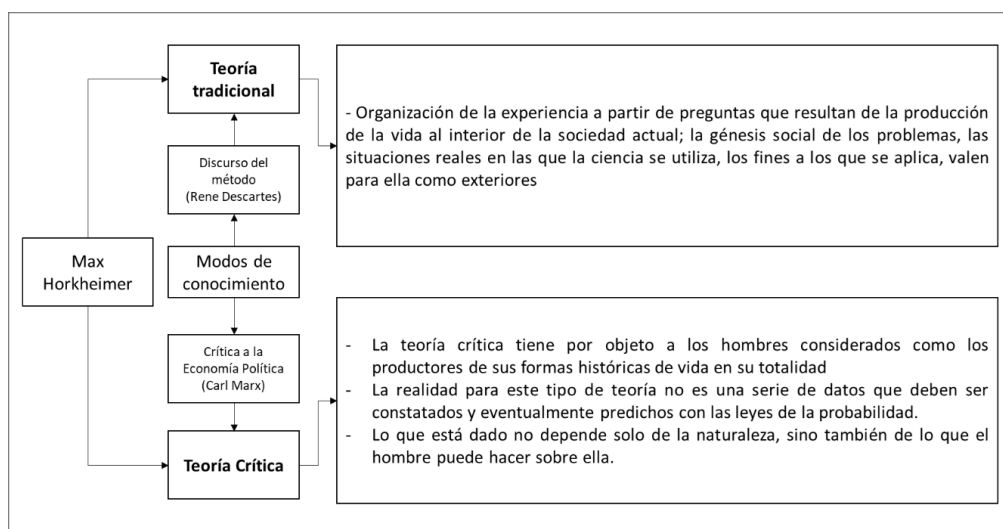
³⁹ Muestras de los primeros trabajos de influencia marxista del Instituto de investigación Social son: Henryk Broßman (1929) *La ley de acumulación y el derrumbe del sistema capitalista*; Friedrich Pollock (1929) *Los intentos de planificación económica en la Unión Soviética de 1917 a 1927*; Karl August Wittfogel (1931) *Economía y Sociedad de China. Intento de análisis científico de una gran sociedad agraria asiática, t.1: Fuerzas productivas, proceso de producción y circulación*; Franz Borkenau (1934) *La transición de la imagen del mundo feudal a la burguesa. Estudios sobre la historia de la filosofía del periodo de la manufactura*; y los mismos *Estudios sobre autoridad y familia. Reportes de investigación del Institut für Sozialforschung* publicados en 1936.

religión, es decir, de la totalidad de la cultura material y espiritual de la humanidad (Cfr. Castro, 2016).

Para Horkheimer la filosofía no se le podía seguir considerando como un compendio de categorías universales que se le suministran a los fenómenos empíricos aislándolos de sus respectivos procesos históricos. En su lugar, la filosofía debería de desarrollar investigaciones especiales como las desarrolladas por las ciencias, lo que significaba estar abierta al mundo para dejarse impresionar y transformar por el curso de los estudios concretos (Cfr. Leyva y Mesquita Sampaio, 2012).

En 1937 Max Horkheimer publica el ensayo *Teoría tradicional y teoría crítica* que se convertirá en la base nodal de la nueva perspectiva del pensamiento del IIS. En este texto el autor observa distintos modos de generar conocimiento según sea la posición de la observación: si se parte del *Discurso del Método* de Rene Descartes se alimenta un tipo de ciencia y con ella se desarrolla un tipo de “teoría tradicional”; si se parte de una influencia de la *Crítica de la Economía Política* de Karl Marx se desarrolla un tipo de ciencia y “teoría crítica”.

Figura no. 7. Teoría tradicional y teoría crítica



Fuente: Elaboración propia con base en Horkheimer citado en (Cfr. Leyva y Mesquita Sampaio, 2012).

Teoría tradicional y teoría crítica inicia presentando el “concepto de teoría” según el canon establecido y aceptado por la comunidad científica en su momento, de acuerdo con Horkheimer no habría conflicto en asumir a la teoría como:

...un conjunto de proposiciones acerca de un campo de objetos, y esas proposiciones están de tal modo relacionadas unas con otras, que de algunas de ellas pueden deducirse las restantes. Cuanto menor es el número de los principios primeros en comparación con las consecuencias, tanto más perfecta es la teoría. Su validez real consiste en que las proposiciones deducidas concuerden con eventos concretos. Si aparecen contradicciones entre experiencia y teoría, deberá revisarse una u otra. O se ha observado mal, o en los principios teóricos hay algo que no marcha. De ahí que, en relación con los hechos, la teoría sea siempre una hipótesis. Hay que estar dispuesto a modificarla si al verificar el material surgen dificultades. Teoría es la acumulación del saber en forma tal que este se vuelva utilizable para caracterizar los hechos de la manera más acabada posible ([1937] 2003: 223).

Esta serie de características del canon de la teoría de su momento Horkheimer las identificara como una concepción tradicional de la teoría, ésta supone que el mundo está ahí esperando que el sujeto cognoscente lo descifre a través de un sistema matemático que le permite acumular conocimiento útil para un proceso de auto transformación. Esta suposición implica: 1) que el sujeto cognoscente es ahistórico y por lo tanto; 2) su función es el constatar los hechos con los conceptos en un sistema preestablecido que se extiende a todos los productos humanos.

Las consecuencias de ello es una ciencia/teoría que se asume autónoma, objetiva y neutral, pero que lo es sólo en apariencia. Esto porque su sujeto cognoscente se materializa en cuerpos de investigadores supuestamente acríticos que se piensan en una ilusoria libertad en una sociedad capitalista; estos sujetos creen actuar conforme a sus decisiones individuales sin considerar que su pseudo libertad no es más que el resultado de la praxis social en un momento histórico determinado, en el sistema actual capitalista la libertad es una apariencia, una cosificación del trabajo intelectual para seguir reproduciendo el sistema (Cfr. Horkheimer [1937] 2003: 231).

De este modo, la teoría crítica, en contraposición de la teoría tradicional, asume que los hombres y los objetos de su contemplación son el resultado de una praxis social y de un proceso histórico. En este sentido, se hace preciso hacerse de una conciencia, si es de clase ya poco importa, lo realmente importante es que el sujeto cognoscente se sepa producto de un proceso histórico que se enfrenta a una realidad compuesta de objetos que también son el producto de un proceso histórico (Cfr. Horkheimer [1937] 2003: 229).

Cuando se asume que tanto el sujeto como el objeto de conocimiento son el resultado de un proceso histórico determinado resulta invariable una actitud reflexiva constante sobre el “hecho” y el “concepto”, es decir, la teoría crítica se configura como una actitud de vigilancia en la concordancia entre lo acontecido en la realidad y la abstracción contenida en el concepto, no para adecuar los hechos a la teoría, sino para redirigir permanentemente la dirección de la teoría. Es evidentemente una actitud inversa al adoptado por la teoría tradicional que al ofrecer categorías a los hechos buscaba explicarlos en el marco de la teoría.

Si bien, es cierto que después de estos textos vinieron muchos otros con más contundencia para definir la teoría crítica; *Teoría tradicional y teoría crítica* es considerado como el texto fundador porque recupera la tradición crítica desde Marx a Lukács para presentarlo como un esbozo de lo que sería un manifiesto del ISS que pronto adoptó los homónimos de Escuela de Fráncfort o simplemente Teoría Crítica.

Adela Cortina (1986) ha identificado una ruptura que diferencia a la Teoría Crítica propia de la Escuela de Fráncfort del marxismo ortodoxo que se observa en: a) la renuncia de los postulados fundamentales del materialismo histórico tradicional que; b) ha depositado su confianza en el potencial revolucionario de la clase obrera, por lo tanto; c) ha desistido de la lucha de clases como motor de la historia y la estructura económica como centro de análisis social.

Como se observa en *Teoría tradicional y teoría crítica* el proceso histórico no es el motor de una lucha de clases determinado por la estructura económica,

tampoco es de interés fundar el análisis social a la crítica de la economía burguesa. Aunque estos elementos se consideran de manera incidental, el análisis crítico se dirige a los procesos de racionalización de la sociedad industrializada independientemente de su carácter liberal o socialista.

En todo caso, el objeto de la crítica lo asume la concepción de un tipo particular de razón y su aplicación en los campos de desarrollo humano; su racionalidad: subjetiva instrumental la llamará Max Horkheimer ([1967] 2002); subjetiva o identificadora la llamará Theodor Adorno (1966); unidimensional la pensará Herbert Marcuse ([1964], 2010), o; instrumental o estratégica podrá encontrarse en Habermas (1981).

7.1.1 Dialéctica de lo concreto

Karel Kosík no es propiamente un miembro de la Escuela de Fráncfort, no por ello su pensamiento se encuentra al margen de la Teoría Crítica. La característica crítica de su trabajo proviene directamente del marxismo, sobre todo el desarrollado en *Dialéctica de lo concreto* donde da muestra de una postura crítica que socava el pensamiento deudor de la filosofía tradicional cosificada.

Kosík está interesado en desarrollar una teoría del conocimiento que permita comprender la realidad más allá de toda falsedad positivamente dada, para llevar a cabo su proyecto adopta el método dialéctico. De este modo que el primer punto que tiene que desarrollar Kosík es determinar qué es la dialéctica: “La dialéctica es el pensamiento crítico que quiere comprender la “cosa misma”, y se pregunta sistemáticamente cómo es posible llegar a la comprensión de la realidad” (1967: 21).

La dialéctica en Kosík se configura como el método del pensamiento crítico que permite conocer la realidad total. Una vez que se tiene una idea acerca de la dialéctica conviene saber cómo debe comprenderse su funcionamiento, por eso el autor nos dice:

La dialéctica trata de la "cosa misma". Pero la "cosa misma" no se manifiesta inmediatamente al hombre. Para captarla se requiere no sólo hacer un esfuerzo, sino también dar un rodeo. Por esta razón, el pensamiento dialéctico distingue entre representación y concepto de las cosas, y por ello entiende no sólo dos formas y grados de *conocimiento* de la realidad, sino dos cualidades de la *praxis* humana (Kosík, 1967: 15).

Estás dos cualidades de la *praxis* humana tiene que ver con la actitud que asume el sujeto que se enfrenta a un objeto para tratar de descifrar la realidad. De acuerdo con Kosík (1967) la primera actitud que adopta el sujeto frente a la concepción de la realidad es objetiva, práctica, histórica y racional calculadora, misma que le permite hacerse representaciones:

La actitud que el hombre adopta primaria e inmediatamente hacia la realidad [es] la de un ser que actúa objetiva y prácticamente, la de un individuo histórico que despliega su actividad práctica con respecto a la naturaleza y los hombres y persigue la realización de sus fines e intereses dentro de un conjunto determinado de relaciones sociales. [...] la realidad [...] se presenta como el campo en que se ejerce su actividad práctico-sensible y sobre cuya base surge la intuición práctica inmediata de la realidad [...] el individuo "en situación" se crea sus propias representaciones de las cosas y elabora todo un sistema correlativo de conceptos con el que capta y fija el aspecto fenoménico de la realidad. (1967: 15).

En esta primera actitud el sujeto sólo tiene acceso a un mundo de pseudoconcreción, porque su *praxis* fetichizada únicamente le permite observar fenómenos y hacer representaciones comunes de las cosas desprovistas de su esencia. En un mundo de pseudoconcreción las representaciones de los objetos se asumen como resultado de un proceso natural, como si estuvieran ahí el mundo esperando ser aprehendidos por el proceso cognitivo del sujeto. En este sentido, la *praxis* alienada del sujeto es incapaz, aún, de percatarse que las representaciones que hace de las cosas y de la realidad son el resultado de un proceso socio-histórico, siendo ahí donde radica la esencia de las cosas.

Kosík considera que:

El mundo de la pseudoconcreción es un claroscuro de verdad y engaño. Su elemento propio es el doble sentido. El fenómeno muestra la esencia y, al mismo tiempo, la oculta. La esencia

se manifiesta en el fenómeno, pero sólo de manera inadecuada, parcialmente, en algunas de sus facetas y ciertos aspectos (1967: 15).

A partir del mundo de la pseudoconcreción es posible observar de manera más clara la dualidad dialéctica: las representaciones que los sujetos hacen de las cosas solo logran captar su fenómeno, pero no su esencia. No obstante, en el fenómeno sensible se esconde la esencia que, en ocasiones puede aparecer de manera parcial e inadecuada, es por ello que Kosík menciona que para conocer la totalidad de la cosa misma hay que dar un rodeo: partiendo del mundo de la pseudoconcreción que muestra el fenómeno de la cosa para llegar a la esencia de la cosa en el mundo de la concreción.

Este rodeo se logra cuando el sujeto abandona la primera actitud alienada con la que se enfrenta al mundo y adopta una segunda actitud; la de la praxis revolucionaria que le permite observar que las cosas son el resultado de procesos socio-históricos. Así, el sujeto parte de la sospecha de que la representación del fenómeno es producto de una falsa apariencia, del mundo de la pseudoconcreción, y de la que nace la necesidad de ir en busca de la esencia de la cosa para así comprenderla en su totalidad.

Esta segunda actitud o praxis revolucionaria es la que posibilita poner en marcha el método dialéctico con intención de destruir el mundo de las falsas apariencias, el mundo de la pseudoconcreción, y así construir un mundo concreto de verdad:

...la destrucción de la pseudoconcreción como método dialéctico crítico, gracias al cual el pensamiento disuelve las creaciones fetichizadas del mundo cosificado e ideal, *para* alcanzar su realidad, es sólo el segundo aspecto, el reverso de la dialéctica como *método revolucionario de transformación de la realidad. Para que el mundo pueda ser explicado "críticamente", es necesario que la explicación misma sea situada en el terreno de la praxis revolucionaria* (Kosík, 1967: 24).

No obstante, no debe caerse en la falsa idea de que el mundo de lo concreto es el mundo de la realidad a diferencia del mundo de lo irreal de la pseudoconcreción, Kosík lo que busca es presentar una dialéctica que muestre lo

concreto de las cosas en un mundo socio históricamente determinado y en esos términos debe entenderse su dialéctica.

7.1.2 Dialéctica de la Ilustración

Si el texto de *Teoría tradicional y teoría crítica* publicado por Max Horkheimer se presentó como un manifiesto programático de la teoría crítica, *Dialéctica de la Ilustración*⁴⁰ del mismo Horkheimer en coautoría con Theodor Adorno se convirtió en el texto que germinó una crítica radical sobre la Ilustración, esto implicó la disección de toda la cultura europea moderna que se había construido a partir del desarrollo de un tipo particular de racionalidad: la instrumental.

El nacimiento de *Dialéctica de la Ilustración* tiene como contexto el ascenso de los estados totalitarios: el nacionalsocialismo en Alemania y el estalinismo en la U. R. S. S., pero también el acelerado consumo irracional de masas en Norteamérica (Sánchez, 2009). Estos son hechos “dolorosos” que obligan a Horkheimer y Adorno a reflexionar sobre los fundamentos que sostienen la sociedad de su época.

La sociedad “moderna” en la que viven estos autores es resultado directo de la Ilustración, cuya principal promesa se fincaba en la idea de convertir en señores de la naturaleza a los hombres que se atrevieran a pensar, a hacer uso de la razón. Sin embargo, dicha promesa parece desvanecerse frente a los actos de barbarie a los que se encamina la humanidad (Cfr. Horkheimer y Adorno, [1944-1947] 2009: 51-53).

Frente a este caos, Horkheimer y Adorno no encontrarán otra salida para salvar a la Ilustración más que la creación de una conciencia sobre la propia dialéctica de la ilustración, creen que ahí pueden encontrar el fundamento de su

⁴⁰ De acuerdo con Juan José Sánchez (2009) el texto apareció por primera vez con el título de *fragmentos filosóficos* en una versión fotocopiada de 500 ejemplares, tres años más tarde, en 1947, apareció como libro con el título de *Dialéctica de la Ilustración*.

aporía y las posibilidades de su superación, se trata pues de: ilustrar a la Ilustración sobre sí misma.

De este ejercicio de reflexión observan que la Ilustración se encuentra envuelta en una paradoja: “el mito es ya ilustración, la ilustración recae en mitología” (Cfr. Horkheimer y Adorno, [1944-1947] 2009: 56). Para comprender esta afirmación es necesario tener presente que la Ilustración es un proceso de “desencantamiento” de las explicaciones míticas del mundo que son sustituidas por el uso de la razón. No obstante, la Ilustración nace ya siendo un mito porque promete el dominio de la naturaleza a los pies de los señores que usan la razón. Sin embargo, el proceso de progresiva racionalización ha devenido en alienación y codificación, es decir, la Ilustración decayó en mitología porque la promesa no se cumplió.

La dialéctica de Adorno y Horkheimer se observa en la contradicción de una tesis: el proyecto de la Ilustración que prometía al hombre convertirlo en señor de la naturaleza si se atrevía a hacer uso de la razón, y; una antítesis, que se observa en los resultados, al tiempo, de ese uso de la razón por parte de los hombres, es decir; la racionalización de la sociedad moderna, donde más que guiar al hombre al emancipación lo encamina a un estado de barbarie nunca antes visto.

El resultado de este análisis dialéctico conduce al origen de dicha contradicción y lo encuentran en el propio proyecto de la Ilustración; la razón, en la que se observa que está fincada en un mito que explica el cómo el proyecto de la racionalidad devino en mitología. No obstante, este resultado no debería significar el abandono del proyecto ilustrado, no era esa la intención de Adorno y Horkheimer, más bien sirven para reconducir el proyecto, para salvarlo de su propia condena.

Si de la dialéctica de la Ilustración se obtiene que la razón desde su nacimiento y por su tendencia al dominio terminó cosificándose y volviéndose en contra de los hombres por qué no desistir de ella, la respuesta es que no hay otro camino de esperanza para la humanidad. Sin embargo, ni Horkheimer ni Adorno logran encontrar una superación a lo que llamarán un callejón sin salida. Quien sí logrará encontrar una salida a esta paradoja será Jürgen Habermas con la

introducción de la racionalidad comunicativa que implica una intersubjetividad lingüística como acceso a la verdad de un mundo compartido.

Más allá del contenido sobre citado de *Dialéctica de la Ilustración*, en esta investigación interesa la actitud crítica y dialéctica que tienen Adorno y Horkheimer para desentrañar las aporías de la Ilustración y encontrar en una reflexión sobre sí misma la posibilidad de su superación. Esta misma actitud se observará con más contundencia en Adorno en *Dialéctica negativa* que, de antemano, la entiende como un atentado contra la tradición y el sistema, se trata de una dialéctica radical que desiste de la superación para profundizar en la contradicción.

7.1.3 Dialéctica negativa

En *Dialéctica de la Ilustración* Theodor Adorno dejó en claro sus pretensiones de desarrollar una teoría crítica de la sociedad con la intención de recuperar el proyecto de la modernidad; ilustrar a la Ilustración sobre sí misma implicó una crítica a la razón que la sostenía. Los resultados de su reflexión condujeron a comprender cómo la razón, convertida en técnica, se había cosificado y revertido contra el mismo hombre.

Si bien, *Dialéctica de la Ilustración* fue escrito en coautoría con Max Horkheimer, es innegable una actitud de negación sobre la aparente realidad, característica propia del pensamiento de Adorno, misma que desarrolla con más amplitud en textos como *Actualidad de la filosofía*⁴¹ ([1931] 1991) y *Dialéctica negativa* ([1966] 2017).

En *Actualidad de la filosofía* Adorno hace una denuncia a toda la filosofía anterior que, fundamentada en una razón ilustrada e imitando la particularidad de las ciencias modernas, se ha cosificado. El hecho se observa cuando en la

⁴¹ *Actualidad de la filosofía* es un texto escrito en 1931, fue escrito antes de *Dialéctica de la Ilustración*, por eso se dice que la influencia de la negación en esta última obra obedece más al pensamiento de Adorno.

Ilustración se asumió ingenuamente que el sujeto con razón tenía la capacidad de nombrar a las cosas y que las cosas estaban ahí para ser descubiertas y nombradas, de tal forma que; la cosa, el objeto o la naturaleza quedaban abarcadas por el concepto como identidad o adecuación con la realidad que el nombrar de la razón humana les confería, se asumía pues una dominación de la razón humana a la naturaleza. Sin embargo la cosa, el objeto o la naturaleza no obedecen a la pseudo-razón del hombre, el resultado de ello es una reificación que se revierte contra el hombre sometiéndolo a un régimen racional del que ahora es cautivo.

La filosofía de Adorno es una filosofía antisistema, es crítica de todas las filosofías anteriores, pero reconoce que necesita de la dialéctica para construir su método. Por eso recurre al análisis de las dos filosofías más representativas que hacen uso de la dialéctica: el idealismo hegeliano y el materialismo marxista, pero su actitud no es contemplativa, sino crítica. Tanto en la dialéctica de Hegel como en la de Marx, Adorno critica la tendencia progresista de la historia. En Hegel la contradicción idealista deviene en el espíritu absoluto y en Marx la contradicción materialista conduce al comunismo. En ambos casos las contradicciones dialécticas conducen a síntesis que se erigen como conceptos de realidades que no existen (Adorno, [1931] 1991).

Para Adorno ([1931] 1991) la función de la filosofía es ser crítica, crítica de la razón y crítica de sí misma, por eso no puede asirse a totalitarismos homogeneizantes que petrifican la realidad porque terminan por nublar su función; la vigilancia de la razón. La razón no puede ser la facultad de nombrar la realidad, porque la realidad es histórica, dinámica, contradictoria y escurridiza a todo sistema conceptual. El concepto no es más que una abstracción, muy reducida de la realidad, la cosa, el objeto o la naturaleza.

En este concierto, la función actual de la filosofía debe consistir en una razón que no puede sino “decir” la cosa, que es distinto a nombrarla. El nombrar la cosa es una actitud positiva de la filosofía anterior que consistía en adecuar la realidad al pensamiento, a la razón, en ese proceso se deshacía de las particularidades de la cosa y se ponía especial atención en las generalidades. Mientras que el decir la

cosa es una actitud de negación; porque se dice momentáneamente la cosa que, al ser histórica y dinámica, puede ya no coincidir con el decir.

A partir de estos puntos nodales que se establecen en *Actualidad de la filosofía* es posible vislumbrar el rumbo que el autor dará al método dialéctico. La dialéctica en Adorno es consustancial a su filosofía, ambas se dirigen a la negación de la positividad dada en la filosofía anterior. Es por tanto, un atentado contra la tradición filosófica y su respectiva dialéctica, porque de ellas sólo se puede hablar de dolor; la crítica a la Ilustración se funda en el dolor ocasionado por la razón cosificada. La actual filosofía y su dialéctica nacen para negar esa positividad que justificó la racionalidad de la barbarie cometida en Holocausto, un hecho, en definitiva de sumo dolor.

La dialéctica negativa en Adorno atiende a la contradicción de la razón humana, dicha contradicción se observa en el proceso mismo del pensamiento porque éste es identificador: se piensa identificando las características del objeto, esa identificación consiste en una abstracción de la multiplicidad de las características del objeto (y de la realidad en general) que se condensan en un concepto para ser nombradas. Pensar dialéctica y negativamente es pensar en la contradicción de la razón humana, en la contradicción que se observa entre la razón y la realidad, entre el sujeto y el objeto, y entre el objeto y su concepto.

Frente a esta paradoja, Adorno asume la responsabilidad de construir una dialéctica que supera la deficiencia del proceso del pensamiento, es por eso que la dialéctica tiene como fundamento la negación de lo positivamente dado y conceptualizado. La dialéctica negativa parte de la premisa de que los objetos y la realidad son más de lo que la limitada razón humana puede abarcar en su concepto, es por eso que apuesta por la no identidad entre la cosa y su concepto:

El nombre de dialéctica comienza diciendo sólo que los objetos son más que su concepto, que contradicen la norma tradicional de la *adaecuatio*. La contradicción no es una esencialidad heraclitea, por más que el idealismo absoluto de Hegel tuviera que transfigurarse en ese sentido. Es índice de lo que hay de falso en la entidad, en la adecuación

de lo concebido con el concepto. Sin embargo, ya la pura forma del pensamiento está intrínsecamente marcada por la apariencia de la identidad (Adorno, [1966] 2017: 13).

La no afirmación de la identidad entre la cosa y el concepto de la dialéctica negativa permite tomar conciencia de lo diferente que es rechazado y negado por el proceso del pensamiento identificar, mismo que ha constituido a la filosofía anterior y que ha repercutido en sus distintas formas de dialéctica. En otras palabras, la dialéctica negativa hace emerger la falsedad del pensamiento identificador propugnado por sus dialécticas identificadoras.

No obstante, pensar en la no afirmación de la identidad de la cosa con el concepto contraviene la naturaleza del proceso del pensamiento, es decir ¿cómo pensar si el pensamiento es ya identificador?, y ¿cómo hacerlo sin caer nuevamente en la identificación? Adorno ([1966] 2017) considera que la mejor manera de encauzar el pensamiento es sustituyendo lo nombrado del concepto por lo decible, esto implica pensar en constelaciones conceptuales:

El conocimiento es una *trósa íásetai*. Lo que hay de determinable en la deficiencia de todos los conceptos obliga a recurrir a otros y así brotan esas constelaciones que son las únicas en poseer algo de la esperanza que encierra el nombre. A este se acerca el lenguaje filosófico negándolo. Tal negación critica en las palabras su pretensión de verdad inmediata, que es casi siempre la ideología de una identidad positiva, real entre palabra y cosa ([1966] 2017: 58).

Las constelaciones serían las construcciones semánticas productos del “decir” la cosa, es decir; pensar en las limitaciones del concepto al nombrar la cosa implica pensar en las cualidades que no están implícitas en el concepto nombrado, las pluralidades que ha quedado fuera de él y que, si bien, no determinan la cosa, por lo menos permiten un acercamiento abierto a la realidad.

No obstante, lo interesante de la estrategia de este lenguaje filosófico es que no aspira ya a nombrar la cosa, tal aspiración sería un sistema totalizador y es lo que se busca superar, es por eso que con el decir la cosa se busca que el proceso del pensamiento esté siempre abierto a lo no identificable del concepto.

7.2 La concreción de la deliberación de la reforma educativa en México de 2019

El análisis de la concreción sobre el proceso deliberativo de la reforma educativa en México de 2019 es la crítica que señala las debilidades en las que se sostiene la pseudoconcreción de la deliberación. La pseudoconcreción es la falsa apariencia en la que se presenta la deliberación de la reforma educativa de 2019 en México, la misma del capítulo anterior en la que se observan supuestas acciones comunicativas que llevaron a la institucionalización formal de la norma.

La actitud crítica que permite ese señalamiento se obtiene de la dialéctica negativa de Adorno ([1966] 2008); la no identidad de la cosa con el concepto. Frente a la imposibilidad de relacionar la cosa con el concepto esta crítica sólo puede aspirar a ser una interpretación más en la constelación de interpretaciones posibles. El objetivo, en todo caso, es abonar elementos para avanzar en el perfeccionamiento de un sistema deliberativo democrático.

Para tal trabajo se empezará por señalar que los actores que intervienen en el proceso deliberativo están insertos en un proceso socio histórico específico y particular, que los condiciona a actuar de cierta forma, y que no necesariamente coincide del todo con las categorías teóricas establecidas en la TAC, la ética del discurso, la democracia deliberativa y sus implicaciones para la institucionalización de las políticas públicas. Más bien, sus acciones se encuentran determinadas por incentivos y sanciones provenientes del mecanismo del dinero y el poder propios del sistema que terminan por institucionalizar la norma.

En concordancia con el pensamiento habermasiano ([1973] 1998), se puede decir que México vive un periodo de capitalismo tardío, pero con un Estado de bienestar dismantelado y confinado a defender la libre empresa de capital internacional. En el pensamiento habermasiano el Estado de bienestar venía a establecer una especie de tregua en el conflicto de clases. Para el caso de México,

esa tregua fue imposible de sostener cuando el país se acoge a las reformas del Estado del modelo neoliberal. Las consecuencias es una efervescencia del conflicto que se manifiesta en distintas expresiones.

La democracia liberal a la que corresponde el periodo de capitalismo tardío en México intenta gestionar esas manifestaciones del conflicto a través de la diversidad de opciones partidistas que ofrecen representatividad en el congreso. No obstante, dicha representatividad puede verse viciada como consecuencia de la tendencia colonizadora del sistema al mundo de la vida.

El asunto se complica más para el caso particular de México porque se observa que el sistema y el mundo de la vida tienen comportamientos atípicos que han impedido caminar hacia la democracia deliberativa. Se aprecian acciones lingüísticamente mediadas que en apariencia podrían ser acciones comunicativas, pero un análisis de la esencia de sus racionalidades pone al descubierto que dicha racionalidad es instrumental, la acción es estratégica y por lo tanto lo que rige la acción son los mecanismos del sistema y no los componentes estructurales del mundo de la vida.

Este apartado se propone mostrar cómo se comporta las categorías de sistema y mundo de la vida para el caso mexicano. Para ello, es necesario tener presente que el sistema es el espacio de reproducción de la racionalidad instrumental que a su vez motivan las acciones estratégicas las cuales pueden ser identificadas por el mecanismo de la burocracia y el dinero que se presentan como incentivos y sanciones en las acciones de los actores. Mientras que el mundo de la vida es el espacio de la reproducción de la racionalidad comunicativa que motiva la acción comunicativa y se identifica por los acuerdos y consensos.

Más aún, la racionalidad instrumental que se presentan en las acciones de los actores es una racionalidad limitada y con costes de transacción como se observó en el capítulo 2 con North ([1990] 1993), por lo que los actores involucrado en la institucionalización de la norma tienden a sustituir esa falta de información y evadir los costos de información con ideologías.

Bajo estos lineamientos es pertinente observar las principales manifestaciones analizadas en el capítulo anterior como una pseudoconcreción con la intención de dismantelar la apariencia y mostrar la esencia del fenómeno para conocer los términos en los que se institucionalizó la reforma educativa de 2019. Para lo cual se sigue el mismo orden del apartado anterior: 1) análisis de las iniciativas, 2) análisis de los debates: a) Reunión Ordinaria de la Comisiones de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019; b) Pleno de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2019; c) Pleno de la Cámara de Diputados del 8 de mayo de 2019.

7.2.1 La concreción de las iniciativas

Con la intención de continuar con el dismantelamiento de la apariencia y mostrar la esencia de las relaciones que se establecieron en torno a la deliberación de la reforma educativa en México de 2019, es necesario señalar la pseudoconcreción de las racionalidades comunicativas para mostrar que en realidad son racionalidades instrumentales, de tal modo que lo que se observa son acciones estratégicas y no acciones comunicativas. Estas coordinadas permiten redirigir el análisis con respecto a las categorías de sistema y mundo de la vida y su particularidad para el caso mexicano.

Siguiendo la lógica del apartado anterior, se parte del análisis de las iniciativas, porque con ellas se inició el proceso legislativo que dio lugar a la reforma. Si bien, la iniciativa presidencial no fue la primera que se presentó ante la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, sí fue la que convocó a más discusión, es por eso que se inicia el análisis con esta reforma.

a) La iniciativa presidencial

Se ha mencionado que no es objeto de esta investigación analizar las acciones comunicativas suscitadas en los debates que dieron lugar a la propuesta de iniciativa de reforma en materia educativa emitida por el Poder Ejecutivo, se asumen como tales. Lo que realmente interesa en esta investigación es cómo a través de los temas expuestos en esa iniciativa se comienzan a coordinar acciones con el resto de los actores que participan en el proceso legislativo, simulando acuerdos y consensos.

Es preciso tener presente el contexto en el que se efectúan esas relaciones y emergen esos temas para poder identificar que lo que se presenta en esencia son acciones estratégicas determinadas por el sistema de la racionalidad instrumental a través de la burocracia o el dinero que generan los incentivos o sanciones en los actores, y no las acciones comunicativas propias de racionalidades comunicativas del mundo de la vida.

El tema de la reforma educativa se instaló en la agenda de la campaña de Andrés Manuel López Obrador como un incentivo para capitalizar simpatizantes del gremio magisterial que se habían sentido agraviados con la reforma educativa del gobierno anterior, no incluir ese tema en su campaña implicaba desaprovechar ese sector de la población para las elecciones presidenciales (*Cfr.* Roldán, N., 2018).

Posteriormente, una vez ganadas las elecciones, el equipo de transición gubernamental se encargó de expandir la discusión a través de la Consulta Nacional por una Educación de Calidad con Equidad. Así, se lograba legitimar el proyecto de reforma que ya se tenía pactado con el magisterio, cuyo objetivo era la abrogación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. A la vez que se generaban insumos para la aparente deliberación. Esta acción refleja cómo frente a la información incompleta y los costes de transacción la racionalidad es sustituida por la ideología (*Cfr.* North [1990] 1993).

En 2018 Morena, además de ganar la elección presidencial con su líder Andrés Manuel López Obrador como candidato, también obtuvo la mayoría de los curules en el Congreso de la Unión. La LXIV Legislatura de Cámara de Diputados se conformó por 247 diputados de Morena, 80 diputados del PAN, 20 diputados del PRD, 28 diputados de Movimiento Ciudadano, 47 diputados del PRI, 16 diputados del PVEM, 29 diputados del PT, 31 diputados del PES, 2 diputados de Nueva Alianza y 2 diputados registrados sin partido. Por su parte, la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores se conformó por: 55 senadores de Morena, 23 senadores del PAN, 8 senadores del PRD, 7 senadores de Movimiento Ciudadano, 14 senadores del PRI, 6 senadores del PVEM, 1 senador de Nueva Alianza, 6 senadores del PT, 8 del PES. Es necesario apuntar que las alianzas partidistas se mostraron entre: PAN-PRD-MC, Morena-PT-PES, PRI-PVEM-PANAL. Con esto, técnicamente Morena no necesitaba generar consensos y acuerdos, pero necesitaba acentuar la estrategia que lo llevó al poder: la legitimidad del poder popular.

Visto de este modo, la racionalidad comunicativa que predominó en el capítulo anterior se convierte en una apariencia dejando al descubierto una racionalidad instrumental en las acciones que, ya no pueden ser interpretadas como comunicativas, sino como estratégicas. La iniciativa presidencial con proyecto de reforma educativa es una estrategia porque su intención era abrogar la LGSPD y LINEE para generar capital político, durante la campaña para ganar las elecciones, y una vez ganadas éstas para asegurar una gobernabilidad en el sector educativo.

b) La iniciativa de los coordinadores

La iniciativa de los coordinadores se ha mencionado que es una respuesta a la iniciativa presidencial. Se sabe también que la iniciativa es en realidad una propuesta del colectivo RED Educación Derechos que agrupa académicos y miembros de la sociedad civil.

En el capítulo anterior se pudieron observar como unas propuestas ilocucionarias de la iniciativa presidencial eran aceptada por las iniciativa de los coordinadores, incluso eran reformulada para hacer una nueva propuesta ilocucionaria de mejora. En este apartado se analiza el interés que motivó esa acción que en apariencia se muestra como comunicativa, pero en esencia se pueden encontrar rasgos de racionalidad instrumental, por lo que conviene clasificar la acción como estratégica.

De inicio llama la atención cómo una propuesta de un colectivo de académicos y miembros de la sociedad civil es retomada por los coordinadores de grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, acto que sorprendió a los mismos creadores (*Cfr.* Maldonado y Bolaños, 2021; Villa y Caña, 2019). Al igual que en la iniciativa presidencial, esta investigación no puede detenerse a analizar el proceso deliberativo que dio origen a la iniciativa de “los coordinadores”, pero al menos, puede dar un repaso a los perfiles de dos de sus actores más participativos: Alma Maldonado Maldonado del Cinvestav y Pedro Flores Crespo de la UAQ para construir una idea de los intereses que motivaron a estos académicos a desarrollar dicha propuesta.

Alma Maldonado Maldonando es de formación pedagoga, egresada de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, realizó su doctorado en educación superior del Boston Collage y un posdoctorado en la Universidad de Oxford, Inglaterra. Desde el 2010 es investigadora del DIE-Cinvestav. Sus líneas de investigación son: políticas sobre educación superior, educación superior de América Latina; organismos internacionales, globalización, internacionalización y movilidad estudiantil internacional.

Pedro Flores Crespo es administrador de formación egresado de la UNAM, obtuvo el doctorado en política con especialidad en desarrollo por la Universidad de York en Gran Bretaña, se desempeñó como investigador de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, ha sido profesor visitante en la Universidad de Harvard, actualmente es profesor investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro. Sus líneas de investigación se centran en el análisis de las políticas

educativas, específicamente en el análisis de la educación superior tecnológica y el desarrollo.

De quienes sí es pertinente indagar sobre sus racionalidades a través de sus perfiles es de los coordinadores que retomaron dicha propuesta de reforma.

El primero de ellos es el diputado Juan Carlos Romero Hicks coordinador del grupo parlamentario del PAN en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, es originario de Guanajuato donde ejerció como rector de la Universidad de ese estado y como gobernador, fue senador en las LXII y LXIII Legislaturas, cuenta con tres maestrías, dos de ellas en el extranjero. En el 2018 no logró la candidatura a la presidencia de la república del PAN pero se unió a la campaña del candidato de ese partido como Coordinador de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación. En ese mismo año obtuvo la mayoría relativa para representar el Distrito 4 de Guanajuato en la Cámara de Diputados.

René Juárez Cisneros (+) nació en Acapulco, Guerrero, donde estuvo al frente de varios cargos políticos entre los que destacan: diputado federal en la LVI Legislatura, subsecretario de gobierno y gobernador, así como senador en las LXII y LXIII Legislaturas, es de formación economista por la Universidad Autónoma de Guerrero. Llegó a la LXIV Legislatura como diputado de representación proporcional del PRI donde fungió como coordinador del grupo parlamentario.

Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla es originario de Guadalajara, Jalisco, se ha desempeñado principalmente en la academia, su máximo cargo ha sido como rector de la Universidad de Guadalajara. No obstante, también se ha desempeñado en la política; ha sido diputado federal en la LVI Legislatura y en la LX Legislatura. Llegó a la LXIV Legislatura a través del partido Movimiento Ciudadano del cual se convirtió en coordinador del grupo parlamentario⁴².

José Ricardo Gallardo Cardona nació en San Luis Potosí, es licenciado en derecho, miembro del PRD que lo ha postulado a diversos cargos, en 2018 obtuvo

⁴² El 25 de enero de 2021 el diputado renunció a la coordinación del grupo parlamentario de MC.

la mayoría relativa para representar a Distrito 2 de San Luis Potosí en la LXIV Legislatura, donde fungió como coordinador del grupo parlamentario del PRD.

Más allá de generar acuerdos o concesos a los coordinadores los motivó un interés burocrático o económico. En el caso del diputado Juan Carlos Romero Hick, coordinador del grupo parlamentario del PAN tenía presente que representaba la primera fuerza de oposición en el Congreso, pero no era suficiente, necesitaba establecer alianzas para defender alguna de sus propuestas de la reforma anterior como los conceptos de calidad educativa y mérito para el ingreso docente, aunque ello significará arriesgar otros temas que para la coyuntura de la situación eran indefendibles como el de la evaluación vinculada a la permanencia.

El diputado René Juárez Cisneros, coordinador del grupo parlamentario del PRI, tenía claro que eran una minoría con 47 diputados, por lo que se veían obligados a establecer alianzas para defender algunas posturas de la reforma anterior como la rectoría del Estado en el proceso educativo, por eso se adhirieron estratégicamente a dicha iniciativa.

El diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, coordinador del MC, sabía que el partido estaba tomando una fuerza considerable, en el 2018 se logró incrementar su presencia en el Congreso derivado de su alianza con el PAN, lo que les comprometía a ir juntos en distintitos proyectos como el de la reforma educativa.

El diputado José Ricardo Gallardo Cardona, coordinador del grupo parlamentario del PRD, estaba en una situación parecida a la del PRI y MC; por un lado, necesitaba mantener su presencia en el Congreso, y pese a la alianza con el PAN, con postura ideológica contraria a sus principios, sólo logró colocar 20 diputados en la Congreso; por otro lado, la fuerza de 20 diputados no le permitían contrariar al PAN, pero sí aliarse con ellos para mantenerse vigentes en el Poder Legislativo.

Independientemente de las expresiones partidistas que representan cada uno de los actores, y tomando en cuenta la concreción de la realidad en la que están

insertos, ha sido posible interpretar la racionalidad de sus actos como propia de la racionalidad instrumental porque suponen sujetos que al saberse en un mundo objetivo adecuan sus medios para lograr sus objetivos, aun si estos medios son otros sujetos, que en todo caso, serán vistos como unos objetos más en la persecución de sus logros.

La acción estratégica que desplegaron estos legisladores también puede interpretarse como un ejemplo de la lógica de lo apropiado señalada por March y Olsen (1984), pues al constituirse como la oposición se vieron obligados a emitir una posición, si no contestataria, al menos sí complementaria frente a un problema como el que implicaba la reforma educativa. Al no tener opciones en su “cesto de basura”, retomaron la propuesta de colectivo Red Educación Derechos que al ser promovido por académicos aseguraban su legitimidad.

Así es posible decir que si la racionalidad que motiva las acciones de los diputados es instrumental, las acciones que desarrollaron al presentar la iniciativa no fueron comunicativas sino estratégicas, pues buscaban lograr alcanzar sus objetivos dentro del nivel del sistema de la sociedad.

c) La iniciativa de la diputada Julieta Macías Rábago de MC

Julieta Macías Rábago ha trabajado para el estado de Veracruz, Puebla y la Ciudad de México ocupando distintos puesto representando al MC ante distintas instituciones, es licenciada en ciencias de la comunicación y fue electa como diputada de representación proporcional de MC.

Como parte de los compromisos del MC al aliarse con el PAN estaba el defender la evaluación docente como principio de la calidad educativa, tema que ha sido puesto en la agenda de los gobiernos nacionales por los organismos financieros internacionales. No obstante, MC tiene sus bases en una postura ideológica vinculada a la defensa de los derechos sociales, entre los que destacan los derechos laborales, por lo tanto debería actuar bajo la lógica de lo apropiado.

Es por eso que la diputada Julieta Macías Rábago presentó una iniciativa estratégicamente diseñada para atender por un lado a los derechos laborales, y por el otro la evaluación educativa. En este contexto la racionalidad que motivó la acción de la diputada puede leerse como instrumental ya que tuvo que adecuar los medios para lograr su objetivo.

En consecuencia, la acción que se observa se interpreta como estratégica porque a pesar de que se establece un diálogo, éste no tiene el objetivo de comprender al interlocutor sino de que el contenido de su locución no se pierda. En todo caso, la acción estratégica está determinada por el mecanismo de la permanencia burocrática en el marco del sistema y no del entendimiento del mundo de la vida.

d) La iniciativa de la diputada María Chávez Pérez de Morena

María Chávez Pérez es originaria de Michoacán, licenciada en educación con una maestría en gestión y dirección de instituciones. Fue elegida por Morena para diputada federal en la LXIV Legislatura como parte de los diputados de representación proporcional, en la quinta circunscripción.

Analizar la racionalidad y acción de la iniciativa de la diputada María Chávez Pérez es interesante por varias razones. Una de ellas es que técnicamente fue la primera iniciativa de reforma constitucional en materia educativa que se presentó ante la LXIV Legislatura, al mismo tiempo que se estaban desarrollando la Consulta Nacional por una Educación de Calidad con Equidad organizada por el equipo de transición de gobierno de Morena, se adelantó por casi dos meses a la iniciativa presidencial. La segunda razón es que en esta iniciativa se fija la postura de la misma diputada que al ejercer como maestra se sintió agraviada por la reforma de 2013, motivo por el que se posiciona en su contra.

Es relevante mencionar que en esta iniciativa la diputada aún no le negaba la autonomía al organismo evaluador de la educación, su postura cambió una vez

presentada la iniciativa presidencial, la cual se insertó en la política de supresión de los organismos autónomos emprendida por el presidente, por lo que su acción puede ser entendida dentro de la lógica de lo apropiado.

La racionalidad que subyace a la acción de la diputada María Chávez Pérez puede leerse como instrumental. En primer lugar, porque al adelantarse a la iniciativa presidencial buscaba tener una participación activa a lo largo del proceso legislativo que se avecinaba y así generar capital político que sirviera de insumo en el mecanismo burocrático del sistema. En segundo lugar, si se parte del agravio que la reforma de 2013 acometió al vulnerar sus derechos laborales y los de su gremio, la acción de la diputada puede interpretarse como un contrataque en defensa de su trabajo, en este sentido la acción está motivada por el mecanismo sistémico del dinero. Por los dos motivos la racionalidad es instrumental y la acción es estratégica porque la acción del sujeto está regida por los mecanismos del sistema.

7.2.2 La concreción de los debates

Con los debates se inicia una etapa del proceso legislativo que, en apariencia, prometía ser el espacio idóneo para la reproducción de la racionalidad comunicativa. Sin embargo, el análisis de la concreción sobre estos debates demuestra que, la racionalidad instrumental del sistema, a través de los mecanismos del poder burocrático y del dinero, es la que ha incentivado la acción de los diferentes actores, revelando que sus acciones son estratégicas y no comunicativas.

En lo consecuente se presentan los tres debates que se han seleccionado para analizar la concreción de los términos en los que se institucionalizó la reforma educativa de 2019 en México.

a) La Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019

Se ha considerado que esta reunión fue el primer debate en donde se comenzaron a definir temas. Ya el análisis de la pseudoconcreción mostró unos acuerdos o consensos. Sin embargo, cuando al análisis se introducen los mecanismos del poder y del dinero, propios del sistema, la racionalidad que en un momento se apreciaba como comunicativa se revela como instrumental. En lo sucesivo se analiza la racionalidad y la acción de los diferentes actores que intervinieron en este primer debate.

Ya se ha señalado que el diputado Irán Santiago Manuel es originario de Oaxaca, donde se había desarrollado como profesor normalista, cuenta con una maestría en educación básica, es miembro de la sección 22 del SNTE y se encuentra adherido a la CNTE donde ha ocupado los puestos de secretario de organización de la Delegación Sindical D-I-180 de 2010 a 2012 y secretario de pagos de 2012 a 2017. Fue elegido por Morena para ser diputado por representación proporcional en la circunscripción tercera de Oaxaca para la LXIV Legislatura.

Durante la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados este legislador se mostró interesado en que los nombramientos que se deriven de las relaciones laborales de los docentes con el Estado queden establecidos en el párrafo ocho del artículo 3º Constitucional en términos del apartado B de artículo 123.

La racionalidad que motiva esta acción puede interpretarse si se parte del hecho de que el legislador es un docente afectado por la reforma de 2013, y que al estar adherido a la CNTE se configuró como uno de sus principales detractores. Con su intervención quiere asegurar que sus derechos laborales y los de sus representados no serán vulnerados por alguna modificación constitucional. La racionalidad se lee como instrumental si se observa que esas relaciones laborales están condicionadas tanto por el mecanismo de la burocracia como del dinero

procedente del sistema. De tal forma que la acción lejos de ser comunicativa, es estratégica.

Asimismo, se mencionó que el diputado Felipe Fernando Macías Olvera es originario de Querétaro, es licenciado en derecho por la UAQ, cuenta con una maestría en administración pública por la Universidad Anáhuac campus Querétaro, ha ocupado varios puestos al interior del PAN, mismo partido que lo ha colocado en diversos puestos en la administración pública de Querétaro.

En 2018 resultó electo para ser diputado en la LXIV Legislatura con la coalición PAN-PRD-MC, razón por lo que en la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales se pronunció a favor de mantener la rectoría del Estado y las evaluaciones como garantía de mérito para la asignación de plaza docentes. La acción del diputado se interpreta como estratégica si se observa la racionalidad instrumental que lo llevó a adoptar cierta postura.

Cuando el legislador decide apoyar la rectoría del Estado y las evaluaciones docentes como garantía de mérito en la asignación de plazas docentes está atendiendo la agenda impuesta por la élite de su partido, que a su vez, está interesado en que a través del Estado se regule el mercado laboral docente y con ello alinearse al mercado internacional de trabajo y sus estándares de calidad educativa. La lógica de la racionalidad que subyace a esta acción es: si se atiende las encomiendas del partido se generan insumos para ocupar lugares en el espacio burocrático del mismo. Esta lógica permite la acción como estratégica; no se observan intereses de llegar a acuerdos, sino de que sus intereses no sean desfasados.

En el capítulo anterior se indicó que la diputada Martha Tagle Martínez es originaria de Puebla, licenciada en ciencias políticas por la UNAM, ha ejercido la docencia a nivel superior y fue diputada federal en la LX Legislatura. En 2018 Movimiento Ciudadano la postuló para ser diputada de representación proporcional en la LXIV Legislatura de la circunscripción 4 de Puebla.

En la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales se mostró interesada en que la parte educativa del décimo sexto transitorio que se refiere a la misión, promoción y reconocimiento de las maestras y los maestros quede claramente establecida en el artículo 3º Constitucional. Su postura, más que una acción comunicativa puede interpretarse como una acción estratégica resultado de una racionalidad instrumental.

La racionalidad instrumental se observa si se toma en consideración que la legisladora se adhiere a la línea política dictada desde el mismo partido que, por un lado establece acuerdos para que las evaluaciones permanezcan, mientras que por el otro tiene que atender las demandas de un sector considerable de su electorado que espera le sean defendidos sus derechos laborales. De este modo, la legisladora incorpora ambas demandas en su pronunciamiento, pero solo son los medios que tiene que adecuar para lograr su objetivo de seguirse posicionando al interior de su partido, una expresión del mecanismo burocrático del sistema.

Se ha señalado que en esta reunión la diputada María Chávez Pérez de Morena fungió como integrante de la Comisión de Educación, a diferencia de su postura en la iniciativa que emitió el 18 de octubre de 2018, en esta ocasión se pronunció para quitar la autonomía al organismo encargado de la evaluación educativa. Esta postura debe interpretarse en la coyuntura política del momento, cuando el ya presidente AMLO había incorporado a su agenda de trabajo la fiscalización y supresión de los organismos autónomos.

En este contexto, la lectura de la racionalidad y la acción de la diputada puede considerarse como instrumental y estratégica respectivamente. La racionalidad es instrumental porque utiliza su posicionamiento como medio para lograr posicionarse al interior de su partido al alinearse con la postura del líder nacional. En consecuencia la acción es estratégica porque el consenso o acuerdo es circunstancial del objetivo que obedece al mecanismo burocrático del nivel sistémico de la sociedad.

En esta reunión también intervino el diputado Azael Santiago Chepi, en el capítulo anterior se señaló que es originario de Oaxaca donde se desempeñó como profesor normalista, cuenta con una maestría en educación básica, es miembro de la Sección 22 del SNTE e integrante de la CNTE, organización en la que se desempeñó como secretario general de 2008 a 2012. Fue candidato de Morena a diputado local en 2013 y candidato a diputado federal en 2015 pero no logró ganar las elecciones. En 2018 fue elegido por la coalición Morena-PT-PES como diputado plurinominal para la LXIV Legislatura en representación del Distrito 4 de Oaxaca.

Durante su intervención expuso su interés por darles certeza a los trabajadores de la educación, poniendo especial atención en separar lo laboral de lo educativo, específicamente propuso que la parte referente al ingreso, promoción y reconocimiento de los maestros se establezca en el artículo 123 apartado B y no en el 3º Constitucional como se establece en las propuestas recibidas. Asimismo, se mostró interesado en que el organismo encargado de la evaluación educativa quede constituido como desconcentrado y no autónomo.

La racionalidad que sustenta la intervención del diputado Azael Santiago Chepi puede ser interpretada instrumental si se considera que la defensa de los derechos laborales está motivada por intereses económicos, un mecanismo propio del sistema. En el caso de la intención de quitar la autonomía al organismo encargado de la evaluación educativa se observa que el interés que motiva la acción es de tipo burocrática, toda vez que el tema fue introducido por la agenda presidencial, se busca alinearse a dicha propuesta y capitalizar poder político. De este modo, ambas posturas se interpretan como acciones estratégicas que le permiten al actor seguir vigente en el sistema.

En este primer debate se ha introducido el mecanismo sistémico del dinero y del poder para develar la verdadera racionalidad que subyace en la acción de los actores que participaron en la deliberación. Así ha sido posible observar que la racionalidad que motiva la acción de los actores es en realidad instrumental y no comunicativa como apariencia se asumía. En este sentido, las acciones dominaron

esta reunión fueron estratégicas y no comunicativas, reafirmando el proceso de colonización del sistema al mundo de la vida.

Asimismo se han observado cómo los diputados de Morena que se encuentran vinculados con la CNTE se movilizaron para defender el derecho laboral de los maestros, esta acción además de interpretarse como una lógica de lo apropiado que le permite recuperar su derechos muestra cómo el poder social puede sustituir el poder comunicativa y dirigir el poder administrativo.

b) El Pleno de la Cámara de Senadores del 30 de abril de 2019

La apertura del segundo debate seleccionado para esta investigación estuvo a cargo del senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores. De este senador se ha mencionado que es originario de Chiapas, licenciado en derecho y cuenta con un doctorado en ciencias políticas, hasta el 2018 militó en el PVEM, partido que lo colocó en varios puestos tanto de la administración pública como del Poder Legislativo de su estado. Ese mismo año logró que Morena lo postulará como senador de la LXIV Legislatura, escaño que ganó por mayoría relativa.

En su intervención se dirigió a los maestros para afirmar que con esa reforma que se estaba discutiendo se cancelaba la Ley General de Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Esta acción lejos de ser comunicativa puede ser interpretada como una acción estratégica si de su racionalidad se logran descubrir los mecanismos del poder o del dinero como objetivos, poniendo al descubierto una racionalidad instrumental.

La racionalidad instrumental se observa si el interés del senador se fundamenta en la capitalización de votantes que lo mantengan en el poder, una forma en la que el sistema se reproduce por el mecanismo burocrático. De este modo, los maestros y sus preocupaciones por la educación son sólo medios que el

senador tiene que adecuar para lograr mantener su posicionamiento dentro del partido.

Otro legislador que también presentó la reforma en este debate fue el senador Rubén Rocha Moya, presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores. Se ha mencionado que él es originario de Sinaloa, su primera formación fue como normalista rural, después egresó de la Escuela Normal Superior de Oaxaca, hizo una maestría en educación en la Universidad Autónoma de Querétaro y un doctorado en ciencias sociales en la Universidad Autónoma de Sinaloa, desde joven estuvo afiliado a partidos de izquierda. En 2018 ganó las elecciones para ser senador en la LXIV Legislatura por Morena.

El senador Rubén Rocha Moya se mostró interesado en que el organismo evaluador de la educación cuente con un consejo autónomo y sobre todo en eliminar el paradigma de la evaluación punitiva por la evaluación diagnóstica. Las acciones de este senador parecen cumplir con los requisitos de unas pretensiones ilocucionarias, por lo que de primer momento no sería raro aceptarlas como comunicativas. No obstante, un análisis más detenido pone al descubierto que en dichas acciones existe el interés de captar capital político para posicionarse al interior del partido. Si éste es el caso, la racionalidad que motiva la acción es instrumental regida por el mecanismo burocrático del sistema.

Asimismo, se presentó en la discusión la senadora Elvia Marcela Mora Arellano, de ella se ha mencionado que es licenciada en psicología por la UAM y actualmente se encuentra estudiando una maestría en medicina social y salud colectiva. A lo largo su carrera se ha desempeñado en espacios de protección de la niñez y de las mujeres. A pesar de que su carrera política la ha desempeñado en Morena, fue el PES quien la colocó como senador plurinominal en la LXIV Legislatura.

Durante su intervención la senadora Elvira Marcela Mora Arellano se mostró interesada en la revalorización docente a través de la defensa de los derechos de las maestras y los maestros, insistiendo en la creación de la Ley del sistema de las

maestras y los maestros. En apariencia esta actitud parece mostrar una acción comunicativa con la iniciativa presidencial, incluso con aquellos que a lo largo del debate han busca la revalorización docente.

Pero basta observar cómo opera el mecanismo burocrático del sistema para identificar que la acción en realidad es estratégica motivada por una racionalidad instrumental, pues la legisladora ve en la defensa de los derechos laborales de maestras y maestros un medio que le permite posesionarse en el espacio político, no necesariamente en un partido en específico. Asimismo, este medio sirve para que el sistema se siga reproduciendo y colonizando al mundo de la vida.

En este debate también participó el senador Raúl Bolaños Cué del PVEM, de él se ha mencionado que es originario de Oaxaca, licenciado en derecho por la Universidad Iberoamericana, cuenta con un posgrado en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Proviene de una familia vinculada por varias generaciones al poder en Oaxaca. Sus últimos trabajos dentro del ámbito político los desempeñó al lado de Alejandro Murat Hinojos, gobernador de Oaxaca de filiación priista. En 2018 fue designado por PVEM como senador de primera minoría para la LXIV Legislatura.

El senador tiene claro que al ser una minoría le corresponde actuar estratégicamente y lo hace del lado de la línea política del PRI. Es por ello que durante su intervención rescató los puntos centrales que la iniciativa de los coordinadores presentó como el reconocimiento de los maestros como fundamentales en el proceso educativo para la transformación social.

No obstante, bajo la misma línea argumentativa, se observa de manera más explícita el interés del poder burocrático del sistema cuándo ese reconocimiento al magisterio se expresa a través de la institucionalización de un derecho a la capacitación y actualización docente, con ello se consolida la expansión del sistema a través del mecanismo de la burocracia. Es por ello que, la acción de este legislador puede ser clasificada como estratégica regida por una racionalidad instrumental.

Una posición similar fue asumida por la senadora Alejandra Lagunes Soto Ruíz, quien es comunicóloga de profesión, durante mucho tiempo ocupó diversos puestos directivos en el área de comunicación en la oficina presidencial, en el mismo ramo de las comunicaciones se desempeñó en el área comercial y coordinó diversas campañas políticas al PRI.

En este debate la senadora Alejandra Lagunes Soto Ruíz manifestó su preocupación por que las evaluaciones no sólo sean diagnósticas sino también obligatorias para que puedan aportar información suficiente y así promover la calidad de la educación a gran escala. Desde este argumento se puede interpretar que la acción de la senadora es estratégica al utilizar una racionalidad instrumental, pues para ella la educación es un medio que debe estar garantizado con información validable para que el sistema logre proveer el servicio de manera masiva.

Este es un argumento que forma parte del discurso difundido por los organismos internacionales que dictan las recomendaciones de política educativa. La forma en la que el sistema logra la expansión es a través de echar andar un subsistema burocrático encargado de la evaluación para que éste asegure los estándares de calidad que demanda el subsistema del mercado.

En el debate del Pleno de la Cámara de Senadores también participó Miguel Ángel Mancera Espinosa quien es originario de la Ciudad de México, abogado de formación y doctor en derecho por la UNAM, fue postulado por el PRD-PT-MC como jefe de gobierno de la Ciudad de México donde gobernó de 2012 a 2018. En ese año fue designado por el PRD como senador de representación proporcional de la LXIV Legislatura.

El senador Miguel Ángel Mancera convocó al Pleno a repensar la naturaleza jurídica del organismo encargado de la evaluación educativa, invitó al resto de los legisladores para que le otorgaran el carácter de autónoma a dicho organismo. En primer momento el argumento de que la SEP no puede ser juez y parte parece convincente, pero de dicho argumento se pueden esconder intereses motivados por el poder burocrático y mercantil.

Es posible que el interés esté vinculado con el mecanismo burocrático del sistema, al ser un organismo autónomo los partidos de oposición tiene una oportunidad de acceder a través de terceros a él, a diferencia de si el organismo depende directamente de la administración pública federal. Si es ésta la razón, entonces la racionalidad que motiva la acción es instrumental y la acción es estratégica.

En el capítulo anterior también se presentó el perfil del diputado Damián Zepeda Vidales, originario de Hermosillo, Sonora, es licenciado en derecho, tiene una maestría por el ITESM y ha hecho estudios sobre política pública en el extranjero. Su carrera profesional ha estado vinculada al PAN, partido que lo postuló para distintos puesto de la administración pública local, para diputado local en la LXI legislatura del Congreso de Sonora y diputado federal en la LXII Legislatura.

Durante el proceso deliberativo fue de los legisladores más opositores, pese a los argumentos expuestos, casi no encontró puntos de acuerdo más que con legisladores de su bancada. Pese a ello, también se manifestó en contra de desaparecer la autonomía del organismo encargado de la evaluación educativa, punto con el que sí pudo encontrar puntos de acuerdo con otros legisladores como los del PRD, PRI y PVEM principalmente.

Más allá de la estrategia para intentar bloquear la reforma promovida por el partido en el poder al que es opositor este legislador, la racionalidad que se observa en su actuación es instrumental porque, siguiendo la misma lógica que en el caso del legislador anterior, hay un interés para los partidos de oposición promovido por el mecanismo burocrático del sistema para que ese organismo sea autónomo.

Otro senador del PAN que intervino enérgicamente para oponerse a esa iniciativa fue Gustavo Enrique Madero Muñoz. Este legislador es originario de Chihuahua, Chihuahua, tiene una relación familiar con Francisco I. Madero, de formación es licenciado y maestro en ciencias de la comunicación por la UNAM. El PAN los ha promovida para ser: diputado federal en la LIX Legislatura, senador en las LX y LXI legislaturas, diputado federal en la LXIII Legislatura, pero también ha

estado vinculado con el sector empresarial del país donde ha encabezado organizaciones como la COPARMEX.

De su intervención se retoman dos puntos relevantes para este análisis. El primero es el desacuerdo en suprimir las evaluaciones de los maestros, si según su argumento; es un derecho que los docentes tienen. El segundo es su inconformidad por quitar la autonomía de al organismo encargado de la evaluación educativa.

En ambos casos, se observa que su actuación está motivada por una racionalidad instrumental porque para este legislador la educación es un medio que debe estar regido por el mecanismo burocrático del sistema para lograr un objetivo en el mecanismo económico del sistema y en esos términos espera que sea asumido por los involucrados.

En el Pleno también participó Beatriz Paredes Rangel, en el capítulo anterior se mencionó que ella es una política reconocida del PRI, de formación es de socióloga egresada de la UNAM, tiene un posgrado en literatura hispánica en la Universidad de Barcelona, ha ocupado muchos cargos dentro del PRI, entre los más destacables está: diputada local en la XLVIII legislatura del Congreso de Tlaxcala, diputada federal en la LI Legislatura, diputada federal en la LIII Legislatura, senadora en la LVI y LVII Legislatura, diputada federal en la LVIII Legislatura y diputada federal en la LXI Legislatura. En el 2018 fue designa por el PRI para ocupar una curul como senadora de representación proporcional en la LXIV Legislatura.

La senadora aprovechó su intervención en el Pleno para exponer dos reservas. La primera referente a la incorporación de la lectura, la escritura y las matemáticas al texto constitucional. En esta intervención tuvo un desahogo favorable, en lo que parece ser una muestra de acciones comunicativas con los senadores Rubén Rocha Moya y Oscar Eduardo Ramírez Aguilar. Este es un claro ejemplo de lo que Habermas denomino las negociaciones.

Sin embargo, en la segunda reserva es posible identificar una racionalidad instrumental, pues en ella se insistió en la necesidad de incorporar la rectoría del

Estado al artículo transitorio décimo sexto que establece las relaciones laborales con el magisterio. De este modo, se observa que en la acción de la diputada prevalece en primer lugar el interés burocrático para vigilar las transacciones comerciales de tipo laboral entre el Estado y el magisterio. Por lo tanto, esta acción debe clasificarse como de tipo estratégica.

Una senadora más elegida en este debate por su contribución temática para el análisis fue Sylvana Beltrones Sánchez, en el capítulo anterior se dijo que ella es originaria de Ciudad Obregón, Sonora, su padre es el Manlio Fabio Beltrones, un político de amplia trayectoria en el PRI. Tiene una licenciatura en derecho por la Universidad Iberoamericana, trabajó en el sector bancario antes de ingresar a trabajar en el PRI donde ocupó varias carteras. Este mismo partido en 2015 la designó para ser diputada plurinominal en la LXIII Legislatura y en 2018 para ser senadora de representación proporcional en la LXIV Legislatura.

La postura en el Pleno de esta legisladora puede interpretarse como una acción estratégica, pues en ella expuso su desacuerdo en que desapareciera el organismo encargado de la evaluación educativa. La interpretación que justifica una racionalidad instrumental que motiva dicha acción se ha expuesto para otros casos similares: al saberse una minoría, buscaban aliarse sobre un punto que les permitiera seguir figurando en la escena política, la defensa de la autonomía del organismo evaluador de la educación les permitía eso a través del mecanismo de la burocracia del sistema.

El último legislador seleccionada para el análisis de este debate fue Emilio Álvarez Icaza Longoria, en el capítulo anterior se mencionó que es sociólogo por la UNAM, maestro por la FLACSO y doctor en ciencias sociales por la UNAM, se ha desempeñado como docente en diversas universidades de México y ocupado distintos cargos en instituciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos. Desde 2017 emprendió un movimiento ciudadano con miras a las elecciones federales del 2018 al que nombró “Ahora”. Sin embargo, en el camino estableció una alianza con la coalición PAN-PRD-MC lo que le permitió llegar a la senaduría en representación del PRD, partido del que más tarde se deslindó.

En su participación expuso varios puntos, los más relevantes para esta investigación fueron su oposición a la desaparición del INEE y la defensa de los derechos de los maestros a ser evaluados, anteponiendo a estas dos posturas el bien superior de que el Estado tutele la educación de niñas, niños y jóvenes. En cualquier caso la racionalidad que premia puede interpretarse como instrumental ya que la acción está motivada por el mecanismo sistémico de la burocracia, que en el Estado adquiere su máxima expresión, por lo tanto se trata de una acción de tipo estratégica.

Para términos analíticos del sujeto que emprende la acción hay que valorar que su postura estuvo evidentemente comprometida con algunos partidos que a lo largo del proceso electoral siguieron esta pauta política. Pero el distanciamiento del legislador con ellos, le permitió tocar otros temas desde otras aristas. Si bien es claro, no se apartó por completo del punto de discusión, sí le permitió introducir otros temas y visiones en el debate como la defensa de los derechos, área en la que se ha desempeñado y de la cuál puede seguir obtenido rentas para posicionarse en el espacio político.

Durante este debate se observó una participación más amplia de actores con argumentos cada vez más consolidados. Eso abonaba para fortalecer la idea de pseudoconcreción acerca de una deliberación por la incorporación de ideas. No obstante, la concreción del análisis muestra un predominio de la racionalidad instrumental a través del mecanismo del poder burocrático primero pero que sirve para consolidar el poder económico. Esto lleva a considerar que no son acciones comunicativas las que se establecen en el segundo debate sino acciones estratégicas productos del sistema en su tendiente colonización al mundo de la vida.

Bajo el marco institucional de la informalidad que determinó el debate es posible observar cómo los senadores actuaron bajo la lógica de lo apropiado según correspondía a sus propios intereses o a los de su organización política. Mientras que los senadores de Morena se aferraron a apoyar los intereses que motivaron la iniciativa presidencial, la oposición extrema intentó defender los reductos de la evaluación educativa de la reforma de 2013, pero hubo otra oposición más

moderada que sabiéndose una minoría optó por entrar en negociaciones y no poner en riesgo otro tipo de intereses. Independientemente de la postura circunstancial que les tocó jugar a cada senador, sus acciones pueden interpretarse como “rutinas” en un proceso legislativo.

c) El Pleno de la Cámara de Diputados del 8 de mayo de 2018

Este debate siguió la normativa del proceso legislativo, se atendieron algunas reservas que en lo particulares recomendó el Senado, asimismo algunos diputados intentaron agregar elementos a dichas recomendaciones, pero no fueron aprobadas por el Pleno para su discusión. Es por eso que en este debate sólo se seleccionó la participación de la diputada Adela Piña Bernal, que como presidenta de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados presentó la minuta ante el Pleno resaltando los puntos de acuerdo encontrados con las fuerzas políticas del Congreso.

En el capítulo anterior se mencionó que la diputada Adela Piña Bernal es licenciada en educación, fue coronadora de la sección 9 del SNTE y miembro activo de la CNTE. Desde el 2013 comenzó a participar activamente en Morena y en 2018 fue designada por Morena como diputada de representación proporcional de la cuarta circunscripción de la Ciudad de México en la LXIV Legislatura.

Durante la presentación de la minuta ante el Pleno, la diputada resaltó los acuerdos alzados como la incorporación de la rectoría del Estado en el proceso educativo, la abrogación del LGSPD y LINEE, la renuncia a la autonomía para el organismo encargado de la evaluación educativa, el reconocimiento a los docentes como agentes fundamentales del proceso educativo y su contribución al cambio social, el reconocimiento de los docentes a acceder a un sistema de formación, capacitación y actualización con evaluaciones diagnósticas formativas e integrales.

A estas alturas argumentar por qué las acciones de los legisladores son en realidad acciones estratégicas, pese a que aparentan ser comunicativas, puede

parecer reiterativo, empero cada caso muestra una lógica que vale la pena considerar para observar cómo el sistema coloniza al mundo de la vida a través de los mecanismos del poder burocrático y el dinero.

En el caso de la diputada Adela, la racionalidad instrumental de su acción se revela al observar cómo se complace en anunciar los puntos de acuerdo a los que se llegó después del proceso legislativo, específicamente refiriéndose a: la rectoría del Estado en el proceso educativo, la revalorización de los docentes como agentes fundamentales en el proceso educativo, el reconocimiento del derecho de los docentes a acceder a un sistema de formación, capacitación y actualización con evaluaciones diagnósticas formativas e integrales.

Esos temas, vistos desde el modelo de la racionalidad instrumental, se convierten en los medios para alcanzar los fines que realmente perseguía el grupo parlamentario de Morena: la abrogación de la LGSPD, la abrogación de LINEE y la eliminación de la autonomía del organismo encargado de la evaluación de la educación.

Lo que convierte en instrumental la racionalidad, y en estratégica la acción, es el mecanismo de control burocrático que está detrás de ese interés, pues con la abrogación de la LGSPD y de la LINEE el grupo parlamentario se concretaba un acuerdo con el sector magisterial que se convertía en capital político para el partido, asegurándole una gobernabilidad sin contrariedades en el tema educativo.

Frente a este panorama, la acción más estratégica que ha desplegado la diputada es trabajar por los intereses de su partido bajo la lógica de lo apropiado, el incentivo que la motiva es la esperanza de que los beneficios que se obtengan de manera colectiva en su partido le beneficien de manera individual dada la responsabilidad que ha asumido al ser presidenta de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados

Recapitulación

El objetivo de este capítulo fue desarrollar una crítica al proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México para develar la pseudoconcreción de las acciones comunicativas que sostienen los acuerdos de la reforma como una política deliberativa y al mismo tiempo señalar las acciones estratégicas emprendidas por los actores que concretamente llevaron a la institucionalización formal de la norma.

Para ello fue necesario desarrollar en el primer apartado un marco analítico que respondiera al mismo espíritu crítico que originó a la TAC, dicho marco se organizó en torno a tres dialécticas:

1) La dialéctica de lo concreto de Karel Kosík permitió observar el fenómeno de estudio, es decir, al proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México que llevó a su institucionalización formal, a partir de dos dimensiones: la pseudoconcreción y la concreción. Desde la pseudoconcreción se pudo observar al proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 como una falsa apariencia de la realidad, fue la primera aproximación que se tuvo al objeto, que implicó interpretar las racionalidades y acciones de los actores involucrados en el proceso legislativo como racionalidades y acciones comunicativas, a través de estas se establecieron acuerdos sobre la revalorización docente y la evaluación educativa que permitieron observar la reforma educativa como una política deliberativa. Sin embargo, un análisis desde la concreción, que implica considerar a los sujetos insertos en un momento socio histórico específico permitió hacer una lectura distinta de las racionalidades y acciones de los actores involucrados en el proceso de la reforma educativa, con este lente, las racionalidades y acciones que antes se habían considerado comunicativas se convirtieron en instrumentales y estratégica condicionadas por los mecanismos sistémicos del poder burocrático y del dinero que colonizan al mundo de la vida.

2) La dialéctica de la ilustración de Max Horkheimer y Theodor Adorno aportó la actitud de sospecha y crítica de la razón ilustrada. En esta investigación se recuperaron las categorías de la TAC que dieron origen a una propuesta de

democracia deliberativa presentada por el mismo Habermas. Pese a que la TAC nace en el seno de la teoría crítica que denuncia la razón ilustrada, pareciera ser que, el enunciar una teoría normativa de la democracia, la TAC pudiera llegar a convertirse en lo que denunciaba sus orígenes intelectuales: una razón ilustrada. Por ello, fue preciso adoptar esa actitud de sospecha de la viabilidad del diseño procedimental de la democracia deliberativa de Habermas y al mismo tiempo evaluarla desde las propias categorías de la TAC. En definitiva, no fue con la intención de falsar la teoría, sino de encontrar las particularidades que en el caso mexicano no se adaptan a la teoría, lo cual puede servir para mejorar la teoría.

3) La dialéctica negativa de Adorno permitió asumir con mayor conciencia la actitud crítica, pues a través de ella fue posible desvincular la cosa del concepto, es decir, desvincular la identidad entre el proceso legislativo de la reforma educativa que llevó a su institucionalización formal del concepto de política deliberativa, esto implicó una actitud que descendió hasta desvincular las acciones de los actores con lo que en apariencia pretendían ser: acciones comunicativas. En todo caso, lo que se puede exponer en este análisis es que tan solo es una interpretación más entre muchas otras que conforman la constelación.

A partir de este marco fue posible recuperar la esencia del análisis crítico de las políticas públicas que en todo caso es una denuncia de lo positivamente dado a partir de los discursos y argumentos de los actores involucrados en la institucionalización de una norma, esto se presentó en el segundo apartado que se dividió a su vez en dos subapartados. En el primer subapartado se analizaron desde la concreción de la realidad las cuatro iniciativas presentadas. Asimismo, en el segundo subapartado se analizó desde la concreción la participación de los diferentes actores que participaron en los tres debates que se han seleccionado.

En todos los casos se identificó cómo los mecanismos sistémicos del poder burocrático y del dinero condicionaron la racionalidad que motivó la acción de los distintos actores involucrado en el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México. De este modo, la racionalidad y la acción que en la

pseudoconcreción aparecía como comunicativas, en la concreción de convertían en racionalidad instrumental y acciones estratégicas.

A su vez, esa racionalidad instrumental se pudo interpretar como una racionalidad limitada como consecuencia del poco acceso a la información, porque a pesar de que se hicieron consultas para conocer la voluntad general éstas no acotaron la participación de todos los involucrados en la norma. En todo caso, sólo se pudo exponer en los debates los intereses compartidos entre el principal y el agente, el principal es el pueblo representado y el agente es el legislador que en apariencia representa los intereses del pueblo.

De este modo, en la deliberación no participaron todos los involucrados, sólo los legisladores. Ese hecho permitió que los legisladores pusieran sobre el debate sus propios intereses promovidos por sus respectivas organizaciones, ya fueran sus partidos o sus representaciones sindicales, en una expresión de la lógica de lo apropiado. Con respecto a este hecho resulta relevante el cómo la CNTE logró colocar a determinados dirigentes como legisladores de Morena, ésta fue una acción estratégica que permitió en gran medida la derogación de la reforma educativa de 2013 y la institucionalización de la reforma educativa de 2019.

Conclusiones

Esta investigación se planteó responder a la pregunta: ¿por qué la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México es una pseudoconcreción que se presenta como producto de una democracia deliberativa si en apariencia coincide con las categorías de racionalidad y acción comunicativa?

En el diseño de esta pregunta se puede observar un planteamiento que descansa sobre la propuesta de la democracia deliberativa de Habermas, que a su vez, se sostiene en las principales categorías de la TAC. Al mismo tiempo se niega como una pseudoconcreción a través de la dialéctica de Kosík, en esencia la negación también se alimenta de la dialéctica de la ilustración de Adorno y Horkheimer y en la dialéctica negativa de Adorno.

Para responder a la pregunta primero se tuvo que evaluar si efectivamente el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México que condujo a su institucionalización formal correspondía, por lo menos en apariencia, a una democracia deliberativa. Para ello, fue preciso asirse a un enfoque crítico de las políticas públicas que centra su atención en los discursos y argumentos que exponen los diferentes actores involucrados en una norma para su deliberación. Los resultados de un primer acercamiento de la investigación mostraron que efectivamente la reforma educativa es el producto de una democracia deliberativa, principalmente porque:

1) La iniciativa presidencial que inició el proceso legislativo fue el resultado de la Consulta Nacional por una Educación de Calidad con Equidad en la que participaron distintos actores involucrados en el proceso educativo como maestros, estudiantes, padres de familia, expertos en el tema, funcionarios públicos, etc.

2) Se presentaron otras iniciativas de reforma, específicamente resultó relevante la presentada por los coordinadores parlamentarios del PAN, PRI, MC y PRD de la Cámara de diputados por dos razones: la primera es porque originalmente fue una propuesta de iniciativa diseñada por un grupo de académicos y personas interesadas en la política educativa denominado Colectivo RED Educación Derechos, y; la segunda razón es que se observó que esta iniciativa entabló más acciones comunicativas con la iniciativa presidencial, de tal suerte que a partir de los puntos de acuerdo de éstas se fundamentó la minuta que resultó de la primera Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados el 27 de marzo de 2019 y que posteriormente se presentó en el Pleno.

3) El Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados y la de Senadores convocaron a todos los interesados en el diseño de la política educativa a participar en el parlamento abierto y a una consulta digital para consultar la opinión de los diversos actores involucrados en el proceso educativo, a la vez que distintos legisladores organizaron reuniones y foros con la mismas intención. Para el parlamento abierto se recibieron un total de 958 solicitudes de participación de las cuales las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sólo consideraron 184, por su relevancia temática en esta investigación se seleccionaron 12 participaciones. De la consulta digital el Poder Legislativo recibió 435 comentarios y 40 propuestas físicas de las cuales 35 fueron consideradas por las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, para esta investigación se seleccionaron 5 participaciones. De los distintos foros organizados de manera particular por legisladores y por sus partidos para esta investigación se seleccionó 6 participaciones por su relevancia temática.

4) El proceso legislativo de la reforma educativa se caracterizó por una participación activa de los distintos legisladores que retomaron ideas de sus representados para exponerlas en las diferentes reuniones en las que se desarrollaron los debates. Para esta investigación se consideraron tres debates

relevantes porque en ellos hubo cambios significativos en el documento en cuestión: el primero de esos debates fue la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados el 27 de marzo de 2019, el segundo debate seleccionado fue la discusión del Pleno de la Cámara de Senadores el 30 de abril de 2019 y el tercer debate fue el Pleno de la Cámara de Diputados el 8 de mayo de 2019.

A lo largo de toda la discusión hubo varios temas en disputa, pero los más relevantes fueron la revalorización docente y la evaluación educativa. Así fue posible identificar dos principales discursos antagónicos que dieron curso a los debates, pero también un discurso que sirvió de puente entre ambas posturas.

El primero fue el discurso presidencial donde se argumentó que la reforma educativa de 2013 asumió a los profesionales de la docencia como los responsables de la baja calidad educativa, razón por la cual se instrumentaron mecanismos de evaluación docente estandarizados y desvinculados del contexto laboral de los profesores, generando así criterios sancionadores y persecutorios sobre el magisterio que ponía en riesgo su condición laboral. Asimismo, se señaló que el INEE no había logrado elevar la calidad educativa a través de sus evaluaciones, sin embargo, al ser un organismo autónomo, se había convertido en un espacio oportuno para el desvío y manejo discrecional de recursos públicos. Bajo estos argumentos se señaló la necesidad de revalorar la función docente y sustituir el INEE por un organismo dependiente del gobierno federal.

En el otro extremo se encontró el discurso de la oposición, principalmente promovido por los legisladores del PAN, quienes desmienten los argumentos del discurso presidencial, ellos argumentaron que era falso que existirá una evaluación punitiva en contra del magisterio nacional, señalaron que no había una sola persona despedida como consecuencia de los resultados de las evaluaciones del INEE ya que eso no estaba estipulado en la Ley General del Servicio Profesional Docente. De igual modo, defendieron la autonomía del INEE, pues sostenían que el gobierno federal no podía ser juez y parte del proceso y evaluación de la educación, también argumentaron que quitarle la autonomía significaba un atentado en contra del

derecho a una educación de calidad, porque gracias al trabajo que se desarrollaba en ese organismo se tenía conocimiento de las capacidades y habilidades de los docentes para que por méritos propios accedieran a los puestos que les correspondían evitando prácticas clientelares en la asignación de plazas.

Entre estos dos discursos antagónicos se pudo observar una variedad de adherencias, la más significativa fue el discurso sostenido por la iniciativas de los coordinadores del PAN, PRI, PRD y MC quienes atendían la necesidad de revalorar la función docente pero sin desistir de las evaluaciones porque generaban indicadores de las condiciones educativas del país para la toma de decisiones de política educativa. Del mismo modo, señalaron que si bien, el INEE tenía problemas de gestión y organización que deberían ser atendidos, era necesario que el organismo que lo sustituyera contara con autonomía establecida a nivel constitucional.

Los argumentos de los discursos se construyeron a partir de propuestas ilocucionarias de actos de habla, es decir; intenciones por parte de los locutores de cómo querían ser interpretados por sus interlocutores. Las propuestas ilocucionarias de actos de habla que predominaron en las argumentaciones de estos discursos fueron las de tipo regulativas, algo que no es del todo extraño tratándose de una situación en la que se discutía una norma legal que buscaba el establecimiento de relaciones interpersonales, la pretensión de validez a la que recurrieron estas propuestas ilocucionarias fue la rectitud de las normas.

Lo interesante fue que en el discurso presidencial las propuestas ilocucionarias de tipo regulativas fueron seguidas de propuestas ilocucionarias de tipo expresivas que buscaban la presentación del locutor, el representante del Poder Ejecutivo, como un sujeto que se dirigía con sinceridad a través de pretensiones de validez de veracidad. Por otro lado, el discurso de la oposición, sobre todo los representantes del PAN acompañaron sus propuestas ilocucionarias regulativas de propuestas ilocucionarias de tipo constatativas que servían para exponer estados de cosas en el mundo recurriendo a las pretensiones de validez de verdad.

La propuesta de los coordinadores sirvió como puente de equilibrio entre ambos discursos, porque a la vez que utilizaba las propuestas ilocucionarias de tipo expresivas para presentar su sinceridad de consensuar acuerdos para la mejora de la educación revalorizando la labor docente, también hacían uso de propuestas ilocucionarias de tipo constatativas para señalar la necesidad de que esa mejora era necesario fundamentarla en resultados de evaluaciones que permitirán a los docentes acceder a puestos de acuerdo a sus méritos, así como obtener resultados útiles para la toma decisiones de la política educativa.

Durante el proceso, el discurso de la oposición se diluyó, pues al ser minoría en el congreso no encontró posibilidades de reproducirse, lo único que pudo lograr fue adherirse a posturas menos radicales como la propuesta de iniciativa de los coordinadores para colocar en discusión sólo algunos temas de poca relevancia. Caso contrario fue el del discurso presidencial, discurso que se replicó en los argumentos de varios legisladores, ya que en las dos cámaras se contaba con mayoría del mismo partido y coalición del partido del presidente: Morena y PT.

Tanto en las comisiones como en los plenos de ambas cámaras los legisladores de Morena y PT retomaron argumentos del discurso presidencial y los reforzaron, ejemplo de ello fueron: la desvinculación de la evaluación docente de la permanencia laboral, la necesidad de establecer en el texto constitucional la relación laboral entre el magisterio nacional y el Estado bajo lo estipulado en el apartado B del artículo 123 y desaparecer toda posibilidad de ser normados por el apartado A, así como sustituir el INEE por un organismo dependiente del gobierno federal para evitar el desvío y empleo discrecional de recursos públicos.

Sobre esta dinámica fue que se construyeron las acciones comunicativas, es decir, los acuerdos y consensos que fueron abriendo la posibilidad de institucionalizar formalmente la reforma educativa de 2019. Si bien, en el debate se discutió los temas de la revalorización docente y la evaluación educativa a través de propuestas ilocucionarias de actos de habla de tipo regulativas, para lograr el objetivo del contenido proposicional fue necesario que dichas propuestas fueran

acompañadas de propuestas ilocucionarias de tipo expresivas, mientras que las propuestas ilocucionarias constatativas fueron hechas a un lado.

Es importante recuperar el momento que ilustra la acción comunicativa más evidente del proceso legislativo de reforma educativa de 2019, la escena fue protagonizada por la senadora Beatriz Paredes Rangel del PRI, durante su participación en el Pleno de la Cámara de Senadores del 30 de abril exponía una reserva para que en el texto constitucional se incluyera la enseñanza de la lectoescritura y las matemáticas cuando fue interrumpida por el senador Rubén Rocha Moya de Morena y presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores para proponerle incorporar la demanda de la reserva como parte de la exposición de motivos del dictamen, posteriormente la senadora solicitó la opinión del senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar de Morena y presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de Cámara de Senadores quien respaldó la propuesta del senador Rubén Rocha Moya, en ese momento la senadora aceptó la propuesta de incorporar su reserva como motivos del dictamen que posteriormente se incorporó al texto constitucional.

Si bien, en la escena se aleja de las temáticas de esta investigación sirve para observar los términos en los que se fueron tejiendo las acciones comunicativas que llevaron la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México. Los consensos se establecieron entre los representantes legislativos del grupo parlamentario de Morena y PT que replicaban el discurso presidencial para revalorizar la función docente y la sustitución del organismo encargado de la evaluación educativa haciendo uso de propuestas ilocucionarias del tipo regulativas pero acompañadas de tipo expresivas, es decir; se apeló a la pretensión de rectitud de la norma pero esperando que sus acciones fueran interpretadas por sus interlocutores como sinceras.

Por otro lado, las acciones comunicativas tomaron la forma de acuerdos con aquellos temas en los que el grupo mayoritario no estaban del todo de acuerdo y tenían que ceder en cuestiones que les parecían de menor importancia como la incorporación de la lectoescritura y las matemáticas, la equidad de género, la cultura

de paz, etc. Un tema particular que resultó conflictivo, sin duda fue la evaluación docente, porque aunque los legisladores de Morena y PT estuvieron atentos a desvincular la permanencia laboral de las evaluaciones, la oposición estableció alianzas con las diferentes bancada entre el PAN, PRI, PRD y MC para que las evaluaciones permanecieran aunque éstas ya no fueran punitivas sino diagnósticas y formativas. Sin embargo, los grupos parlamentarios filiales al discurso presidencial sí lograron establecer los acuerdos necesario para que se abrogara el INEE y se sustituyera por un organismo encargado de la evaluación educativa que, aunque cuenta con autonomía técnica, resulta dependiente del gobierno federal.

Estos consensos y acuerdos a los que llevó el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México se presentaron como acciones comunicativas que descansan en la rectitud de la norma, la veracidad y en último momento en la verdad. El fenómeno observado desde el enfoque crítico de las políticas públicas permitió distinguir a los actores principales, sus discursos, sus argumentos y las racionalidades que le subyacen a estas acciones. Los resultados de ello han mostrado que en efecto la institucionalización de la reforma educativa de 2019 es el producto de una democracia deliberativa, siguiendo a March y Olsen (1984) el proceso legislativo de esta norma se clasificaría como de tipo integrativo porque la autoridad habría propiciado el diálogo entre todos los involucrados en la norma.

Sin embargo, si no se consideraba que el proceso se encontraba inserto en un momento histórico, político y social específico de capitalismo tardío se invisibilizaba su pseudoconcreción. Los distintos actores que intervinieron en ese proceso legislativo estuvieron incentivados por los mecanismos del dinero y del poder burocrático propios del sistema. Así, lo que en apariencia se presentó como acciones comunicativas, a la luz de una análisis de la concreción de las acciones se convirtieron en acciones estratégicas.

Por ejemplo, la iniciativa presidencial que en apariencia fue el resultado de la Consulta Nacional por una Educación de Calidad con Equidad en la que participaron una diversidad de actores se desdibujó como acción comunicativa cuando se interpreta en un marco político en el que previo a las elecciones el candidato Andrés

Manuel López Obrador necesitaba del apoyo magisterial como capital político para llegar a la presidencia, una vez ganados los comicios, el ya presidente electo buscó asegurar una gobernabilidad en la política educativa a través de la legitimación de ella, por eso convocó a la consulta. Estos fueron los incentivos del presidente para presentar la iniciativa de reforma educativa en un momento de coyuntura política preciso para hacer un cambio en el diseño institucional de la política educativa.

En la iniciativa de los coordinadores del PAN, PRI, PRD y MC se puede hacer una lectura distinta, ellos sabían que eran minoría en el Congreso y aliarse, a pesar de sus diferencias ideológicas, era la única manera de convertirse en una oposición real al grupo mayoritario de Morena. Parecía que en su repertorio de opciones o como lo denominan March y Olsen (1984) no tenían una rutina prediseñada para responder a la iniciativa presidencial, así que la propuesta del colectivo RED Educación Derechos fue una opción que les permitió salir del paso, además de que al ser un trabajo de una organización no gubernamental en la que participaron académicos de prestigio se aseguraba su legitimidad.

En el otro extremo, en el discurso de oposición radical representado por el PAN, se intentó defender la autonomía del INEE y la permanencia de las evaluaciones docentes como mecanismo meritocrático de acceso a los plazas docentes, pero tuvieron que moderar sus reclamos comportándose de acuerdo con la lógica de lo apropiado para establecer acuerdos que aseguraran los mínimos de beneficios de la bancada.

La iniciativa de la diputada Julieta Macías Rábago de MC se observa una acción estratégica que le permite capitalizar poder político sin desatender a las demandas de su grupo parlamentario y sin faltar al eje político en el que se había venido desempeñando: la defensa de los derechos laborales, sería una incongruencia presentar una reforma que fuera en contra de los derechos laborales de los maestros.

En el caso de la iniciativa de la diputada María Chávez Pérez de Morena lo primero que evidencia su acción como estratégica es su interés por derogar la

reforma educativa de 2013, dado que al ser docente se vio afectada por aquellas disposiciones. Los argumentos que conformaron su discurso están vinculados con un discurso antineoliberal y en defensa de los derechos laborales de los trabajadores de la educación.

Los debates han sido determinantes para observar la pseudoconcreción en la institucionalización de la reforma educativa de 2019 como una política deliberativa. En primer lugar, porque a pesar de presumir que se habían retomado la opinión de todos los involucrados en la norma a través del parlamento abierto y las diferentes consultas, lo cierto es que como lo mencionan Simon (1955), North, [1990] 1993) y March y Olsen (1984) hubo una información incompleta, no por lo exhaustivo del proceso, sino porque no hay capacidad de procesamiento de la información en la toma de decisiones. En el mejor de los casos, los legisladores retomaron algunos argumentos del parlamento abierto y las consultas para reargumentar y defender sus propios intereses.

En segundo lugar, ya que no todos los involucrados en el proceso educativo participaron realmente en la institucionalización de la norma, sólo los legisladores, es preciso observar cómo sus acciones corresponden más bien a la lógica de lo apropiado de acuerdo con los intereses de sus propios partidos. El caso de los legisladores de Morena ilustra cómo el poder social sustituye al poder comunicativo para convertirse en poder administrativo como se señaló en Habermas ([1998] 2010). Pues varios de los legisladores que participaron en la discusión eran miembros de la CNTE organización interesada en la abrogación de la reforma educativa de 2013, los argumentos de los discursos de estos legisladores evidenciaron los intereses de su organización para institucionalizar una política educativa que les generaban incentivos particulares.

Si bien, en la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 se observan consensos y acuerdos con la oposición, el objetivo de la iniciativa presidencial y del grupo parlamentario se impuso, pues lograron que las evaluaciones educativas fueran diagnósticas pero punitivas desvinculándose de la permanencia laboral, así como la abrogación del INEE y su sustitución por un

organismo con autonomía técnica pero dependiente del gobierno federal al que se le conoce como la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu). Desde la postura de March y Olsen (1984) es posible señalar el proceso de institucionalización de la norma como de tipo agregativo porque el aparato del Estado operó para establecer negociaciones entre sus intereses y la oposición.

Con todo esto es posible contestar a la pregunta que inició esta investigación concluyendo que la institucionalización formal de reforma educativa de 2019 en México es una pseudoconcreción de la democracia deliberativa porque un primer acercamiento al fenómeno permite observar solo la apariencia de las racionalidades y las acciones de los que importan; los legisladores, el resto de actores involucrados tuvieron un margen de participación limitado que se pierde en la reinterpretación de sus representantes a lo largo del proceso legislativo.

Por otro lado, el análisis de la concreción de los que realmente importaron, es decir, de los legisladores que participaron en el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 muestra que son sujetos insertos en un contexto histórico, político y social que determinó su racionalidad y acción a través de los mecanismos sistémicos del poder burocrático y del dinero develando que lo que en apariencia eran racionalidades y acciones comunicativas en realidad eran racionalidades instrumentales y acciones estratégicas.

Esta conclusión permite aportar elementos a la construcción de la teoría deliberativa de la democracia deudora de la TAC, ya que para el caso mexicano se observó una relación atípica entre las categorías del sistema y del mundo de la vida, pues lo que parecía ser la racionalidad comunicativa que motivaba las acciones comunicativas en el espacio del mundo de la vida en realidad resultaron ser racionalidades instrumentales motivando acciones estratégicas en el sistema. Estas relaciones atípicas permitieron institucionalizar formalmente una norma y asumir que era el producto de una democracia deliberativa, cuando se está lejos de ello, asumirlo sería optar por la ideología en términos de North ([1990] 1993).

Esto posibilita tener presente que la democracia deliberativa propuesta bajo el modelo de la TAC y operacionalizada a través de modelos de análisis como el enfoque crítico de las políticas públicas accede a las interacciones entre los participantes de una norma, pero aún se encuentra limitada para la generación de consensos en sectores de la población relativamente amplios sin que estos se vean viciados por los mecanismos de poder burocrático y/o del dinero, es decir, hay elementos para observar la dimensión normativa de la democracia en la política pública pero un seguimiento de ella no garantiza optar por una opción justificada racional y técnicamente para beneficio público.

Abreviaturas, acrónimos y siglas

Abreviaturas

<i>Cfr.</i>	Confróntese o compárese
Comp. (s).	Compilador, compiladores
Coord. (s)	Coordinador, coordinadores
Dr.	Doctor
Dra.	Doctora
Ed. (s)	Edición, editor, editores
Etc.	Etcétera
H.	Honorable
Ing.	Ingeniero
Lic.	Licenciada o licenciado
Ma.	María
Mtra.	Maestra
Mtro.	Maestro
No.	Número
Prof.	Profesor
Profa.	Profesora
S.d	Sin dato
<i>Sic.</i>	Así citado
T. (I), (II)	Tomo I, Tomo II

Acrónimos y siglas

A.C.	Asociación Civil
ACE	Alianza por la Calidad de la Educación
AMLO	Andrés Manuel López Obrador
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BM	Banco Mundial
CDMX	Ciudad de México
CES-COLMEX	Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México
CETEG	Coordinadora Estatal de Trabajadores del Estado de Guerrero
CINVESTAV	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación

COLMEX	El Colegio de México
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DIE-Cinvestav	Departamento de Investigación Educativa del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENLACE	Evaluación Nacional de Logros Académico en Centros Escolares
Excale	Exámenes de Calidad y el Logro Educativos
FCE	Fondo de Cultura Económica
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (de Fráncfort)
IISUE-UNAM	Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México
IIS-UNAM	Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México
INEE	Instituto Nacional de Evaluación de la Educación
INIDE-Ibero	Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
LGE	Ley General de Educación
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
LINEE	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
MC	Movimiento Ciudadano
MEJOREDU	Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación
Morena	Movimiento de Regeneración Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PEC	Programa de Escuelas de Calidad
PES	Partido Encuentro Social
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
Planea	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PNR	Partido Nacional Revolucionario

PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEM	Sistema Educativo Mexicano
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIGED	Sistema de Información y Gestión Educativa
SNEE	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPD	Servicio Profesional Docente
SUTDCONALEP	Sindicato Único de Trabajadores Docentes del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
TAC	Teoría de la Acción Comunicativa
TC	Teoría Crítica
TIC's	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAQ	Universidad Autónoma de Querétaro
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPN-Ajusco	Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco.

Fuentes consultadas

Archivos y documentos oficiales

Alemán, Arturo, *et. al.* (2010). Estudio sobre el Proceso Legislativo Federal en México [documento de trabajo]. México, Cámara de Senadores, Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1754/est_proc_leg.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Anexo I de la Gaceta Parlamentaria (11 de octubre de 2018), *Gaceta Parlamentaria*. Año XXII, Número 5133-I. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/oct/20181011-I.html>

Anexo II de la Gaceta Parlamentaria (13 de marzo de 2019), *Gaceta Parlamentaria*. Año XXII, Número 5262-IV. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/abr/20190424.html>

Anexo III de la Gaceta Parlamentaria (6 de febrero de 2019), *Gaceta Parlamentaria*. Año XXII, Número 5212-III. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/feb/20190206-III.html>

Anexo IV de la Gaceta Parlamentaria (24 de abril de 2019), *Gaceta Parlamentaria*. Año XXII, Número 5262-IV. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/abr/20190424-IV.html>

Anexo VII de la Gaceta Parlamentaria (19 de febrero de 2019), *Gaceta Parlamentaria*. Año XXII, Número 5212-VII. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/feb/20190219-VII.html>

Cámara de Diputados (2022). Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Leyes-Secundarias-de-la-Reforma-Educativa-2019/Reforma-Educativa-2019>

Constitución de Apatzingán (1814). Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

Constitución de los Estado Unidos Mexicanos (1824). Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1857).
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (texto original). (1917).
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

Diario de Debate de la Cámara de Diputados, Volumen III. (24 de abril de 2019).
Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/64/2019/abr/190424-3.pdf>

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Volumen III (8 de mayo de 2019).
Disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/64/2019/may/190508-6.pdf>

Diario de Debates de la Cámara de Senadores (30 de abril de 2019). Disponible en:
https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/3098

Diario Oficial de la Federación (DOF). (10 de junio de 2011). DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (12 de noviembre de 2002). DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_153_12nov02_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (13 de diciembre de 1934). DECRETO que reforma el artículo 3º y la fracción XXV del 73 constitucionales. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_020_13dic34_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (15 de mayo de 2019). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_237_15may19.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (26 de febrero de 2013). DECRETO por el que se reforman los artículos 3º 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 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_206_26feb13.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (28 de enero de 1992). DECRETO por el que se reforman los artículos 30., 50., 24, 27, 130 Y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (29 de enero de 2016). Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política

de la Ciudad de México. Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (30 de diciembre de 1946). DECRETO por el que se reforma el artículo 3º constitucional. Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_041_30dic46_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (5 de marzo de 1993). DECRETO que declara reformados los artículos 3o. y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_124_05mar93_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (9 de febrero de 2012). DECRETO por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_201_09feb12.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (9 de junio de 1980). Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo. Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_092_09jun80_ima.pdf

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores (29 de abril de 2019) Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-29-1/assets/documentos/Dictamen_Educativa_29abr19.pdf

Gaceta del Senado, Dictamen de reforma educativa (30 de abril de 2019)
https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-30-1/assets/documentos/DICTAMEN_REFORMA_EDUCATIVA_.pdf

Reforma educativa, (2015). *Resumen ejecutivo*
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen Ejecutivo de la Reforma Educativa.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf)

Versión estenográfica de la Primera Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Educación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 27 de marzo de 2019 (2019) disponible en:
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Educacion/Comisiones-Unidas-de-Educacion-y-Puntos-Constitucionales/Audiencia-Publica-Reforma-Educativa/Comisiones-Unidas-de-Educacion-y-de-Puntos-Constitucionales#:~:text=El%2027%20marzo%20de%202019,31%20y%2073%20de%20la>

Bibliografía y hemerografía

Aboites, Hugo (2012). El derecho a la educación en México. Del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 17(53), 361-389.

Adorno, Theodor. ([1931] 1991). *La actualidad de la filosofía*. Barcelona, Paidós.

Adorno, Theodor. ([1966] 2017). *Dialéctica negativa: la jerga de la autenticidad*. Madrid, Akal.

Aguilar, Luis. ([1992] 2007a). *El estudio de las políticas públicas*. México, Porrúa.

Aguilar, Luis. ([1992] 2007b). *La hechura de las políticas públicas*. México, Porrúa.

- Aguilar, Luis. (2010). Introducción, en Aguilar, L. (Comp.). *Políticas Públicas*. México, Siglo XXI.
- Austin, John. ([1963] 1998). *Cómo hacer cosas con palabras*. Barcelona, Paidós.
- Ayala, José. (2004). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, UNAM y Porrúa.
- Barahona, Esther. (2006). Categorías y modelos en la Dialéctica negativa de Th. W. Adorno: crítica al pensamiento idéntico. *Logos. Anales del Seminario de Metafísica*, 39, 203 – 233.
- Barba, José Bonifacio. (2019). Artículo tercero Constitucional. Génesis, transformación y axiología. *Revista mexicana de investigación educativa*, 24(80), 287-316.
- Berlin, Isaiah. (1983). La contra-Ilustración. *Contra la corriente: ensayo sobre la historia de las ideas*. México, FCE.
- Bracho, Teresa., y Zorrilla, Margarita. (2015). Perspectiva de un gran reto, en María Norma Orduña Chávez (Ed.) *Reforma educativa. Marco Normativo*. México, INEE y LXII Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Carbonell, Miguel (Coord.) (2005). *Diccionario de derecho constitucional*. México, UNAM, Porrúa.
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (1983). *Derecho Constitucional*. México, UNAM.
- Castro, Santiago. (2016). La situación actual de la filosofía social y las tareas de un instituto de investigación social Max Horkheimer (1931). *Cuadernos De Filosofía Latinoamericana*, 36(113), 211-224.
- Collier, Ruth. (1992). *The Contradictory Alliance: State-Labor Relations and Regime Change in México*. Berkeley, University of California at Berkeley, International and Area Studies.

- Cortina, Adela. (1986). *Crítica y utopía: La Escuela de Fráncfort*. Madrid, Cincel.
- De la Mata Pizaña, Felipe. (2015). Participación política de los diputados mexicanos en las Cortes de Cádiz y su influencia en el constitucionalismo mexicano. En *México en Cádiz, 200 años después. Libertades y democracia en el constitucionalismo contemporáneo*. México, Colección TEPJF.
- Dryzek, John. (1990). *Discursive Democracy: Politic, Policy and Political Science*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Durnová, Anna, Fischer, Frank, y Zittoun, Philippe. (2016). "Discursive Approaches to Public Policy" en Peters, G., y Zittoun, P. (Eds.). *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, controversies and perspectives*. London, Palgrave Macmillan.
- Duverger, Maurice. (1984). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel.
- Edelman, Murray. (1964). *The symbolic uses of politics*. Urbana Ill, University of Illinois Press.
- Edelman, Murray. (1971). *Politics as symbolic action*. Nueva York, Academic Press.
- Edelman, Murray. (1977). *Political language: words that succeed and policies that fail*. Nueva York. Institute for Study of Poverty.
- Edelman, Murray. (1988). *Constructing the political spectacle*. Chicago, Chicago University Press.
- Farfán, Guillermo. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis*, 3(1), 87-124.
- Fischer, Frank, y Boosanbond, Piyapong. (2018). *Deliberative Policy Analysis en* Bächtiger, A. et. al. (Comp.) *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Londres. Oxford University Press.

- Fischer, Frank, y Forester, John. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Londres, Duke University Press.
- Fischer, Frank, y Gottweis, Herbert. (2012). *The argumentative turn revised: public policy as communicative practice*. Durham, Duke University Press.
- Fischer, Frank. (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford, Oxford University Press.
- Fischer, Frank. (2007). Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments, en F. Fischer, G. Miller y M. Sidney (Eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Boca Raton, CRC Press.
- Fischer, Frank. (2015). In Pursuit of Usable Knowledge: Critical Policy Analysis and the Argumentative Turn, en F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnova, y M. Orsinin (Eds.). *Handbook of Critical Policy Studies*. Cheltenham, Edgar Elgar.
- Fischer, Frank; Torgerson; Douglas. Durnová, Anna; y Orsini, Michael. (2015). *Handbook of Critical Policy Studies*. Massachusetts, Elgar.
- Forester, John. (1993). *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism*. Albany, State University of New York Press.
- García Máñez, Eduardo. ([1940] 2002). *Introducción al estudio del derecho*. México, Porrúa.
- Garciadiego, Javier. (2004). La Revolución. En *Nueva historia de México*. México, El Colegio de México.
- Gil Antón, Manuel. [El Colegio de México] (2013). "La Reforma Educativa" por Manuel Gil Antón [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=iH6lzKYGgNY>

- Gil-Antón, Manuel y Contreras, Leobardo. (2022). La ilusión viaja en tranvía. La imposibilidad de las reformas educativas en México. *Korpus 21, II* (5), 389-404.
- Guevara Niebla, Gilberto. (1990). México: ¿Un país de reprobados? *Nexos*, s.d. (162).
- Guevara Niebla, Gilberto. (1992). El malestar educativo. *Nexos*, s.d. (170) febrero.
- Guevara Niebla, Gilberto. (1993). *La catástrofe silenciosa*. México, FCE.
- Guevara Niebla, Gilberto. (2021). El populismo en la educación, en Guevara Niebla, G. (Comp.). *La regresión educativa. La hostilidad de la 4 T contra la Ilustración*. México, Penguin Ranaom House.
- Guevara Niebla, Gilberto., y Backhoff, E. (2018). *La reforma educativa. Avances y desafíos*. México, FCE.
- Habermas, Jürgen. ([1968] 1982). *Conocimiento e interés*. Barcelona, Taurus.
- Habermas, Jürgen. ([1968] 2007). *La lógica de las ciencias sociales*. Tecnos, Madrid.
- Habermas, Jürgen. ([1973] 1998). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Madrid, Catedra.
- Habermas, Jürgen. ([1976] 2001a). “Lecciones sobre una fundamentación de una sociología en términos en términos de la teoría del lenguaje (1970/1971)”. *Teoría de la acción comunicativa. Complemento y estudios previos*. Madrid. Cátedra.
- Habermas, Jürgen. ([1976] 2001b). “¿Qué es la pragmática universal? (1976)”. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid, Cátedra.

- Habermas, Jürgen. ([1981] 2002). *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. México, Taurus.
- Habermas, Jürgen. ([1981] 2002). *Teoría de la acción comunicativa, II. Crítica de la razón funcionalista*. México, Taurus.
- Habermas, Jürgen. ([1985] 1999). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona, Península.
- Habermas, Jürgen. ([1996] 1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona, Paidós.
- Habermas, Jürgen. ([1998] 2010). Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría de discurso*. Madrid, Trotta.
- Habermas, Jürgen. (1990). *Pensamiento postmetafísico*. México, Taurus.
- Habermas, Jürgen. (2000). *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid, Trotta.
- Hajer, Maarten. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford, Oxford University Press.
- Hajer, Maarten., y Wagenaar, Hendrik. (Eds.). (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hall, Peter, y Taylor, Rosemay. (1996). Political science and the three new institutionalism. *Political Studies*, s. d. (44), 936-957.
- Hall, Peter. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, Princeton University Press.
- Horkheimer, Max [1937] 2000). *Teoría tradicional y teoría crítica*. Barcelona, Paidós.

- Horkheimer, Max., y Adorno, Theodor. ([1944-1947] 2009). *Dialéctica de la Ilustración: fragmentos filosóficos*. Madrid, Trotta.
- Jepperson, Ronald. (1998). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo, en Powell, W., y P DiMaggio. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE.
- Kant, Immanuel. [1785] 2002). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Madrid, Alianza.
- Kosík, Karel. (1967). *Dialéctica de lo concreto. Estudios de los problemas del hombre y del mundo*. México, Grijalbo.
- Lee, Bradford. (1989). The Miscarriage of Necessity and Invention: Proto-Keynesianism and Democratic Status in the 1930s, en Peter A. Hall, *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton, Princeton University Press.
- Lerner, Victoria. La educación socialista, en González, Luis (Coord.). *Historia de la Revolución Mexicana*. México, El Colegio de México.
- Leyva, Gustavo. (2012). “La hermenéutica clásica y su impacto en la epistemología y la teoría social actual”, en De la Garza Toledo Enrique y Leyva Gustavo (Eds.) *Tratado de metodología de las ciencias sociales actuales*. México, UAM-FCE.
- Leyva, Gustavo., y Mesquita, Miriam. (2012). Teoría Crítica: el indisoluble vínculo entre la teoría social y la crítica normativa inmanente, en De la Garza, E., y Leyva, G. (Eds.), *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales* (229-255). México, F.C.E. - UAM.
- Lindblom, Charles. (1958). “La ciencia de salir del paso” en Aguilar, L. (Comp.). ([1992] 2007b). *La hechura de las políticas públicas*. México, Porrúa.

- López, M. (2013). Una reforma "educativa" contra los maestros y el derecho a la educación. *El Cotidiano*, s.d (179), 55-76.
- Loyo, Aurora. (2010). Política educativa y actores sociales, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (Coords.). *Los grandes problemas de México, T. VII: Educación*, México, El Colegio de México.
- Majone, Giandomenico ([1989] 2014). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, FCE.
- Maldonado, A., y Guerra, Bernardo. (2021). El nuevo artículo 3º constitucional, en Guevara Niebla, G. (Comp.). *La regresión educativa. La hostilidad de la 4 T contra la Ilustración*. México, Penguin Ranaom House.
- March, James y Olsen, Johan. ([1984]. The new institutionalism: organization factor in political life. *American political science review*, 78(3) 734-749.
- March, James y Olsen, Johan. (1998). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, FCE.
- Marcuse, Herbert. ([1964] 2010). *El hombre Unidimensional*. Barcelona, Ariel.
- Marx, Karl. ([1859] 2008). *Contribución a la crítica de la economía política*. México, Siglo XXI editores.
- Meneses, Ernesto. (1983). *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, vol. 1, Ciudad de México, Porrúa.
- Meneses, Ernesto. (1986). *Tendencias educativas oficiales en México, 1911-1934*, Ciudad de México: Centro de Estudios Educativos.
- Meyer, Lorenzo. (2000) La institucionalización del nuevo régimen. En *Historia general de México*. México, El Colegio de México.
- Mora, Cecilia (2001). Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. *Cuestiones Constitucionales*, (4), 85-113.

- Mora, Cecilia (2015). *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales*. México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura.
- North, Douglas. ([1990] 1993). *Instituciones, cambio institucional y diseño económico*. México, FCE.
- Ornelas, Carlos. (2022). La fatiga del sistema educativo. *Korpus* 21, 2(5) 363-378.
- Parsons, Wayne. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de las políticas públicas*. México, FLACSO y Miño y Dávila.
- Peters, Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, Gedisa.
- Pierson, Paul. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2) 251-267.
- Powell, Walter, y Paul DiMaggio. (1998). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE.
- Rodríguez, Roberto (2009, 17 de septiembre). A treinta años de la autonomía universitaria constitucional. *Campus Milenio*. Disponible en: <https://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=701>
- Rodríguez, Roberto. (2021). Claroscuro de la reforma educativa 2013-2018, en Guevara Niebla, Gilberto (Comp.). *La regresión educativa. La hostilidad de la 4 T contra la Ilustración*. México, Penguin Ranaom House.
- Roldán, Nayeli. (11 de febrero de 2018). AMLO promete echar atrás la reforma educativa y eliminar la evaluación docente. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2018/02/amlo-reforma-educativa-snte-elecciones-mexico/>

Rueschemeyer, Dietrich, y Theda Skocpol (Eds.) (1996). *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton-Nueva York, Princeton University Press/Russell Sage Foundation.

Secretaría de Educación Pública (6 de diciembre de 2018). *Presentación de resultados de la “Consulta Nacional por una Educación de Calidad con Equidad”* [Archivo de video].
<https://www.youtube.com/watch?v=C5sOSMHlleY>

Selznick, Philip. (1957). *Leadership and Administration: a sociological interpretation*. Illinois. Row, Peterson.

Simon, Herbert. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69, (1) 99-118.

Solana, Fernando. ([1981] 2013). Introducción. Pasado y futuro de la educación pública en México, en Solana, Fernando; Cardiel, Raúl; Bolaños, Raúl (Coords). *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*. México, FCE

Soto Flores, A. (2013). El artículo 3o. Constitucional: un debate por el control de las conciencias. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1 (28) 211-240.

Tanck de Estrada, Dorothy. (1979). Las cortes de Cádiz y el desarrollo de la educación en México. *Historia Mexicana*, 29 (1), 3–34.

Torgerson, Douglas. (1995). Policy analysis and public life: the restoration of *phronēsis*?, en James Farr, John S. Dryzek and Stephen T. Leonard (eds.), *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions*. Cambridge, Cambridge University Press.

Torgerson, Douglas. (2015). Harold D. Lasswell and Critical Policy Studies: The Threats and Temptations of Power. en F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnova,

- y M. Orsinin (Eds.). *Handbook of Critical Policy Studies*. Cheltenham, Edgar Elgar.
- Torres, Eduardo. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*, 9 (34) 117-137.
- Trujillo Holguín, José Adolfo. (2015). Las reformas educativas en México: un recuento de las modificaciones constitucionales (1934-2013), en J.A. Trujillo Holguín, P. Rubio Molina Y J.L. García Leos (Coords.), *Desarrollo profesional docente: las competencias en el marco de la reforma educativa* (pp. 77-92), Chihuahua, México: Escuela Normal Superior Profr. José E. Medrano R.
- Valencia, Salvador (2010). La autonomía universitaria: análisis y perspectivas. *Revista del posgrado en derecho de la UNAM*. 6(11) 215-237.
- Vela, David (10 de agosto de 2016). SCJN niega otro amparo a la CNTE contra la Reforma Educativa. *El Financiero*. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/niega-scjn-otro-amparo-a-la-cnte-contra-reforma-educativa/>
- Vergara, Rodolfo. (1998). Estudio introductorio en March y Olsen (1998). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, FCE.
- Villa y Caña, Pedro. (6 de febrero de 2019). Presenta colectivo "Red, Educación, Derechos" iniciativa para reforma educativa. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/presenta-colectivo-red-educacion-derechos-iniciativa-para-reforma-educativa>
- Weber, Max. ([1922] 2014). *Economía y sociedad*. México, FCE.
- Wildavsky, Aaron. (1979). "Speaking Truth to Power", en Aguilar, L. ([1992] 2007b). *La hechura de las políticas públicas*. México, Porrúa.

Wuthnow, Robert. (1989) *Communities of Discourse. Ideology and Social Structure in the Reformation, the Enlightenment, and European Socialism*, Cambridge, Mass.-Londres, Harvard University Press.

Resumen

El objeto de estudio de esta investigación es el proceso legislativo de la reforma educativa de 2019 en México que condujo a su institucionalización formal. Desde una postura crítica se ha cuestionado ¿por qué la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México es una pseudoconcreción que se presenta como producto de una democracia deliberativa si en apariencia coincide con las categorías de racionalidad y acción comunicativa?

Hipotéticamente se plantea que la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 es una apariencia de la democracia deliberativa porque: a) un análisis de su esencia echa de menos a todos los implicados en la norma, y; b) un análisis “de los que realmente importan” en la deliberación muestra una relación atípica entre sistema y mundo de la vida de acuerdo con la TAC. Como objetivo general que se ha propuesto analizar desde una dialéctica crítica la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019 en México como producto de una democracia deliberativa.

Para ello el documento se estructura en 4 partes. La primera parte se conforma por los capítulos 1 y 2 donde se presentan las principales categorías teóricas de esta investigación. La segunda parte agrupa a los capítulos 3 y 4 que se ocupan de presentar los hechos como antecedentes de la reforma educativa en México y el proceso legislativo que condujo a la institucionalización formal de la reforma educativa de 2019. La tercera parte se dedicó al análisis, está constituido por los capítulos 5 y 6 donde se presenta la metodología y el análisis de la deliberación de la reforma educativa de 2019. La cuarta parte se configura como una crítica a la constatación de los hechos con la teoría, a lo largo del capítulo 7 se niega que la reforma educativa de 2019 sea el producto de una democracia deliberativa a partir de las propias categorías de la TAC.

Finalmente se presentan unas conclusiones donde se rescata que en la concreción de la reforma educativa de 2019 en México predominaron las acciones estratégicas en detrimento de las acciones comunicativas y que por lo tanto dicha reforma aún está distante de ser una política deliberativa.