



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA UNIDAD  
IZTAPALAPA**

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

“COALICIONES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN DURANTE EL  
GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA NIETO (2012-2018): REFORMA  
EDUCATIVA”

TESIS

QUE PRESENTA

Martín Felicitos Porfirio

Matrícula: 2183800395

PARA OPTAR AL GRADO DE MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES  
LÍNEA DE PROCESOS POLÍTICOS

Director: Dr. Alberto Escamilla Cadena

Jurado: Dr. Enrique Cuna Pérez

Dr. Raúl Figueroa Romero

IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO, MARZO 2021.

**Abstract:**

Leaders of several political parties in Congress of México formed coalitions during the Government of Enrique Peña Nieto, that allowed approved some reforms, one of these was the education reform. This research allows us to understand the representation of associations and interests, as well as the negotiations and coalitions that allowed the approval of the educational reform.

**Resumen:**

Líderes de varios partidos políticos en el Congreso de México formaron coaliciones durante el Gobierno de Enrique Peña Nieto, que permitieron aprobar algunas reformas, una de estas fue la reforma educativa. Esta investigación nos permite comprender la representación de asociaciones e intereses, así como las negociaciones y coaliciones que permitieron la aprobación de la reforma educativa.

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer a mi Director de Tesis, el Dr. Alberto Escamilla Cadena por cada ayuda, consejo y conocimiento brindado, así como su paciencia en momentos que eran complicados para su servidor. Le agradezco su comprensión y apoyo. Gracias por cada vez que me ayudó Profesor.

Al igual que al Dr. Enrique Cuna Pérez le agradezco por sus comentarios y su conocimiento, que me permitirían mejorar en mi trabajo y como persona.

Al Dr. Raúl Figueroa Romero, por su ayuda y su interés, de verdad gracias.

A CONACYT por el apoyo brindado y por su interés en apoyar los posgrados en México. Así como a la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa por ser una extraordinaria institución. Al igual que a todo el personal que trabaja en la misma, quienes son personas ejemplares y que nos hacen la vida más fácil.

A mis padres por su paciencia y apoyo, por ser un motivo para despertar feliz y en paz. Con especial agradecimiento, a mi abuelo, por ser mi alegría, mi motivo de ser mejor persona, y que perdió la vida sin saber si quiera, que estaba estudiando una maestría, ya que era una sorpresa que pensaba decírselo en Navidad, sin embargo, no se lo dije la última vez que lo vi, pensando en que lo volvería a ver.

Era una sorpresa como aquella vez en que le mostré mi título universitario y mi abuelito me felicitó orgulloso. Esta también era como esa sorpresa abuelito, perdóname por no contártelo antes, creí que volverías. Nunca olvidaré un año en que varias enfermedades asolaron a toda mi familia de manera continuada, que nos desmoralizó y de la que incluso creí que yo no saldría vivo. Ya no tenía voluntad de seguir, quizá en otras circunstancias lo hubiera dejado todo, pero no paraban de llegar malas noticias sobre quienes amaba y tenía que ser fuerte, seguir en la universidad fue por tu memoria que me motivaba a ir adelante abuelito.

Te extraño abuelito, aunque sé que estás conmigo, te extraño. Nos volveremos a ver.

## **Retribución social**

La aportación de las coaliciones en el Congreso de la Unión es fundamental en México en un contexto de mayor pluralidad política. Es muy importante comprender cómo se desarrollan, independientemente de su afiliación partidista o la ideología en la cual se identifica.

Es muy importante las coaliciones en el Congreso de la Unión porque es la institución encargada de legislar en nuestro país, de lo contrario podrían difundir sus propuestas de reforma sin que estas se plasmen en las leyes de un país.

Entender que los partidos políticos a menudo representan intereses de determinados grupos, por eso la negociación es fundamental para aprobar las reformas.

Teniendo en cuenta que los presidentes en México no pueden ser reelectos y que su gobierno dura 6 años, que las elecciones legislativas intermedias pueden mermar el apoyo del presidente en el gobierno, el tiempo que se tiene para aprobar reformas es relativamente poco especialmente las que son constitucionales, es decir, aquellas que requieren una mayoría calificada.

En particular sobre el gobierno de Enrique Peña Nieto, si bien el Pacto por México significaba el consenso de varios partidos políticos en determinados temas, las reformas propuestas no fueron aprobadas como la presentaba el presidente y tuvieron que recurrir a las negociaciones y en consecuencia modificarlo para obtener los votos necesarios para aprobar las reformas.

Si un gobierno independientemente de cómo se identifique ideológicamente, quiere hacer cambios drásticos aprobando varias reformas constitucionales, será necesario el estudio de dichas coaliciones en el Congreso de la Unión, la representación de asociaciones e intereses y las respectivas negociaciones a las cuales se recurren.

# ÍNDICE GENERAL

## INTRODUCCIÓN GENERAL

### CAPÍTULO I

#### COALICIONES Y EL PROCESO LEGISLATIVO EN GOBIERNOS DIVIDIDOS

Introducción .....	11
1.1 La separación de poderes .....	12
La separación de poderes en régimen parlamentario y presidencial .....	15
1.2 La formación del Gobierno Dividido .....	16
Presidencialismo .....	17
Gobierno Unificado .....	18
Gobierno dividido.....	19
Componentes de los gobiernos divididos .....	21
1.3 Proceso Legislativo y la aprobación de reformas.....	24
Promulgación y Publicación .....	31
1.4 Las coaliciones y el poder legislativo.....	33
El estudio sobre la parálisis y producción legislativa .....	35
El Proceso de formación de coaliciones.....	36
Los gobiernos de coalición como gobiernos mayoritarios.....	37
1.5 Toma de decisiones en las coaliciones legislativas. ....	39
Jugadores con veto.....	39
Jugadores con veto colectivos.....	40
Representaciones colectivas, asociaciones e intereses .....	42
Conclusiones .....	47

## **CAPÍTULO II**

### **REFORMAS DEL PACTO POR MÉXICO EN EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO**

Introducción .....	48
2.1 El Pacto por México.....	49
2.2 El Congreso de la Unión y las Coaliciones .....	51
2.3 Las Reformas Estructurales de Enrique Peña Nieto .....	56
La reforma Laboral .....	56
Reforma Educativa .....	58
Nueva Ley de Amparo .....	59
Reforma de Telecomunicaciones .....	61
Competencia económica.....	62
Reforma Financiera .....	64
Reforma Hacendaria.....	65
Reforma de Transparencia .....	67
Reforma Código Nacional de Procedimientos Penales .....	69
Reforma Político-Electoral .....	70
Reforma Energética.....	73
Conclusiones .....	77

## **CAPÍTULO III**

### **REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA EDUCATIVA**

Introducción .....	78
Antecedentes .....	79
3.1 Reforma Educativa Propuesta por el Ejecutivo Federal.....	81
De la calidad .....	81
El magisterio y la reforma constitucional.....	83

Servicio profesional docente.....	83
Compromisos en el Pacto por México .....	84
El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.....	86
3.2 Proceso Legislativo y la Reforma Educativa .....	87
Cámara de Diputados.....	88
Temas que se agregan a la reforma educativa. ....	111
3.3 Contenido final de la Reforma Educativa: ¿Qué cambio de la iniciativa original? .....	114
Conclusiones .....	117
Bibliografía .....	121

## INTRODUCCIÓN GENERAL

Durante los 70 años en que México fue gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), las leyes que se aprobaban en el Congreso de la Unión se hacían de manera impositiva debido a su naturaleza del partido hegemónico, sin embargo, con la pluralidad partidista y la llegada al poder de los gobiernos panistas a nivel federal, comenzó un periodo donde la falta de acuerdos con el resto de partidos políticos se volvió cada vez más común.

Debido a la transición del sistema político mexicano que hemos tenido, este nuevo modelo de negociación hace necesario que los grupos parlamentarios cooperen para que puedan aprobar las iniciativas que presentan, por lo que la formación de coaliciones se convierte en un asunto central en el funcionamiento del sistema político (Rodríguez Carrillo & Santacruz Fernández, 2015, pág. 56). El primer gobierno dividido en el México contemporáneo se presentó en la LVII Legislatura (1997-2000), una elección intermedia, las cuales podríamos decir que se caracterizaron en ese momento por:

1. Tres grupos parlamentarios con una importante presencia (PAN, PRI, PRD).
2. Dos partidos con una presencia discreta (PVEM y PT).
3. Cámara de diputados sin mayoría absoluta.
4. Cámara de senadores sin mayoría calificada pero con mayoría absoluta.

En el caso mexicano con el nuevo panorama de gobierno dividido en 1997, la Cámara de Diputados comenzó a tomar mayor relevancia, una importancia que no había tenido por mucho tiempo. Recordemos que durante décadas el partido hegemónico tuvo no solo mayoría absoluta, sino también mayoría calificada, además de gozar de una tremenda disciplina partidaria del PRI, por lo que el presidente de la república podía imponer casi cualquier reforma que quisiera, y



digo casi porque el presidente necesitaba de los sectores del PRI<sup>1</sup> para poder gobernar, eran épocas del corporativismo en su máximo esplendor, sin embargo, las cosas cambiaron y ahora se tendrían que negociar con la oposición.

Pasaron dos sexenios panistas del los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón hasta que, con la vuelta al poder del PRI en el 2012 se anunció un pacto entre los principales partidos políticos en ese momento. Dicho pacto fue plasmado en un documento llamado Pacto por México, y lo firmaron los presidentes del Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el PRI. En la misma se comprometieron a un paquete de varios acuerdos, mismo que fue aplaudido por varios medios de comunicación y cuestionado por otros, pero también se reconoció el trabajo de operación, negociación política del presidente y su respectivo partido político.

Durante un periodo relativamente corto se aprobaron 11 reformas, que se llamaron reformas estructurales, los cuales fueron: Laboral, Educativa, Ley de Amparo, Telecomunicaciones, Hacendaria, Energética, Financiera, Política, Transparencia, Código Nacional de Procedimientos Penales y Competencia Económica.

La aprobación de las reformas se da en un contexto de debilidad interna de los partidos políticos, en el caso del PRD con una ya existente escisión entre lopezobradoristas y el grupo de los “chuchos”, que venía ya desde el proceso electoral del 2012, en donde a pesar de sus diferencias consiguieron ponerse de acuerdo y postularon a Andrés Manuel López Obrador como su candidato a la presidencia. Sin embargo, tras la derrota de Obrador se rompieron los acuerdos y la izquierda quedó dividida. El grupo que tuvo la presencia y tomó las decisiones por parte de la izquierda en el Pacto por México fue la izquierda conocida como la de los “Chuchos”, es decir, Jesús Zambrano, Jesús Ortega, Carlos Navarrete y Guadalupe Acosta Naranjo (Rocha-Quintero, 2013, pág. 98).

Mientras que en el caso del PAN los malos resultados del gobierno de Felipe Calderón, así como la respectiva derrota electoral hicieron que salieran a la luz

---

<sup>1</sup> Sector obrero, campesino y popular.

conflictos internos en donde se identificaron grupos como el de Calderón-Cordero, el de Gustavo Madero y el de ex gobernadores panistas. Pese al contexto de división al interior del PAN, el gobierno entrante tuvo la capacidad para negociar con los diversos grupos del panismo y consiguió los votos para varias reformas.

El objetivo principal consiste en diagnosticar el proceso de coaliciones legislativas para la aprobación de la reforma educativa entre el PRI, el PAN y el PRD bajo el mandato de Enrique Peña Nieto. Otros objetivos secundarios son a) identificar las modificaciones propuestas por la oposición a la Reforma Educativa, en las negociaciones con el gobierno de Enrique Peña Nieto, en el contexto del Pacto por México y b) comparar la iniciativa y el dictamen con el objetivo de identificar las respectivas modificaciones a la Reforma Educativa.

Uno de los retos actuales en la legislación mexicana, ha sido la de legislar en un régimen político que pasó de un sistema político de partido hegemónico, a otro en donde mediante la elecciones competitivas ha permitido una mayor pluralidad de representación en el Congreso de la Unión, de tal forma en que ha sido cada vez más complicado para muchos gobiernos mexicanos la aprobación de reformas en consenso y en un tiempo relativamente corto. El Pacto por México consiguió que en poco tiempo se pueda aprobar diversas reformas en consenso con los partidos de oposición. Sin embargo, pese a dicha aprobación el contenido de las reformas no fue necesariamente con el fin de conseguir los objetivos de los cuales señalan los partidos políticos.

En el Pacto por México fue firmado por los principales partidos en ese momento que son el PRI, PAN y PRD. Las propuestas del Presidente de México al final fueron modificadas, el problema es que no siempre con la intención que los partidos hacían mención, como la defensa de la educación por ejemplo, sino por los intereses de por medio que los partidos representaban y buscaban plasmar en dichas reformas.

Es importante analizar si de verdad las reformas buscaban resolver problemas, y/o si la oposición las modifica a cambio de otros intereses. Es decir, la reforma

educativa es el resultado de la negociación que significó el intercambio de intereses ajenos a la educación, y que no puede pensarse que dicha reforma puede aprobarse con la sola intención de la mejora educativa, sino a partir de intereses laborales, políticos, sindicales, electorales e ideológicos. Ni los partidos de oposición, ni el partido en el gobierno buscaron aprobar una reforma educativa defendiendo intereses basados únicamente en la educación, ya que una reforma de tal trascendencia afectaría intereses de factores reales de poder en México que se movilizarían y buscarían defender sus intereses. El contenido en las reformas, son el resultado de la negociación de intereses representados en partidos políticos, los cuales incluso llegan a representar intereses de factores reales de poder. No se puede pensar en solo aprobar una reforma creyendo que los demás partidos políticos la aprobaran por su buena voluntad por muy benéfica que sea la reforma, sino por una adecuada capacidad política de negociación que permita mediante consensos aprobar reformas en que los intereses del partido con el cual se busca negociar se vea beneficiado, lo cual no necesariamente es por lo benéfico de una reforma.

Mi investigación gira alrededor de la pregunta: ¿Cómo influyeron los partidos de oposición en la modificación del contenido de la Reforma Educativa cuya aprobación fue el resultado del proceso de coalición legislativa en el mandato de Enrique Peña Nieto?

Mientras que mi hipótesis para esta investigación es: *“Los partidos de oposición influyeron en la modificación del contenido de la reforma educativa en los temas de la evaluación educativa, contratación y el servicio profesional docente, mediante coaliciones legislativas en el Congreso de la Unión, debido a que el PRI no contaba con los votos suficientes para aprobarla, por lo que el PRI tuvo que aceptar modificar el contenido para garantizar una coalición con los votos de la oposición para su aprobación”*.

## **Capítulo I. Coaliciones y el proceso legislativo en gobiernos divididos.**

### **Introducción**

En este primer capítulo abordaré el Marco teórico en cinco subtemas, la separación de poderes como primer subtema y base fundamental para la distinción de los poderes y para poder clarificar las funciones de cada uno de los mismos. Mientras que el gobierno dividido, un fenómeno fundamental a tratar debido al nuevo escenario no solo a nivel nacional, sino en los congresos estatales, en donde los partidos políticos no han conseguido en muchos casos alcanzar la mayoría calificada y en muchas ocasiones ni la mayoría absoluta. Esto ha llevado al estudio del gobierno dividido, en la búsqueda de un congreso en donde el gobierno en turno tenga el respaldo suficiente para aprobar reformas, de ahí la importancia de comprender un fenómeno que ha venido de la mano con un proceso de democratización en México. Mientras que el proceso legislativo, ha venido a tomar cada vez mayor relevancia con el incremento de la capacidad de los partidos de oposición de influir en el Congreso de la Unión, siendo que históricamente el partido hegemónico aprobaba casi cualquier reforma que el Presidente en turno propusiera, y poco importaba lo que alguna bancada opositora opinara.

Mientras que las coaliciones, existen en sus diversas formas, electorales, legislativas y gubernamentales a los cuales hay que diferenciarlos, por supuesto entender su formación y los motivos de la misma. En cuanto a la toma de decisiones la teoría de juegos, así como los jugadores con veto son herramientas muy útiles que nos permite desde la teoría comprender la toma de decisiones.

## 1.1 La separación de poderes

Esta investigación parte de la separación de poderes para comprender el poder legislativo, que es el escenario donde se desarrolla las negociaciones y coaliciones legislativas que permiten la modificación del contenido de la reforma educativa de Enrique Peña Nieto. El principio de la separación de poderes o separación de poderes, surgió y fue analizado desde 1747 por Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, en su libro *De l'esprit des lois*. El objetivo fue garantizar las libertades de los individuos, además de repartir el poder y que estuviera sometida a controles.

Varias son las premisas que lo sustentan (Melgar Adalid , 2016, pág. 43), el poder del Estado debe quedar separado en tres segmentos:

1. Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.
2. No podrán reunirse dos o más de estos tres poderes en una sola persona.
3. No podrá depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Montesquieu nos menciona que existen tres clases de poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, “por el poder legislativo, el príncipe, o jefe de Estado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad pública y previene las invasiones. Por el tercero castiga a los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Se llama a este último judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado” (Montesquieu C. L., 1984, pág. 168).

Montesquieu señala que “la libertad no se encuentra más que en los Estados moderados, ahora bien, no siempre aparece en ellos, sino sólo cuando no se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder sienta la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder” (Montesquieu C. L., 1984, pág. 168). Para el caso de mi

investigación, gracias a la separación de poderes en México fue lo que permitió que la oposición pudiera tener representación en el poder legislativo, y que con ello consiguiera negociar reformas, y por supuesto crear contrapesos de tal manera en que el Presidente si bien tenga poder, como lo señala Montesquieu pueda ser limitado para que no pueda abusar de su poder.

Montesquieu<sup>2</sup>, consideró obra maestra de la legislación a “un gobierno moderado donde las fuerzas políticas adquirieran un orden, donde tuvieran un contrapeso y un lastre que las equilibrara, que las pusiera en estado de resistir unas a otras (Montesquieu, 1748, pág. 44)”. La división de poderes se estableció con el fin de garantizar las libertades del individuo. En el fondo, se trataba de que el poder se limitara y se repartiera, además de estar sometida a controles. Para Montesquieu, la conexión entre los poderes separados es la parte medular de su teoría, en donde los poderes se frenen mutuamente, es decir, que el poder frene al poder.

La distinción de poderes contiene el segundo principio del elemento de Estado de Derecho propio de toda Constitución liberal burguesa, es el principio orgánico destinado a asegurar, al poner en práctica, la moderación y controlabilidad de todos los órganos de poder del Estado (Schmitt, 1928, pág. 186). Y fue el Instrument of Government de Cromwell, de 1653, en ser el primer ejemplo de un intento práctico de tal división. Considerándose el Instrument of Government una Constitución, este documento estuvo en vigor entre 1653 y 1657 en Inglaterra, Escocia e Irlanda, encabezados por Oliver Cromwell en un intento de dejar atrás a una monarquía suprimida con la desaparición de Carlos I y de la Cámara de los Lores. Con el paso del tiempo, se conseguiría establecer una más definida separación de poderes y este, sería el principio de separación de poderes en Inglaterra que sería una de los referentes más importantes en el mundo.

Otra de las ideas a destacar son las de Montesquieu que se plasmaron en el constitucionalismo moderno a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que en su artículo XVI dice: *“Toda sociedad en que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, no*

---

<sup>2</sup> Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu.

*tiene Constitución*", y es aquí donde se define las dos partes que serían indispensables en la integración de los textos de las constituciones liberales: la parte dogmática concerniente a los derechos fundamentales de la persona y orgánica, referente a la organización de los poderes del Estado, lo que aquí llamamos división del poder público (Cienfuegos Salgado & Natarén Nandayapa, 2008, pág. 10).

De hecho los federalistas también creían en la importancia de la separación de poderes y pensaba que la tiranía de muchos, de pocos o elegidos serían lo mismo, sino había un mecanismo que separara las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Para que esto resultara con éxito, habría que comenzar del adecuado diseño de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder político (Madison, Hamilton, & Jay, 1788, pág. 212). En este sentido, para Madison<sup>3</sup> la única forma de hacer efectiva la separación, es brindar a cada autoridad una jurisdicción parcial sobre las funciones de las otras, de modo tal que cada una de ellas tenga no sólo los medios, sino también los motivos para evitar el abuso y la concentración de poder (Negretto, 2003, pág. 44). Es decir, para prevenir la usurpación se dieron a cada una de las autoridades estatales el poder de veto, con el objetivo de que sirviera como instrumento de defensa y controla sobre el resto. En el caso de México la separación de poderes fue uno de los factores que permitió que los partidos de oposición durante el gobierno de Enrique Peña Nieto pudieran influir en la modificación del contenido de la reforma educativa, lo cual hubiera sido muy difícil en un país en donde la separación de poderes fuera inexistente. Cuando no existe una separación de poderes es más probable que un gobierno pueda concentrar tanto poder que termine en una tiranía, de tal manera en que siempre o casi siempre se impongan la voluntad de quienes detentan el poder.

La separación de poderes permite que se establezcan claramente las funciones como es el caso del poder legislativo. Sin embargo la división de poderes llevó a

---

<sup>3</sup> La explicación de este modelo se condensa en cinco ensayos de James Madison contenidos en *The Papers*, núms. 47 a 51. Véase Madison, Hamilton y Jay ([1788] 1987: 302-322).

diferentes formas de gobierno, como el parlamentario y el presidencial. En el caso del gobierno presidencial en muchas ocasiones el poder ejecutivo en turno no siempre tienen los suficientes votos para aprobar las reformas que desean, ocurriendo un fenómeno llamado gobierno dividido.

### **La separación de poderes en régimen parlamentario y presidencial**

Debido a que el proceso legislativo se realizó en el Congreso de la Unión en México, debemos de tener claro que la separación de poderes para mi investigación es en un régimen de gobierno presidencial. Los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial poseen tres diferencias esenciales (Lijphart, 2000, pág. 118), los cuales son los siguientes:

La primera es que en un sistema parlamentario, el jefe del gobierno<sup>4</sup> y su correspondiente gabinete son responsables ante el legislativo en el sentido que depende de la confianza del mismo y pueden ser destituidos de sus funciones en una votación de no confianza o censura del legislativo. Lijphart menciona también que en un sistema presidencial, el jefe de gobierno es elegido para un periodo de tiempo constitucionalmente establecido y, en circunstancias normales, no puede forzársele a dimitir en virtud de un voto de no confianza del legislativo<sup>5</sup>.

La segunda diferencia que señala Lijphart, es que los presidentes se eligen mediante votación popular, bien directamente o mediante un colegio electoral presidencial de elección popular, y los primeros ministros son elegidos por los legislativos. Se entiende que tales gabinetes gozan de la confianza del legislativo, hasta que éste exprese su falta de confianza en el mismo.

Por última la tercera diferencia que nos menciona Lijphart, es que los sistemas parlamentarios poseen ejecutivos colectivos o colegiados, en tanto que los

---

<sup>4</sup> Que puede revestir títulos oficiales tan distintos como primer ministro, premier, canciller, ministro-presidente, pero a quienes de forma genérica denominó primer ministro.

<sup>5</sup> Aunque es cierto, que es posible separar de su cargo a un presidente por conducta criminal mediante el proceso de destitución.



sistemas presidenciales tienen ejecutivos o colegiados, en tanto que los sistemas presidenciales poseen ejecutivos unipersonales, no colegiados. La posición del primer ministro en el gabinete puede variar desde un predominio hasta una igualdad respecto de los otros ministros, pero siempre existe un relativo alto grado de actuación colegiada en la toma de decisiones. En contraposición, los integrantes de los gabinetes presidenciales son meros consejeros y subordinados del presidente. Las decisiones más trascendentales en los sistemas parlamentarios se toman a menudo por el conjunto del gabinete, no sólo por el primer ministro. En los sistemas presidenciales, las decisiones más importantes puede tomarlas el presidente, con o sin consejo del gabinete, o incluso en contra de éste.

## **1.2 La formación del Gobierno Dividido**

En mi investigación la comprensión del gobierno dividido es muy importante, precisamente porque el gobierno de Enrique Peña Nieto no tenía los votos suficientes para la aprobación de las reformas que quería aprobar, esta situación política comenzamos a conocerla en el México contemporáneo desde el año 1997, año en que el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

La separación de poderes fue fundamental para la protección de libertades individuales, y consecuentemente, el establecimiento de la democracia moderna, sin embargo, en la actual democracia, muchos de ellas se han caracterizado por no controlar la mayoría de los escaños en el congreso, presentándose el fenómeno de gobierno dividido, el cual tiene diferentes efectos según su régimen de gobierno. Existen diferentes regímenes de gobierno, entre los cuales se encuentran el parlamentarismo y el presidencialismo. Los cuales abordaremos sus

diferencias y posteriormente nos centraremos en el presidencialismo, para avanzar posteriormente al gobierno dividido.

### **Presidencialismo**

Los gobiernos divididos se pueden dar en el presidencialismo o en el parlamentarismo, es por ello importante para mi investigación abordar el tema para el caso de México. Juan Linz menciona que la característica básica del presidencialismo es el pleno derecho a la legitimidad democrática del presidente, mientras que la segunda característica institucional más importante de los sistemas presidenciales es el hecho de que los presidentes son elegidos por un periodo de tiempo que, bajo circunstancias normales no se puede modificar, no poder acortarse y, debido a disposiciones que impiden la reelección, algunas veces no puede prolongarse (Linz, 1997, pág. 37). Sin embargo, el hecho más llamativo es que en un sistema presidencial, los legisladores, especialmente cuando representan partidos disciplinados y bien organizados que constituyen auténticas opciones políticas o ideológicas para los votantes, disfrutan también de una legitimidad democrática, y es posible que la mayoría de una legislatura de estas características pueda presentar una opción política distinta de la de los votantes que apoyan al presidente. Evidentemente comprender el gobierno dividido desde la perspectiva del presidencialismo es muy importante para mi investigación, debido a la forma de gobierno de México, en donde si bien Enrique Peña Nieto ganó la presidencia, no tenía los votos suficientes en el Congreso de la Unión para aprobar las reformas que necesitaba. Para Linz dos características se destacan en los sistemas presidenciales (Linz, 1997, págs. 32-34):

- 1) Tanto el presidente, que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por un colegio electoral elegido por el pueblo con ese único fin), como el legislativo elegido (de una o dos cámaras) tienen legitimidad democrática dual.

- 2) Tanto el presidente como el congreso son elegidos por un periodo fijo, en el cargo del presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente. Esto lleva a lo que vamos a caracterizar como la rigidez presidencial.

Sin abordar mucho en la compleja relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en distintos regímenes presidenciales, los peligros relativos del predominio de uno u otro y la capacidad de vetar o paralizar decisiones sobre legislación no cabe duda de que los regímenes presidenciales están basados en una legitimidad democrática dual y que ningún principio democrático puede decidir quién representa la voluntad popular en principio (Linz, 1997, pág. 35).

### **Gobierno Unificado**

Para comprender el gobierno dividido tenemos que comenzar por entender el concepto de gobierno unificado, al cual podemos definir como “aquellos donde un mismo partido político ocupa el Poder Ejecutivo y controla simultáneamente el Legislativo” (Valencia Escamilla, 2012). En contrapartida, cuando dos partidos políticos diferentes controlan la presidencia y el congreso, respectivamente, se habla de gobiernos divididos (Casillas, 2001, pág. 80). Josep María Colomer, lo define como una situación política en la que varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes (Colomer, 2001, pág. 178). Alonso Lujambio, señala que un gobierno dividido alude aquel en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente (o el gobernador) a otro (Lujambio, 1997, pág. 9). En el marco de un régimen de división de poderes y estructura federal, es posible que el gobierno se encuentre dividido en sus dos niveles: de manera horizontal o nacional, cuando el partido del presidente no tienen mayoría en el congreso; y

vertical o federal, cuando el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales.

### **Gobierno dividido**

El gobierno unificado fue algo común en México durante décadas hasta 1997, año en que el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y dando paso al gobierno dividido, lo cual significó para muchos gobiernos que no pudieran aprobar las reformas que querían debido que no tenían los votos suficientes, y fue el ex presidente Vicente Fox quien dijo en alguna ocasión “El presidente propone y el Congreso dispone”. En el mismo sentido se entiende por gobierno dividido aquel donde [...], el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños de la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral (Lujambio, Alonso, 2002, pág. 319). Los gobiernos divididos pueden además, tener distintas configuraciones, ya que el Presidencialismo puede ser unicameral o bicameral, y por lo tanto, el control del Congreso por un partido diferente al Ejecutivo puede ser total o parcial (Morris , 1992, pág. 112).

Casillas concibe que los gobiernos divididos tienen como elementos básicos la dinámica que se entreteje entre el sistema electoral y de partidos, de ahí que las explicaciones sobre tales configuraciones políticas respondan a las características institucionales de ambos (Casillas, 2001, pág. 82). Casillas menciona que la teoría ha distinguido cinco factores que inciden en la generación de un gobierno dividido: El llamado voto diferenciado, El peso de las agendas local y nacional, El ciclo electoral que comúnmente se cumple en elecciones intermedias, La existencia de expectativas electorales diferentes en la elección de legisladores y Ejecutivo, Un ejercicio de moderación político-partidista que los votantes hacen mediante el sufragio.

Casillas nos explica cada uno de estos cinco factores: La primera causa de gobierno dividido que hace mención Casillas es el voto diferenciado o cruzado, el

autor señala que es la práctica de los electores mediante la cual deciden votar por un partido en la Presidencia y por otro en el Congreso. La mayor parte de las leyes electorales de sistemas presidenciales permite este comportamiento, debido a que es común la existencia de boletas electorales distintas para cada elección. Aclara Casillas sin embargo, que este argumento sólo es aplicable en el caso de que las elecciones para Ejecutivo y Legislativo sean concurrentes y ciertamente, no explica la generación de gobiernos no unificados en elecciones intermedias, cuando los electores únicamente votan para elegir representantes en el Congreso (Casillas, 2001, pág. 82).

El segundo factor dice Casillas, hace referencia a la importancia que tienen para los votantes los asuntos de las agendas, locales y nacional, además contempla también la fuerza electoral de cada legislador en sus respectivos distritos. Se trata de un fenómeno que se presenta en países donde la reelección consecutiva de los legisladores está permitida y responde a las necesidades de los ciudadanos, de una mayor atención a la problemática local o regional. Si los electores se encuentran más preocupados por las cuestiones de su comunidad que por los del país, además el candidato al Congreso tiene gran influencia sobre sus respectivos electores, será más probable que la tendencia local domine a la nacional y la contienda se vuelva más personal que partidista (Casillas, 2001, pág. 83).

El tercer motivo es el llamado ciclo electoral, que de acuerdo a Casillas hace referencia a un proceso de desgaste que experimenta la figura presidencial luego de su arribo al poder. En esta circunstancia, se piensa que comúnmente los presidentes llegan al cargo gozando de una amplia popularidad y con un claro mandato de los electores, pero que al transcurrir el gobierno, los ciudadanos experimentan una suerte de desilusión política, porque en su opinión, las acciones y programas del Ejecutivo y su partido no han tenido el impacto que esperaban. Así los electores, en la elección intermedia, le reclaman al mandatario retirándole el apoyo a su partido, buscando con ello moderar ciertas políticas con las que no están satisfechos (Casillas, 2001, pág. 83).

La cuarta causa, nos habla de un elector racional que decide administrar el sentido de su voto con relación a las expectativas que tiene sobre los candidatos a la Presidencia y al Congreso. En este caso, los ciudadanos generan una preferencia partidista en función de productos gubernamentales específicos; desean con ello maximizar las promesas de campaña tomado “lo mejor” de cada partido. Es evidente, que este argumento complementa el factor del voto diferenciado, porque explica precisamente algunas de las razones que tendrían los votantes para dividir el sufragio (Casillas, 2001, pág. 83).

Finalmente el quinto motivo, el autor concibe la idea de que los electores generan gobierno divididos porque desean un nuevo equilibrio en el sistema de partidos. De acuerdo con esta propuesta, a través del voto los ciudadanos buscan balancear y moderar la presencia parlamentaria de los partidos, y con ello pretende romper un periodo de dominio partidista (Casillas, 2001, págs. 83-84).

### **Componentes de los gobiernos divididos**

Bajo la concepción de Casillas, el primer componente de los gobiernos divididos es el partidista, por tanto, su origen es electoral. Depende del número de partidos y del sistema electoral la conformación del gobierno dividido, sobre todo en sistemas presidenciales. Un segundo modelo es el constituido por los sistemas multipartidistas, cuyo grado de fragmentación da como resultado tres escenarios potenciales (Reniu Vilamala, Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate, 2008, págs. 21-23):

- Gobiernos unipartidarios con una mayoría parlamentaria contraria al partido del presidente, o gobiernos con fuerzas políticas desiguales en tamaño, a favor de una de ellas<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En este modelo se incrementa el riesgo de bloqueo y conflicto.

- Gobiernos minoritarios donde ningún partido ostentan la mayoría. En este caso particular la negociación de acuerdos parlamentarios es puntual y provisional y supeditada a la proximidad de los partidos en las políticas concretas.
- Gobiernos de coalición con fuerzas políticas similares en tamaño de la celebración de las siguientes elecciones.

En cuanto a los efectos del gobierno dividido, se obtienen cinco posibles inconvenientes (Pasquino, 2004, pág. 129): Pausa en la toma de decisiones, ni el Presidente ni el Congreso consiguen producir las políticas públicas que desean y bloquen recíprocamente las respectivas iniciativas, Un alto nivel de conflicto político, Una legislación inadecuada, fruto de contratos y compromisos, Una legislación excesivamente costosa, porque los contratos y los compromisos deben satisfacer a una multiplicidad de actores dotados de poder de veto, Intentos de violación de esquemas que, para el presidente, pueden desembocar en apelaciones retóricas, mediáticas, populistas, y para el congreso, llegar a bloquear también las nóminas presidenciales, que no tienen nada que ver con la legislación, y en la amenaza de *impeachment*, de un estado de acusación.

Para que exista gobierno dividido no basta que haya un grupo más o menos amplio de parlamentarios del mismo partido del Presidente que a menudo votan contra las disposiciones que él apoya. No basta que esos mismos parlamentarios, u otros de su partido no lo reconozcan como jefe de su partido, porque probablemente no reconoce a ningún jefe del partido de la circunscripción electoral en la que consiguen hacerse elegir y reelegir continuamente. Lo que verdaderamente importa es que el Presidente en funciones debe rendir cuentas con al menos una rama del Congreso en que el otro partido cuenta con mayoría. Cuando e otro partido controla la mayoría de las bancas en ambas ramas del Congreso, entonces, con mayor razón, esta es una situación que netamente se puede caracterizar como gobierno dividido (Pasquino, 2004, pág. 127).

En una situación de gobierno dividido, la cooperación es complicada de lograr. Entre los factores que determinan el apoyo<sup>7</sup> de los partidos de oposición para que el gobierno en turno consiga sus objetivos son múltiples, pero entre ellos destacan la cercanía o lejanía de las próximas elecciones, su posición ideológica y el grado de disciplina partidaria, siendo esto, el incentivo que tengan los miembros individuales del Congreso para adherirse o defecionar de la línea marcada por el líder de su partido. En términos generales, puede plantearse que a menor distancia ideológica mayor lejanía de las elecciones y, con más disciplina, las probabilidades de obtener el apoyo de la oposición serán mayores. En todo caso, los partidos normarán su acción con base al análisis que hagan de la conveniencia de una de dos cosas (Casar, 1998, pág. 11): Buscar a toda costa el diferenciarse del partido del presidente apostando a que esta estrategia pagará en las próximas elecciones. Dicha conducta puede estar motivada o bien porque teme que el presidente se beneficie electoralmente de su cooperación o bien porque apuesta a que las cosas saldrán mal y dicha estrategia podría reportar el beneficio de ganar adeptos. En cuanto a la segunda es apoyar las iniciativas y pagar el costo de la identificación.

Hay que agregar sin embargo, que existen autores que consideran que los gobiernos divididos tiene sus respectivos problemas, como lo son los conflictos permanentes entre ramas de poder, el unilateralismo, los costos de tiempo y recursos para producir cambios y, finalmente, la parálisis decisoria (Cox & McCubbins, 2001, págs. 29-30). Al mismo tiempo, hay autores que sostienen que en realidad la existencia de gobiernos divididos o unificados es irrelevante ya que no hay diferencia entre las dos principales actividades del Congreso, los cuales son legislar y controlar al ejecutivo (Mayhew, 1989). Es decir, que ante una situación de gobierno dividido no implica necesariamente consecuencias negativas sobre el nuevo gobierno en turno.

---

<sup>7</sup> O el incentivo a cooperar.



### 1.3 Proceso Legislativo y la aprobación de reformas

En mi investigación es fundamental comprender el proceso legislativo para llevar a cabo mi investigación en torno a la reforma educativa, desde el empleo de los conceptos hasta el proceso de aprobación.

Para que los gobiernos divididos pudieran aprobar sus respectivas reformas, necesitaban de la negociación y los acuerdos con el resto de los partidos políticos, por lo que saber cabildar es fundamental a fin de poder llevar a cabo el proceso legislativo, que permitiría la aprobación de las reformas en cuestión. Para comprender la misma es fundamental conocer algunos conceptos en el ámbito legislativo, para consecuentemente abordar el proceso legislativo.

Para José Alfonso Da Silva el proceso legislativo consiste en “*el conjunto de actos (iniciativa, enmiendas, votación, sanción) realizados por los órganos legislativos con el fin de promulgar leyes*” (Silva, José Alfonso da, 1987, pág. 93). Por otra parte, Jorge Carpizo consideró al procedimiento legislativo como el “*conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley o un decreto. Estos actos se dividen en: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia*” (Carpizo & Madrazo, 1983, pág. 71). Y son además, los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establecen las reglas para el desarrollo del proceso de formación de leyes y decretos.

En este proceso legislativo, es fundamental dar a conocer lo que se entiende por iniciativa, que citando al profesor García Máynez, la iniciativa “*es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley*” (García Máynez, 2002, pág. 54).

Mientras que Aragón Reyes considera que la iniciativa es el “*acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo; es decir, y más concretamente, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento [...] a la fase de deliberación y enmienda*” (Aragón Reyes, 2017, pág. 104). Particularmente para este autor, la iniciativa de ley es aquel acto jurídico legislativo por el cual se presenta un texto normativo ante

el Congreso y que pone en marcha la actividad legislativa de deliberación; en el caso mexicano, implica el pronunciamiento de la resolución del turno a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al Pleno por considerarse de urgente resolución (Garita Alonso, Mena Álvarez, Montaña Ramírez, & López García, 2011, pág. 17). En otras palabras, la finalidad de la iniciativa de ley es seguir un procedimiento constitucional previamente establecido para aprobar o modificar una ley (Muro Ruíz, 2007, pág. 45).

Por otra parte, en este mismo ámbito legislativo un concepto que reflejaría adecuadamente la palabra dictamen es *“la actividad que despliegan las comisiones al emitir un juicio o una apreciación técnica sobre un texto legal que es hecho del conocimiento del Pleno para su pronunciamiento”* (García Martínez, 1987, pág. 68). O como lo cita Cristina Sánchez del RSR<sup>8</sup> *“los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el presidente”* (Sánchez Ramírez, 2017, pág. 183).

Mientras que los Proyectos de Ley o Decreto, *“son las resoluciones enviadas por la Cámara de Diputados al Senado de la República con el nombre de minuta y se trata de un expediente formado con todos los antecedentes del asunto. También son proyectos de ley o decreto los documentos que elaboran la Comisión de Reglamentos y Prácticas con propuestas para modificar las normas que rigen las actividades legislativas”* (Sánchez Ramírez, 2017, pág. 179).

En cuanto a las comisiones, *“son grupos especializados de trabajo que están diseñados para facilitar el quehacer legislativo. Pueden ser temporales o permanentes y están estructurados a partir de áreas temáticas, constituidos por un grupo de legisladores, a los que se les delegan funciones con el fin de proveer mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos legislativos”* (Martínez López & Vázquez Correa, 2017, pág. 197).

Añadiría también que el turno a las comisiones se define en el RSR como la resolución de trámite que dicta la Presidencia durante las sesiones, para enviar a

---

<sup>8</sup> De acuerdo al artículo 182 del Reglamento del Senado de la República (RSR).

la comisión o comisiones que correspondan los asuntos de los que se da cuenta al Pleno (Senado de la República, 2013, pág. 43).

En el caso mexicano, los sujetos facultados para presentar iniciativas de ley son: el presidente de la república, los diputados y los senadores al Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México y los ciudadanos, por disposición del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Garita Alonso, Mena Álvarez, Montaña Ramírez, & López García, 2011, pág. 18).

El proceso legislativo comprende en un primer momento por el marco jurídico que le da sustento. En este caso el proceso legislativo federal se rige por (Senado de la República, 2010, pág. 3).

La iniciativa en materia educativa del Presidente Enrique Peña Nieto fue enviada primeramente a la Cámara de Diputados, es decir, la Cámara de Diputados es la Cámara de Origen, mientras que la Cámara de Senadores sería la Cámara Revisora.

Comprendiendo esto, es importante señalar que el Poder Legislativo en México es bicameral, es decir compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, por lo que la discusión deberá de hacerse en ambas Cámaras. La Cámara revisora es la que en la segunda etapa del proceso legislativo recibe el proyecto o iniciativa de ley o decreto para su revisión, análisis y, en su caso, aprobación, desecharla o se devolución; mientras que la Cámara de Origen es la que en la primera etapa del proceso legislativo conoce, dictamina, discute y aprueba o desecha los proyectos o iniciativas de ley o decreto (Sánchez Ramírez, 2017, pág. 174). Una vez que se presenta el proyecto de ley o decreto por alguno de los actores facultados y, turnado a comisiones, se apertura la etapa de discusión en la cual se determina el contenido definitivo de ley que será sometido a una análisis pormenorizado de consistencia de idoneidad normativa para determinar si serán o no aprobadas en los términos propuestos o si tendrá modificaciones (García Máynez, 2002, pág. 54).

El proceso simplificado de una sola vuelta, las partes esenciales del proceso son la iniciativa, la discusión y la promulgación-publicación. Un ejemplo del proceso simplificado o de una sola vuelta sería el de una iniciativa del Ejecutivo que es aprobado en la Cámara de Origen, discutida y aprobada en sus términos en la Cámara Revisora y promulgada por el mismo Ejecutivo que inició el proceso. A este proceso le llamamos proceso simplificado o de una sola vuelta (Secretaría de Servicios Parlamentarios., 2007, págs. 3-4). Es decir, este escenario se desarrolla asumiendo que existirán coincidencias tanto en lo fundamental como en sus formas en todos los actores involucrados.

En la primera etapa se presenta la iniciativa de ley o decreto, a los cuales dicho derecho de iniciar leyes o decretos le compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados. (Secretaría de Servicios Parlamentarios., 2007, pág. 5).

En la segunda etapa se desarrolla el proceso de discusión y aprobación en la Cámara de Origen, puede ser la de Diputados o la de Senadores. El cual comprende cinco pasos o trámites (Secretaría de Servicios Parlamentarios., 2007, pág. 10):

Primero es la presentación ante el Pleno de la Cámara de Origen. Se publica en la Gaceta Parlamentaria, el presidente en funciones la presenta ante el Pleno de la Cámara de Origen.

El segundo paso, el Presidente en funciones de la Cámara de Origen asignará el turno que corresponde a la iniciativa. En el caso de iniciativas de ley o decreto, el turno se cumple por parte de las Comisiones mediante la elaboración de un Dictamen que consiste en una opinión especializada sobre la procedencia, sentido y términos de aprobación de una iniciativa. El dictamen puede ser positivo, en el caso de que la Comisión Dictaminadora considere procedente y susceptible de aprobación por el Pleno. En consecuencia procederá como autoridad de la Cámara respectiva aprobar, desechar o modificar dicho Dictamen; será negativo el Dictamen que proponga el desechamiento del proyecto<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Artículo 117 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Como tercer paso en cuanto a la elaboración del Dictamen en las Comisiones, la o las comisiones determinadas en el Turno, procederán a la elaboración de un Dictamen que analice el proyecto contenido en la Iniciativa en cuestión.

El cuarto paso es la presentación del dictamen ante el Pleno de la Cámara de Origen, en donde el dictamen aprobado por la o las Comisiones de Turno, se remite al Pleno de la Cámara, mediante el Presidente de la Mesa Directiva, para que éste lo incluya en el orden una Sesión Plenaria.

El quinto paso sería la lectura, discusión y aprobación del Dictamen ante el Pleno de la Cámara. Según la práctica parlamentaria, en la sesión que se presente un Dictamen remitido por una o más comisiones, sobre alguna iniciativa, se publicará en la Gaceta Parlamentaria y en la sesión correspondiente el Presidente en funciones lo presentará “en primera lectura” y solicitará al Pleno la dispensa de la lectura, en virtud de encontrarse publicando previamente en la Gaceta; en su tal caso, se incluirán en el Orden del Día de la siguiente o alguna de las siguientes sesiones del Pleno, para su discusión y aprobación<sup>10</sup>. Si en el Pleno se aprueba el Dictamen, el Decreto aprobatorio se integra en Minuta con proyecto de Decreto de ley o de reforma mediante la que la Cámara de Origen remite a la Cámara Revisora. Si el Dictamen es negativo<sup>11</sup>, el asunto se dará por concluido de manera definitiva. Es importante recalcar que en el Dictamen negativo o desechatorio se incluya el resolutivo de “archívese el asunto como tal y definitivamente concluido”.

En la tercera etapa corresponde al desarrollo del proceso de discusión y aprobación en la Cámara Revisora. Es decir, se refiere a la aprobación en la Cámara de Origen y en la Tercera Etapa se repite los mismos pasos por lo que corresponde a la Cámara Revisora<sup>12</sup>. El cierre de este ciclo tiene como resultado la aprobación de una iniciativa mediante un Decreto-Ley del Congreso de la Unión

---

<sup>10</sup> Dicho trámite se conoce como Segunda Lectura.

<sup>11</sup> Es decir, desechatorio.

<sup>12</sup> En cuanto se refiere al trabajo en Comisiones, la Cámara de Diputados se rige por los dispuestos en los artículos 39 a 45 y la Cámara de Senadores por lo dispuesto en los artículos 85 a 104 de la LOCG.

que debe remitirse al Poder Ejecutivo para efectos de su Promulgación<sup>13</sup> y Publicación.

Además, si la Cámara Revisora no aprueba en sus términos la minuta con proyecto de Decreto recibida de la Colegisladora, significa el inicio para el proceso ampliado de más de una instancia o vuelta<sup>14</sup>. Sin embargo, continuando con el proceso simplificado, de una solo instancia o vuelta, nos mantenemos con el supuesto que la Cámara Revisora apruebe la Minuta recibida de la Cámara de Origen sin ninguna modificación.

En la cuarta etapa se comprende 2 pasos, el paso que corresponde es a la remisión del asunto de un Poder a otro y la apertura del ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo, lo cual significa la posibilidad de desechar todo o parte del Decreto del Poder Legislativo, formulando observaciones correspondientes.

(Secretaria de Servicios Parlamentarios., 2007, pág. 15).

En el proceso ampliado implica los pasos considerados en el proceso simplificado, así como nuevos pasos en las que pueden participar más instancias.

En el proceso ampliado se pueden considerar dos alternativas:

- Desechamiento Total.
- Desechamiento Parcial.

Como la segunda alternativa se encuentra el desechamiento parcial:

*“Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el*

---

<sup>13</sup> Por promulgación se entiende, de acuerdo con la Doctrina, el acto formal de aprobación de un proyecto de Ley o Decreto recibido del Poder Legislativo. En la práctica, la Promulgación y la Publicación se llegan a confundir en un solo acto. En este caso, se habla de Promulgación o Aprobación implícita o tácita que se incorpora materialmente en la Publicación. (Secretaria de Servicios Parlamentarios., 2007, pág. 15).

<sup>14</sup> Es decir, si se desecha o se modifica.

*proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayorías absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los defectos de la fracción A. Si la Cámara Revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionales o formados para su examen y votación en las sesiones siguientes (Congreso de la Unión, 2018, pág. 105).*

En otras palabras, se devuelve la Minuta a la Cámara de Origen con las observaciones de modificación parcial de la Cámara Revisora; la Cámara de Origen da Turno a Comisiones; se elabora un nuevo Dictamen y se presenta ante el Pleno de la misma Cámara de Origen con la siguiente modalidad (Secretaría de Servicios Parlamentarios., 2007, pág. 19): La Cámara de Origen, sólo podrá discutir, aprobar o no aprobar las reformas o adiciones materia de las observaciones de la Cámara Revisora, sin poder alterar los artículos no observados y que se entienden por aprobados por ambas Cámaras. En esta situación se presentan cuatro opciones:

1. Si la Cámara de Origen, aprueba las reformas o adiciones hechas por la Cámara Revisora, por mayoría absoluta de los presentes, por lo que se completa el Proceso de Aprobación por el Congreso de la Unión y procede la remisión del Decreto correspondiente al Ejecutivo Federal para efectos de su Promulgación y Publicación.
2. Si la Cámara de Origen no aprueba las reformas o adiciones hechas por la Cámara Revisora, el proyecto pasará nuevamente a ésta para que tome en cuenta las razones de la Cámara de Origen y, consiguiera tener mayoría la absoluta de votos de los presentes para estar de acuerdo con la

Colegisladora<sup>15</sup>, se completa el ciclo de aprobación en el Congreso y se remite el Decreto al Ejecutivo para efectos de su Promulgación y Publicación, con lo cual se perfecciona el Proceso de Formación de Leyes o Decretos.

3. Si la Cámara Revisora insiste, por mayoría absoluta de los presentes, en las adiciones o reformas formuladas previamente con sus respectivas observaciones, el proyecto no se podrá presentar hasta el siguiente periodo de sesiones.
4. En caso de que posteriormente se haya desarrollado el Proceso en segunda instancia o vuelta en cada una de las Cámaras, y si persistieran desacuerdos entre ambas, podrán concertar, por mayoría absoluta de sus integrantes presentes, que se expida la Ley o Decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados<sup>16</sup>. Las Cámaras deberán presentar el Acuerdo de Consenso a sus respectivos Plenos y, en caso de ser aprobado, se complementará el ciclo de aprobación del Congreso de la Unión en la parte relativa y se remitirá el Decreto-Ley al Ejecutivo para efectos de su promulgación y Publicación con lo cual se perfeccionará el Proceso de Formación de las Leyes, en cuanto se refiere a los artículos aprobados por ambas Cámaras que fueron incluidos en el Acuerdo de Consenso.

### **Promulgación y Publicación**

En este proceso que corresponde al Proceso se parte de la hipótesis de que ya se completó el proceso de discusión y aprobación de la Ley tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, y consecuentemente tenemos un

---

<sup>15</sup> Lo que implica que la Cámara Revisora, desechara sus propias reformas o adiciones.

<sup>16</sup> En otras palabras, en lo que no hubo consenso en la segunda vuelta, para su discusión y votación en las sesiones siguientes.



Decreto-Ley del Congreso de la Unión perfeccionado, que se remite al Poder Ejecutivo para efectos de su Promulgación y Publicación.

En este proceso se entiende que la sanción “*es el acto de adhesión del Jefe del Ejecutivo al proyecto de ley aprobado por el Legislativo*” (Silva, José Alfonso da, 1987, pág. 93). De tal suerte que la sanción consiste en el acto de aceptación de un proyecto o decreto por parte del Poder Ejecutivo (García Máynez, 2002, pág. 55). Sin embargo, a menudo que es sancionado un proyecto de ley o decreto, se declara, mediante una fórmula solemne, su válida incorporación al sistema normativo; a este momento se le denomina promulgación<sup>17</sup>. Mientras que la Publicación es el acto por el cual se da a conocer a los destinatarios de la norma la ley que fue previamente aprobado y sancionada (García Máynez, 2002, pág. 55). Es importante señalar que para este efecto, la publicación debe realizarse a través de un medio oficial con una adecuada distribución y divulgación, que en el caso mexicano esta publicación se realiza en el Diario Oficial de la Federación por disposición del artículo 72, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consecuentemente, la recepción por parte del Ejecutivo Federal de un Decreto-Ley del Congreso abre las siguientes posibilidades (Secretaria de Servicios Parlamentarios., 2007, pág. 22):

- A. El Presidente de la República está de acuerdo formalmente con el Decreto-Ley que le envió el Congreso de la Unión y por lo tanto procede a Promulgarlo<sup>18</sup> y a ordenar su Publicación en el Día Oficial de la Federación.
- B. El Titular del Poder Ejecutivo es omiso en cuanto al ejercicio de su facultad de ordenar su respectiva publicación, o en la realización de observaciones<sup>19</sup>, en tal caso:
- C. El Decreto-Ley<sup>20</sup> es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> En México se expresa “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)”. De acuerdo al artículo 70, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>18</sup> En forma explícita o implícita.

<sup>19</sup> Desechamiento Total o Parcial.

## 1.4 Las coaliciones y el poder legislativo

Comprendiendo que el proceso legislativo es complejo y requiere el respeto de sus tiempos y procedimientos, entendamos que es en el Congreso de la Unión donde se forman las coaliciones a fin de que los políticos en cuestión consigan cumplir con sus objetivos, y es través del cabildeo y las coaliciones políticas en que se consiguen aprobar o reformar leyes.

Las coaliciones fueron importantes para la aprobación de varias reformas en el gobierno de Enrique Peña Nieto, entre las cuales se encuentra la reforma educativa. Es importante comprender cómo la coincidencia de puntos en común así como sus diferencias en sus propias iniciativas permitieron la conformación de coaliciones que permitiera la aprobación de la reforma educativa.

Una coalición debe ser entendida como una *“dinámica de colaboración que se establece entre dos o más partidos políticos, bien sea esta temporal o permanente, a fin obtener algunos resultados”* (Vilamala, 2001). Una coalición viable puede ser definida como cualquier coalición que no puede ser derrotada por alguna coalición mayoritaria que esté espacialmente conectada en una dimensión admisible. Mientras el criterio mayoritario es un requisito muy restrictivo, la viabilidad es claramente uno mucho más permisivo (Strom, Una Teoría sobre el comportamiento de los partidos políticos competitivos, 2013, pág. 148).

Existen distintas formas de coalición, sobre el tema particularmente de coaliciones legislativas podemos partir de la definición: *“no es más que un grupo de legisladores que votan juntos en un tema en particular, este concepto de coalición aquí no lleva una connotación de permanencia, de estatus institucional o de ningún rol ejecutivo”* (Laver & Schofield, Multiparty government, 1991, pág. 129).

Por lo tanto, la formación de una coalición legislativa está en función de la dispersión en la posición de los grupos parlamentarios y del conflicto de intereses. Los grupos parlamentarios más cercanos en el espacio ideológico son los que tienen mayores posibilidades de formar coaliciones debido a que tienen menor

---

<sup>20</sup> Ley, en forma de Ley o Decreto aprobados por el Congreso.

<sup>21</sup> Fenómeno al que se le conoce popularmente como veto o veto explícito.

conflicto de intereses, además los grupos parlamentarios que se encuentran en el centro del espacio ideológico, es decir, el votante mediano, forma parte del mayor número de coaliciones, ya que su posición le permite coaligarse con partidos que se encuentran tanto a su izquierda como a su derecha.

Mientras que *“La coalición política representa la desdichada necesidad de establecer pactos de gobernabilidad, es decir, de cooperación para lograr la legitimidad, la estabilidad y la eficacia que toda gobernación desearía”* (Robles Egea, 1999, pág. 279).

El análisis del sentido del voto del conjunto de las iniciativas nos permite revelar la conformación de una coalición ganadora amplia. Por coalición mínima ganadora se entiende aquella coalición que se constituye con el número mínimo indispensable de partidos para obtener la mayoría requerida para aprobar o rechazar una iniciativa de ley (Riker, 1962). Define plurality cartels como aquel partido o coalición legislativa dotada con autoridad para restringir el menú de iniciativas a considerar en comisiones o a votar en pleno, pero que carece del número de votos para aprobar una iniciativa (Calvo & Sagarzazu, 2011). En este mismo sentido, es cuando tiene mayor relevancia la disciplina partidaria, la cual implica que los legisladores de un partido voten juntos en todo o casi todos los asuntos. En tal virtud, las iniciativas deben concertarse con los liderazgos de las fracciones y no pueden estar sujetas, al libre albedrío de los legisladores (Reyes del Campillo, 2006, pág. 69). A partir de entonces, la disciplina partidaria sería un factor mucho más determinante para un partido político de oposición, en su lucha por ganar influencia con el fin de conseguir sus objetivos.

Desde la perspectiva de la formación de coaliciones ganadoras la disciplina tienen ventajas y desventajas. Por una parte, es más fácil la negociación, pues en el extremo, sólo hay que acordar con el líder de la fracción o del partido para garantizar los votos de toda la bancada. Por la otra, la disciplina extrema imposibilita o disminuye la efectividad de la estrategia de atraer, presionar o

sobornar al número de legisladores necesarios para alcanzar la mayoría (Amparo Casar, 2013, pág. 233).

### **El estudio sobre la parálisis y producción legislativa**

El estudio sobre la parálisis y producción legislativa, puede explicarse desde dos enfoques, el institucionalismo y el sistema de partidos. Desde la perspectiva partidista se hace énfasis en sus posiciones ideológicas y de preferencias en cuanto a las políticas públicas entre los legisladores y entre las cámaras. Argumentan, que cuanto mayor sea el número de legisladores<sup>22</sup> que se sitúen en el centro político o en posiciones moderadas, mayor será la posibilidad de alcanzar acuerdos. Es decir, plantea una relación directa entre polarización y parálisis y a la inversa entre moderación y dificultad para formar coaliciones ganadoras al interior del Congreso (Binder, 1999 y 2003).

Los modelos institucionales sin embargo, se centran en los efectos del diseño constitucional de división de poderes y los arreglos institucionales como el bicameralismo, las mayorías exigidas para la aprobación de las iniciativas y los poderes de veto (Hammond & Miller, 1987; Riker, 1992; Tsebelis, 1995; (Tsebelis & Money, 1997).

Los gobiernos de los sistemas más multipartidistas y consensuales tienden a ser coaliciones y que, por lo general, un cambio en el gobierno de estos sistemas supone únicamente un cambio parcial en la composición de partido del gobierno en lugar de la oposición convirtiéndose en gobierno (Lijphart, 2000, pág. 17).

---

<sup>22</sup> Independientemente del partido al que pertenezca.

## El Proceso de formación de coaliciones

El proceso de formación de coaliciones se aborda por parte de un conjunto de teorías para las que los motivos y/o los objetivos que persiguen los actores políticos determinan aquello que intentaran maximizar con su comportamiento. Si bien cada modelo teórico tiene explicaciones diferentes sobre las coaliciones, existe un conjunto de proposiciones fundamentales que constituyen la base aceptada sobre la cual se han elaborado dichas teorías, dichos supuestos son los siguientes (Reniu Vilamala, Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996, 2001, págs. 15-16):

- Los participantes en el juego o proceso coalicional son partidos políticos, considerados como actores unitarios, cada uno de los cuales puede ser tratado como una entidad negociadora simple.
- Los gobiernos de coalición deben contar con un respaldo parlamentario mayoritario.
- Todas las combinaciones de partidos políticos que sean coaliciones vencedoras representan soluciones reales, esto es, posibles gobiernos de coalición.
- Los objetivos que orientan la conducta de los partidos políticos pueden ser de dos tipos: (1) obtener como recompensa el formar parte del gobierno expresándose dicha motivación en la obtención de cargos gubernamentales; o (2) su deseo es influenciar, desde dentro del gobiernos, las políticas públicas que se derivarán de la acción gubernamental, de forma que sean lo más cercanas posible a sus políticas preferidas.

## Los gobiernos de coalición como gobiernos mayoritarios

Tradicionalmente los teóricos formales de las coaliciones han asumido que sólo puede ser ganadora aquella coalición que posea el control de la mayoría absoluta (Reniu Vilamala, *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, 2001, pág. 18). Riker define a la coalición ganadora como aquella que “*contains over half the membership or votes or weight in the decision-making system*” (Riker, 1962, pág. 256). Deriva de su fundamento teórico del principio del tamaño: “*in social situations similar to n-person, zero-sum games with side-payments participants create coalitions just as large as believe will ensure winning [status] and no larger*” (Riker, 1962, pág. 47).

En aquellos casos en que dicho apoyo externo suponga la diferencia ente el status minoritario y mayoritario, esto es la obtención del apoyo de la mayoría de los escaños, los denominaremos gobiernos minoritarios formales. Los restantes casos en los que el estatus gubernamental ni experimente dicha variación serán calificados como gobiernos minoritarios substantivos (Strom, *Minority governments in parliamentary democracies: the rationality of non-winning cabinet solutions*, 1984, págs. 204-205). Podríamos también explicar la formación de determinadas coaliciones sobredimensionadas en aquellas situaciones en las que debe realizarse una reforma constitucional, existe una amenaza interna o externa y/o cuando la disciplina de partido es pobre o no existe seguridad en torno a los votos sólidos con que se cuenta, utilizando para ello el concepto de la necesaria “*working majority*” (Laver, *Between theoretical elegance and political reality: deductive models and cabinet coalitions in Europe*, 1986, pág. 38).

Finalmente y como resumen de las modificaciones a la asunción del carácter mayoritario de toda coalición ganadora, cabe apuntar tres aspectos (Reniu Vilamala, *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, 2001, pág. 22):

- 1) El principio de la mayoría absoluta no tiene porque ser el punto efectivo de decisión en la formación de gobierno: una coalición ganadora<sup>23</sup> no puede ser un requisito fundacional ni un objetivo fundamental para los actores de dicho juego<sup>24</sup>.
- 2) El formar parte de la oposición puede conllevar ciertos beneficios para los partidos interesados en la influencia política.
- 3) Las teorías de las coaliciones políticas deben incorporar las perspectivas temporales de los actores (Mitchell, 1995) y el rol de las futuras elecciones como limitaciones sobre la actuación de los partidos políticos.

---

<sup>23</sup> En el sentido office-seeking del término.

<sup>24</sup> En este sentido: "A coalition executive is winning as long as it is not losing. And it cannot lose as long as it cannot be beaten in a key vote in the legislature. The effective location of the winning post at any given time thus depends upon the constellation of policy preferences of the politicians who among them form the legislature".

## **1.5 Toma de decisiones en las coaliciones legislativas.**

En lo que respecta a la toma de decisiones, en mi investigación partiré no solamente de los jugadores con veto, con el objetivo de explicar el funcionamiento de las instituciones de un Estado. Sino que también abordaré la representación política, las necesidades, las representaciones colectivas, los intereses y asociaciones para visualizar la participación legislativa en la toma de decisiones.

En mi investigación las representaciones colectivas y de asociaciones es fundamental, comprendiendo que las bancadas de los partidos políticos, especialmente en la Cámara de Senadores se convirtieron en representantes de recomendaciones, propuestas y la misma voz de organizaciones como Mexicanos Primero, la OCDE, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Mientras que partiendo de los jugadores con veto nos permite comprender el papel de las instituciones y los conflictos entre las ramas del poder.

### **Jugadores con veto**

Jugadores con veto que aporta Tsebelis, nos permite comprender el papel de las instituciones, los efectos que se tiene sobre las características importantes de un sistema político, la estabilidad de los gobiernos, incluso el rol del poder judicial.

Tsebelis nos menciona que con el fin de cambiar políticas<sup>25</sup>, un cierto número de actores individuales o colectivos tienen que estar de acuerdo en el cambio propuesto. Llamaré jugadores con veto a tales actores. Los legisladores con veto son especificados en un país por la constitución<sup>26</sup> o por el sistema político<sup>27</sup>. A estos dos tipos distintos los denomino jugadores con veto institucional y partidario (Tsebelis, 2006, pág. 2). Los jugadores con veto específicos que presentan

---

<sup>25</sup> También le llamaremos, para cambiar el statu quo (legislativo).

<sup>26</sup> El presidente, la Cámara y el Senado por ejemplo en los Estados Unidos.

<sup>27</sup> Los diferentes partidos que son miembros de una coalición gubernamental en Europa Occidental.



propuestas de tómallo o déjalo a los otros jugadores con veto tienen un control importante sobre las políticas que reemplazan al statu quo. A estos jugadores con veto el autor les llama establecedores de agenda, los cuales tienen que hacer propuestas aceptables a los otros jugadores con veto<sup>28</sup>. En consecuencia, los poderes que establecen de agenda quedan relacionados inversamente con la estabilidad política. En cuanto a los que establecen la agenda, además de los partidos políticos que mediante el Pacto por México establecieron la agenda en México, podemos agregar el caso de organizaciones civiles como Mexicanos Primero y organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Cuanto mayor sea la estabilidad política, más pequeño será el papel del establecimiento de agenda (Tsebelis, 2006, pág. 3).

### **Jugadores con veto colectivos**

Si bien existen jugadores con veto individuales, como son personas, dichas situaciones son poco comunes, porque a menudo la toma de decisiones implica la participación de algún jugador con veto colectivo, como lo puede ser un partido o la cámara de diputados, y en este caso más destacado sería la Cámara de Senadores, cuando esto es así, como menciona George Tsebelis la toma de decisiones se hacen más complicados, no pueden escoger sin ambigüedad el resultado que prefieran, en otras palabras, las elecciones de los jugadores con veto colectivo son ambiguas. En otras palabras, los jugadores con veto individuales deciden por regla de unanimidad, mientras que los jugadores con veto colectivos aplican mayoría calificada o mayoría simple para la toma de sus decisiones.

Para Tsebelis las instituciones generadas bajo la concepción de los jugadores con veto individuales indican que la estabilidad política debería disminuir, es decir, que más puntos podrían derrotar. Dicha gráfica muestra dos puntos importante, primero, la estabilidad generada por los jugadores con veto colectivos sigue las

---

<sup>28</sup> De otro modo las propuestas serán reemplazadas y el statu quo se conservará.

intuiciones generadas en el capítulo I: disminuye<sup>29</sup> conforme la regla de la toma de decisiones pasa de ser unanimidad a mayoría calificada y a mayoría simple. Segundo, los cálculos se hacen más complicados cada vez que las preferencias de un jugador con veto colectivo no se expresan con círculos y el conjunto ganador de los jugadores con veto colectivos adopta formas insólitas (Tsebelis, 2006, pág. 54).

Los jugadores con veto colectivos no pueden elegir sin ambigüedad por el dominio de la mayoría. Esto significa que si un jugador con veto colectivo controla la agenda y hace una oferta a otro jugador con veto, no se deberá esperar una elección clara ya que los jugadores con veto colectivos llegan a resultados contradictorios cuando tienen que comparar dos puntos. Es decir, los jugadores con veto colectivo quizá no son capaces de hacer elecciones en general, pero en condiciones empíricamente viables pueden seleccionar un área pequeña entre todas las alternativas (Tsebelis, 2006, págs. 57-58).

Ahora bien, en una Asamblea Legislativa integrada por diversos partidos elegidos por representación proporcional y en la que las decisiones legislativas ordinarias se adopten por mayoría, bien podrían reflejar la pluralidad de preferencias del electorado en formas consensuales de legislación, sin la necesidad de conferir poderes formales de veto a actores minoritarios (Negretto, 2003, pág. 52). Esto ha sido discutido con el objetivo de proteger derechos de ciertas minorías, sin embargo, se le puede transferir poder de decisión descentralizado sobre temas relevantes para estos grupos, sin otorgarles poder de veto que pudiera bloquear decisiones. Los conflictos entre ramas de poder y las decisiones unilaterales adoptadas para superarlos, emergen como fruto de la pugna entre el ejecutivo y la Legislatura por expandir sus esferas de influencia en aras de jurisdicción compartida o allí donde la Constitución es ambigua en los límites precisos de una competencia (Negretto, 2003, pág. 53).

---

<sup>29</sup> Es decir, el conjunto ganador del SQ se expande y el núcleo se contrae.

## **Representaciones colectivas, asociaciones e intereses**

En mi investigación es importante las representaciones colectivas, debido a que en el Congreso de la Unión, particularmente en la Cámara de Senadores fue un escenario en donde las bancadas de los partidos políticos se convirtieron en representantes colectivos y de asociaciones; representando recomendaciones, propuestas o demandas de organizaciones como fue el caso de Mexicanos Primero, la OCDE, de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, así como el mismo Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En muchas ocasiones, estos partidos políticos se convirtieron en la voz de estas organizaciones. El meollo de la representación reside en el resultado verificable del quehacer del representante, es decir, lo fundamental aquí es el contenido de la acción; en ese sentido, la importancia de la representación sustantiva no debería residir en el hecho de que una persona sea electa periódicamente, sino en la evaluación de cómo actúa ésta para promover los intereses de quienes representa (Pitkin, El concepto de representación, 1985, pág. 127). La materia prima sobre la cual opera el representante es la diversidad de intereses en pugna que es parte de la problematización del trabajo del representante por lo que escudriñar el trabajo alrededor de la representación política obliga a contemplar al menos las diferentes dimensiones referidas (Casas, 2009, pág. 63). Como parte de esta cuestión, es conveniente considerar también que en la interacción entre representantes y representados entran en juego factores como la afinidad, los compromisos de grupo, la disciplina partidista y las evaluaciones subjetivas del desempeño del representante, donde la deliberación racional de los representados no siempre juega un papel relevante (Downs, 1973). Es representativo en tanto prevea y establezca mecanismos institucionales para responder de manera sistemática y verificable las demandas e intereses colectivos de los representados, lo que de algún modo podría sintetizarse en la idea de la acción política del representante en función del interés general y bajo una puntual rendición de cuentas. Bajo esta perspectiva eminentemente normativa, es dable establecer que la simple elección de un ciudadano no le convierte de manera automática en representante político

(Casas, 2009, pág. 64). La representación política es entendida fundamentalmente como una actuación sustantiva por otros, es decir, representar significa actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos (Pitkin, El concepto de representación , 2014, pág. 265).

Elena García no menciona que el modelo de democracia fundado en la representación política, ha girado en torno a la representación de los intereses de grupos, colectivos, sectores y facciones; no obstante, es imprescindible distinguir que, alrededor del concepto de la representación política, se pueden identificar al menos cinco dimensiones como lo señala desde punto de Hanna Pitkin, los cuales no son excluyentes en cuya preponderancia de cada una ha estado determinada por diferentes circunstancias históricas concretas (García Guitián, 2001):

- 1) Representación equiparada a autorización. Concebida de esta forma, nos indican que el representante es alguien que ha sido autorizado a actuar y hace recaer sobre el representado las consecuencias de sus acciones.
- 2) Representación identificada con sometimiento a una rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, el representante es aquel que debe responder por su actuación ante su representado.
- 3) Representación descriptiva. La representación se identifica con la existencia de cierta correspondencia entre representante y representado, que compartirían determinadas características o cualidades.
- 4) Representación simbólica. Se basa en una identificación emocional entre el representante y el representado, que en política se equipara a liderazgo efectivo.
- 5) Representación sustantivas. Enfatiza la necesidad de analizar el contenido sustantivo de la actividad de representar, que aparece definida como actuar en beneficio de otro o teniendo en cuenta sus intereses.

Presumiendo la existencia de un interés de ciudadanos y autoridades por dispone de un espacio público para la interacción durante el mandato, cabe destacar que la concreción de este interés depende de diversos factores propios del modelo participativo como el capital social de que dispone una comunidad determinada,

factor que, en gran medida, se ubica en la perspectiva de lo que ya en su momento autores como Seymour M. Lipset analizaron sobre los prerrequisitos de la democracia. Así, el concepto de capital social encuentra expresión fundamentalmente a través del movimiento asociativo, esto es, asimilado como el conjunto de relaciones de reciprocidad social articuladas alrededor de las asociaciones civiles, mediante las cuales se pone de manifiesto tanto la aptitud cívica de la ciudadanía como su capacidad para organizar, articular y gestionar la atención de sus demandas e intereses. (Casas, 2009, págs. 69-70)

En este sentido, y considerando el protagonismo de las asociaciones civiles en el ámbito de la participación ciudadana, Ernesto Casas nos brinda algunas reflexiones sobre la denominada democracia asociativa o corporativa que se vienen debatiendo en diversos ámbitos de Europa y América al tenor de las consideraciones siguientes (Casas, 2009, págs. 70-71):

- Se estaría buscando la complementación de la democracia electoral mediante mecanismo inspirados en alguna medida en el modelo de la democracia directa.
- Los convocados a participar son principalmente asociaciones y los grupos representantes de diversos sectores, más que los ciudadanos a título individual.
- Las asociaciones, lejos de ser actores naturales que surgen de la agregación de preferencias o de un proceso de deliberación, estarían siendo actores que se constituyen como tales a la luz de la provisión de incentivos selectivos cuyos patrocinadores asumen los costos de la movilización, agregación y representación de intereses susceptibles de influencia.
- En casos específicos, el aparato estatal estaría facilitando el surgimiento de asociaciones entre sectores de la población con dificultades para estructurar sus propias organizaciones de manera autónoma, intentando garantizar la presencia de más intereses en los foros de discusión pública.

- Se trataría de poner en marcha reformas institucionales que garanticen el principio de igualdad entre los actores del nuevo cuerpo asociativo, previendo la asignación de proceso de gestión privada de intereses público.

En el diagnóstico de Casas, de esta pauta democratizadora, la interacción de entre las asociaciones y la autoridad estaría orientada hacia tres tendencias básicas (Casas, 2009, pág. 71):

- 1) Creación de procedimientos o ámbitos de discusión sobre políticas públicas en el que se incorporen instancias gubernamentales y grupos civiles de representación de sectores.
- 2) Incorporación de actores privados en la atención de intereses públicos a través de la congestión o del establecimiento de convenios.
- 3) Un intenso proceso de promoción y apoyo gubernamental a las asociaciones civiles en calidad de interlocutores calificados a través de subvenciones, apoyo técnico, logístico y de infraestructura.

Rafael Martínez menciona que la representación democrática no se acaba con las instituciones de la democracia representativa, sino que es un proceso a través del cual los ciudadanos pueden hacer llegar sus demandas a los representantes. Si bien la representación institucional, a través de las elecciones, sigue siendo el centro de la representación política y no puede ser sustituido por otras formas de representación, existen mecanismos que permiten superar las barreras de las elecciones (Martínez Rivas, 2017, pág. 322).

La representación no electoral tiene también unos agentes que hacen posible ese sistema de representación. Esos representantes no elegidos son escuchados porque ofrecen algunas ventajas respecto a la representación institucional (Saward, 2009, pág. 8): no pretende representar a una persona en su totalidad, sino que se centra en unas reclamaciones concretas; establecen una representación continua, no limitada por las elecciones; pueden adaptarse a las circunstancias de un mundo que cambia con rapidez; pueden sobrepasar las

fronteras nacionales y llevar sus demandas a otras naciones; tiene que hacer sus intereses explícitos e intentar atraer a las personas; y es cuando abren nuevas formas de representación que no están ligadas al one to all sino que se adaptan mejor a intereses variados (Martínez Rivas, 2017, págs. 323-324).

Finalmente habría que señalar tres tipos de demandas defendidas por los representantes no electorales (Saward, 2009, págs. 9-15): en primer lugar, están las demandas cuya raíz radica en las demandas morales, religiosas, ligadas a la tradición o a un hipotético consentimiento de los ciudadanos si se viera en una determinada situación. En segundo lugar, existen demandas realizadas desde posiciones de autoridad, experiencia o conocimiento. En tercer lugar, las demandas que tienen que ver con los intereses generales y con voces como aquellas que no son atendidas por las limitaciones de la democracia representativa, propias de las voces de manifestaciones, representación de determinadas demandas debido a que hay un parecido con el representado, porque el representado tiene algún interés en el tema o la misma auto representación o la representación de leyes internacionales.

## Conclusiones

La parte teórica de mi respectiva investigación comienza con la separación de poderes, debido a la importancia que esta tiene en cuando a definir de manera clara los diferentes poderes, con el objetivo de comprender las funciones de todos los actores involucrados, mientras que el capítulo del gobierno dividido es de vital importancia, ya que las coaliciones que se realizan con el fin de aprobar reformas que le interesa poner en práctica al Ejecutivo, se da precisamente por la existencia de un gobierno dividido, es decir, cuando dos partidos políticos diferentes controlan la presidencia y el Congreso. El siguiente capítulo que abordo es el Proceso Legislativo, el cual es un conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados de manera cronológica con el objetivo de crear leyes o reformar leyes de la Constitución, un proceso complejo pero de vital importancia, ya que es aquí donde los partidos políticos cabildean con el fin de conseguir sus objetivos en lo que respecta al ámbito legislativo. En cuanto a las coaliciones, existen diferentes tipos de coaliciones, que van desde las coaliciones electorales, en donde se alían con el objetivo de obtener beneficios exclusivamente en el ámbito electoral sin que ello implique que dicha alianza se mantenga una vez finalizada las elecciones electorales; mientras que las coaliciones legislativas la podemos definir como a un grupo de legisladores que votan juntos en un tema en particular, este concepto de coalición no lleva una connotación de permanencia, ni tampoco de status institucional o de ningún rol ejecutivo, en cuanto a las coaliciones de gobierno implica un reparte de carteras entre los entre los integrantes de la coalición de gobierno. Respecto a la toma de decisiones tomo en cuenta representaciones colectivas, intereses, necesidades, asociaciones y particularidades de legisladores, así como jugadores con veto, particularmente como jugadores con veto colectivo.



## **Capítulo II. Reformas del Pacto por México en el sexenio de Enrique Peña Nieto**

### **Introducción**

En este capítulo analizaremos el Pacto por México, así como las coaliciones establecidas por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

En el contexto de una mayor pluralidad política en México y la búsqueda de acuerdos para el establecimiento de negociaciones y coaliciones, se firmó el Pacto por México, que a pesar de su contenido, ésta termino siendo modificada en función de los intereses de diversos grupos políticos. Poniendo en cuestión la calidad educativa.

Las reformas que a pesar de la intención que esta puede tener, debido a la necesidad de parte del gobierno que aprobar dichas reformas recurrió a la negociación para modificar el contenido de las reformas, al intercambio de intereses. Ello ha significado la modificación del contenido, por ello se debe de tomar en cuenta, que cuando se busca aprobar una reforma esta es posible que sea modificada y se deben de tener en cuenta los intereses de la oposición para saber que aspectos pueden ser modificados en la reforma y preverlos antes de su negociación. Cuando no ocurre de esta manera, el contenido de la reforma puede ser modificada de tal manera en que la modificación de la misma representa no solo intereses de los grupos que la negocian, sino que termina siendo totalmente tergiversada a la propuesta de la reforma original.

### **Pregunta:**

**¿Cuáles fueron las reformas que integraron el Pacto por México?**

## 2.1 El Pacto por México

En diciembre del año 2012, los partidos políticos del PRI, PAN y PRD firmaron un documento conocido como Pacto por México en el castillo de Chapultepec en la Ciudad de México.

Aquel acuerdo que tuvo lugar en el Castillo de Chapultepec fue firmado por el presidente de México Enrique Peña Nieto y los principales partidos políticos del momento, como fue el caso de Jesús Zambrano por el PRD, María Cristina Díaz Salazar presidenta del comité ejecutivo del PRI, y Gustavo Madero Muñoz presidente nacional del PAN. El único político de gran trascendencia en la vida política mexicana que no firmó el Pacto por México fue Andrés Manuel López Obrador, además de que posteriormente denunció dicho pacto.

En el pacto se comprometían a establecer políticas que significaría el inicio de una nueva era de prosperidad para México, mediante una serie de reformas. Contenía acuerdos sobre cinco temas cuyos objetivos señalaban, era impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social de nuestro país. El pacto por México se integró en 5 acuerdos, enunciados en 95 compromisos:

- 1) Sociedad de Derechos y Libertades (Compromisos: 1:36).
- 2) Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad (Compromisos: 37-73).
- 3) Seguridad y Justicia (Compromiso: 82-86).
- 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (82-86).
- 5) Gobernabilidad Democrática (Compromiso: 87-95).

Es así que tras las elecciones presidenciales del 2012, se logró convocar a las principales fuerzas políticas y se consiguió pactar acciones específicas mediante 95 compromisos.

Para alcanzar las metas fijadas por el presidente, Peña Nieto logró un acuerdo insólito entre los tres partidos mayoritarios de México; PRI, PAN y PRD, los que estuvieron de acuerdo en: transformar al país en una sociedad de derechos; b) fomentar crecimiento económico, el empleo y la competitividad; c) lograr la

seguridad y la justicia; d) incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción; y e) perfeccionar las condiciones. Este Pacto por México significa un avance extraordinario en la vida política de nuestro país que elimina confrontaciones estériles que han retrasado nuestro desarrollo social y económico durante muchos años (Perusquía, 2012, pág. 25).

Durante un periodo relativamente corto se aprobaron varias reformas, que se llamaron reformas estructurales, los cuales fueron: Laboral, Educativa, Ley de Amparo, Telecomunicaciones, Hacendaria, Energética, Financiera, Política, Transparencia, Código Nacional de Procedimientos Penales y Competencia Económica.

Dicho acuerdo se da en un contexto la vuelta al PRI al poder, además una debilidad de los dos principales partidos de oposición. Tanto el PAN como el PRD tenían problemas internos, además de que habían tenido malos resultados electorales poca capacidad de oposición mostraron. Por ejemplo, el PAN vivía una crisis producto de ser el gran perdedor de las elecciones del 2012, en donde lo único que mantuvo fue la gubernatura de Guanajuato. Esto fue consecuencia de los casos de corrupción, el fracaso de la estrategia de seguridad, así como las malas gestiones de las gubernaturas bajo el mandato del PAN. Producto de la división interna del PAN surgieron varios grupos entre los cuales se encontraba el de Gustavo Madero, quien sería el promotor dentro del partido de firmar el Pacto por México.

Mientras que en el PRD, ya existía una fuerte división dentro del partido tras el fracaso en las elecciones que se vio reflejada en la escisión de los lopezobradoristas que al postre fundarían el Movimiento de Regeneración Nacional. Y dentro de los grupos al interior del PRD, es el de los conocidos como los “chuchos”, los cuales enarbolan el discurso de la izquierda moderna, este grupo es conocido como los “chuchos” entre los cuales los líderes que destacaban eran Jesús Zambrano, Jesús Ortega, Carlos Navarrete y Guadalupe Acosta Naranjo.

El contexto en donde los dos principales partidos de oposición se encontraban divididos y con poca capacidad de oposición ante un PRI que había vuelto demostrando su capacidad de negociación. Al mismo tiempo del interés tanto del PAN como del PRD de poder influir en las negociaciones para consecuentemente reflejarse en las reformas aprobadas.

## 2.2 El Congreso de la Unión y las Coaliciones

Para llevar a cabo las negociaciones y aprobación de reformas, se deben de tomar en cuenta los partidos políticos en el Congreso y por supuesto su distribución de los escaños. Para la legislatura LXII, la distribución de los escaños para la Cámara de Diputados y Senadores fue la siguiente:

Composición partidista de la Cámara de Diputados 2012-2015, LXII Legislatura.

Partido Político	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Total
PRI	157	50	207
PAN	52	62	114
PRD	57	44	101
PVEM	19	14	33
PT	8	11	19
MC	7	9	16
PNA	0	10	10
<b>Total</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>

Fuente: H. Cámara de Diputados, 28 de octubre de 2012.

Composición partidista de la Cámara de Senadores 2012-2015, LXII Legislatura.

Partido Político	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Total
PRI	43	11	54
PAN	29	9	38
PRD	16	6	22
PVEM	5	2	7
PT	3	2	5
MC		1	1
PNA		1	1
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>32</b>	<b>128</b>

Fuente: H. Cámara de Senadores, 29 de noviembre de 2012.

Dicha distribución de los escaños es fundamental para que el partido en el gobierno determine los partidos políticos con los cuales negociara y además, que tipo de leyes aprobar, ya que habría reformas que determinados partidos políticos no estarían dispuestos ni siquiera a negociar.

El Pacto por México fue el documento que pese a la firma del mismo por sus respectivos líderes, no tuvieron el apoyo total en sus partidarios especialmente en los partidos de oposición como fue el caso del PAN y el PRD, entre tanto por las divisiones internas derivadas del proceso electoral federal del 2012.

Aunque una de las críticas que recibió dicho Pacto fue que dejara fuera de la discusión a sectores importantes de la sociedad, como organizaciones de la sociedad civil, a instituciones académicas y a los gobiernos de las entidades federativas. Si bien el Pacto por México logró agrupar a las principales fuerzas políticas del país durante el primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto, fue exitosa en sus fines pero era muy vulnerable debido a la desconfianza ante la duda del uso de los programas sociales con fines electorales, además de los desacuerdos de los partidos de oposición con varias reformas tanto en el sentido

mismo de las reformas, como en la forma en que se desarrolló el proceso legislativo.

Por otra parte, la firma de este Pacto fortalecía a las oposiciones dentro de los partidos políticos, ya que tanto dentro del PRD como del PAN, había sectores importantes que rechazaban dicho Pacto, acusando a los firmantes de alinearse al gobierno. Es por ello, que si dicho Pacto era deslegitimado sus firmantes también y consecuentemente aquellos que se negaron a apoyarla y que además la cuestionaron lo capitalizarían políticamente, entre ellos por supuesto estaría Andrés Manuel López Obrador, que cuestionaría dicho Pacto y que finalmente se retiraría del PRD para formar un movimiento y posteriormente convertirlo en un partido político, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

Debido precisamente la composición plural del Congreso la Unión, se buscaba puntos de coincidencia. Por ello era fundamental al disposición a la negociación y el dialogo. “Así la negociación es un proceso de resolución de un conflicto entre dos o más partes, mediante el cual ambas o todas las partes modifican sus demandas hasta llegar a un compromiso aceptable para todos” (Kennedy, 1991).

Por lo que la consecuencia del proceso de negociación, los involucrados llegan a un acuerdo que no se hubiera podido llegar de manera individual, además del mejoramiento de su situación precedente a la negociación (Korobkin, 2009, págs. 1-6). En definitiva, en la negociación política es de gran relevancia tomar en cuenta los procedimientos llevados a cabo por parte de quienes intervienen, los intereses en juego, el cálculo de los efectos de las decisiones y particularmente los límites de lo que puede ceder, es decir, hasta donde es posible el intercambio entre los involucrados para que obtenga resultados favorables (Arrieta Cenicerros & Ramírez Arriaga, 2016, pág. 123).

El Pacto por México vino consigo un cambio institucional asentada en I participación activa del Presidente de la República y su partido en las negociaciones con el PAN y el PRD. Dichos partidos tuvieron desde el inicio el derecho a decidir los lineamientos para conformar las propuestas de las

discusiones, aprovechando la iniciativa presidencial como base central de las reformas, incluso los grupos parlamentarios de oposición mostraron interés para promover modificaciones a la iniciativa rectora. De acuerdo a la participación de estos grupos durante los debates, es posible afirmar que el Poder Legislativo estuvo lejos de estar supeditada al Ejecutivo (Arrieta Ceniceros & Ramírez Arriaga, 2016, págs. 126-127).

La dinámica legislativa basada en la negociación permite comprender los factores que contribuyeron a la formación de coaliciones legislativas. Es por ello, importante mencionar el papel que jugó el Consejo Rector del Pacto en esos logros, ya que mediante sus secretarías técnicas daba seguimiento a las decisiones tomadas y a las resoluciones de las mesas de trabajo; además, atendió las directrices estipuladas, discutió las diferencias y estableció los límites de las iniciativas. Debido a ello, las reformas como la educativa se logró un acuerdo tripartito; mientras que las reformas política, energética y fiscal a pesar de la falta de unanimidad, consiguieron sortear los intereses contrapuestos (Arrieta Ceniceros & Ramírez Arriaga, 2016, págs. 127-128).

Con un Congreso dividido que no podía garantizar mayoría determinantes debido a la pluralidad en el Congreso de la Unión, sólo quedaba conseguir el medio para unificar a las diferentes fuerzas políticas del país mediante objetivos comunes, o en alianzas consolidadas para poder gobernar (Zamitiz Gamboa, El significado del Pacto por México, 2015, pág. 8). “El hallazgo se dio con el Pacto por México, del cual nadie tuvo noticias del modo como se acordó (tiempo después se dijo que el promotor original había sido el PRD), hasta que el presidente y los dirigentes de los partidos lo anunciaron y lo signaron (Córdova, 2013, pág. 13). En tal sentido, se podría considerar a tal Pacto, como un canal de mediación política de los intereses particulares en varios asuntos de interés público (Aguilar, 2013, pág. 14).

En consecuencia, lograr aprobar las reformas del Pacto por México, significaba el riesgo de las diferencias entre los propios partidos políticos que integraban dicho acuerdo, no solo por tener diferentes visiones en diversos temas, sino porque como partidos políticos representaban diferentes intereses, por lo que por

supuesto dicha agenda afectaba a los intereses a diferentes factores reales de poder en México.

El Pacto por México fue un instrumento que estableció la agenda legislativa, que significó que mediante reformas a la constitución y leyes secundarias modificaron profundamente el diseño institucional en áreas estratégicas del gobierno y en diversos ámbitos políticos, por ejemplo en crear y fortalecer organismos reguladores autónomos. El Pacto finalizó con la salida del PRD de su Consejo Rector el 28 de noviembre de 2013. (Zamitz Gamboa, El significado del Pacto por México, 2015, pág. 15)



## **2.3 Las Reformas Estructurales de Enrique Peña Nieto**

Las 11 reformas conocida como “Reformas estructurales” de Enrique Peña Nieto fueron aprobadas en un tiempo relativamente corto. Sin embargo, debemos recordar que no todas las reformas fueron aprobadas por consenso, en algunas tuvo una aprobación de manera muy clara, mientras que en otra había una férrea resistencia de parte de algunos partidos políticos que dejaba claro que dicho Pacto si bien existían punto de encuentro en muchos temas, en otras era puntos contrapuestos.

La siguiente tabla muestra las respectivas reformas mencionadas, sus respectivas fechas de aprobación y publicación, así como los votos a favor, en contra y abstenciones que se presentaron durante su aprobación.

### **La reforma Laboral**

La reforma laboral fue se ubica en pleno periodo de la transición gubernamental entre las administraciones de los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. Fue la primera reforma aprobada de entre las 11 que aprobarían por el Pacto por México.

Fue el 1 de septiembre de 2012, el día en que el presidente Felipe Calderón Hinojosa presentó una iniciativa de reforma a la Ley Federa del Trabajo, bajo la iniciativa preferente<sup>30</sup>. La reforma laboral aprobada ha significado una mayor flexibilización del mercado de trabajo, particularmente en el costo salarial, lo que a

---

<sup>30</sup> De acuerdo con el Artículo 71, fracción IV, señala que el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales.

opinión de muchos crítico se ha traducido en la precarización del trabajo, ya que baja esta nueva reforma laboral se permitiría nuevas modalidades de contratación como es el caso de la subcontratación y el trabajo temporal. Otro elemento más que ha contribuido a elevar la precarización del trabajo, ha sido la reducción de la protección sindical, lo cual no es nuevo con la reforma laboral de Peña Nieto, ya que la protección sindical se ha reducido desde mediados de los años ochenta. En definitiva, esta reforma laboral flexibiliza la contratación y despido de trabajadores. Pese a que el gobierno ha señalado que uno de sus mayores logros es la creación de empleos con esta nueva reforma, se ha conseguido en condiciones de precariedad.

En la Cámara de diputados la coalición legislativa que permitió su aprobación fue la realizada por 3 partidos políticos y 351 votos a favor, 128 votos en contra y 10 abstenciones, los votos a favor fueron 209 del PRI, 114 del PAN, y 28 del PVEM. Fue rechazado por 128 votos en contra, de los cuales 100 fueron del PRD 13 del PT y 15 del MC. Al mismo tiempo que hubo 10 abstenciones de PNA. Finalmente su aprobación se dio el 28 de septiembre del 2012

En la Cámara de Senadores la coalición legislativa que permitió que se aprobara fue la realizada por 3 partidos políticos y un legislador sin grupo parlamentario, y con 99 votos a favor, de los cuales 54 fueron del PRI, 37 fueron del PAN, 7 fueron del PVEM y 1 sin grupo parlamentario. Mientras que 28 votaron en contra con 1 del PRI, 21 del PRD, y 6 del PT. Con cero abstenciones. Para que finalmente fuera publicado el 30 de noviembre del 2012.

## Reforma Educativa

La reforma educativa tuvo como objetivo según quienes lo proponían, la mejora educativa, que implicaría la evaluación educativa de los profesores. Propuesta que tras varias negociaciones finalmente significó que los profesores que no aprobaran dicha evaluación serían removidos a cargos administrativos. Se reforman los artículos 3º, fracciones III, VII y VIII y 73, fracción XXV; y se adiciona la fracción IX, al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La reforma educativa colocaba en su agenda la necesidad de recuperar la rectoría del Estado en la educación, a partir de la evaluación educativa, y particularmente la evaluación docente (Martínez Bordón & Navarro Arredondo, 2018, pág. 13). Es decir, la reforma educativa estuvo dirigida a arrebatar el control de los sindicatos sobre la educación (Pellicer, 2015, pág. 13). De entre los puntos más destacados de esta reforma, sobresalen el servicio profesional docente con base en concursos de oposición: para el ingreso, promoción y permanencia en la educación básica y media superior que imparta el Estado; la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación con atribuciones para evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en el nivel básico y medio superior y facultó al Congreso del Unión para expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios (CESOP, 2019, págs. 12-13).

La reforma educativa fue aprobada en la Cámara de Diputados en coalición legislativa por 6 partidos políticos y con 360 votos a favor, 51 votos en contra y 20 abstenciones, entre los que votaron a favor 191 fueron del PRI, 99 del PAN, 40 del PRD, 21 del PVEM, 8 del PT y 1 al MC. Mientras que tuvo 51 votos en contra, de los cuales 1 fue del PAN, 31 del PRD, 3 del PT y 16 de MC. Respecto a las abstenciones tuvo 20, de los cuales 8 fueron del PRD, 1 del PVEM, 2 del PT y 9 del PNA.

En la Cámara de Senadores la coalición legislativa que permitió su aprobación fue la realizada por 5 partidos políticos y con 113 votos, 11 votos en contra y 0

abstenciones, de entre los votos a favor 55 fueron del PRI, 36 del PAN, 14 del PRD, 7 del PVEM y 1 del PT. Mientras que tuvo 11 votos en contra de parte de 2 partidos políticos de los cuales fueron, 7 votos en contra del PRD y 4 del PT. En cuanto a la abstención no tuvo ninguno. Finalmente fue aprobada el 26 de febrero del 2013.

### **Nueva Ley de Amparo**

Se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Entre las innovaciones, se define el acto de autoridad independientemente de la naturaleza formal de quien se emitió, cuya protestad derive de una norma general y abstracta, que sea unilateral e imperativa sobre el quejoso, que sea asimilable por ley a una función pública y que no tenga un medio adecuado o vía ordinaria para remediarlo y, que lo deje en un estado de indefensión. Todo ello amplía el concepto de autoridad responsable. Además, el juicio de amparo procede por violación a normas generales, actos u omisiones que transgredan los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado. Se posibilitan actuaciones electrónicas mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la forma electrónica, conforme a la regulación que emita el Consejo de la Judicatura Federal.

Se especifican que los tribunales federales conocerán de los procedimientos relacionados con los delitos del orden federal y con las controversias del orden mercantil. Se determinan con precisión la incompetencia de origen del juicio de amparo para conocer controversias en materia electoral. Se incorpora la procedencia del juicio de amparo por violaciones a un interés legítimo, individual o colectivo, siempre que el quejoso alegue que la norma, acto u omisión reclamando violan los derechos previstos en el artículo 1 de la Ley de Amparo. Se dota de efectos generales de las sentencias de amparo, estableciendo que la jurisprudencia en la que se determine la inconstitucionalidad de una norma general, excepto en materia tributaria, tendrán efectos generales. Por otra parte, se establece, que procede el recurso de revisión en el amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia. (Cárdenas, La Nueva Ley de Amparo , 2013, págs. 389-390).

En cuanto a su aprobación, en la Cámara de Diputados fue aprobado en coalición legislativa el 12 de febrero del 2013 por 7 partidos políticos y con 435 votos a favor, 18 votos en contra y 6 abstenciones, de los votos a favor 194 votos fueron del PRI, 108 del PAN, 85 del PRD, 25 del PVEM, 10 del PT, 10 del PNA y 3 de MC. Al mismo tiempo fue rechazado con 18 votos, de los cuales 1 fue del PRD, 3 del PT y 14 fueron de MC. Mientras que 6 se abstuvieron, de los cuales fueron 3 del PRD, 1 del PVEM, 1 del PT y 1 de MC.

En la Cámara de Senadores fue aprobada el 20 de febrero del 2013 en coalición legislativa por 5 partidos políticos y con 102 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstenciones, de los votos a favor 50 fueron del PRI, 33 fueron del PAN, 12 fueron del PRD, 5 del PVEM y 2 del PT. Y cero votos en contra. Finalmente se publicó el 2 de abril del 2013.

## Reforma de Telecomunicaciones

Se reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En dicha reforma constitucional se señala que el Estado mexicano se compromete en el Artículo 6° a diseñar una inclusión de política digital universal, con metas anuales y sexenales para garantizar que a la población se le garantice el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet.

Entre otras medidas que consiguiera garantizar el ejercicio del derecho a la información son: prohibir la transmisión de publicada o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, así como establecer los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección; además establecer un organismo público descentralizado y autónomo en el cual, con el fin de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva, dicho organismo contaría con un Consejo Ciudadano integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente (Valdés Vega, 2015, pág. 90).

Respecto a las concesiones del espectro radioeléctrico, a continuación se presenta lo establecido por la reforma:

- Se otorgarán mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico.
- Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo mecanismos de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento.

- La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones para revocar el título de concesión cuando, entre otras causas, se incumplan las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas; cuando haya revocación de concesiones, el IFT dará aviso previo al Ejecutivo a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio.

En cuanto a su aprobación, en la Cámara de Diputados esta reforma fue aprobada el 21 de marzo del 2013 en coalición legislativa por 6 partidos políticos y por 414 votos a favor, 50 votos en contra y 8 abstenciones, de los votos a favor, fueron 209 votos del PRI, 107 del PAN, 56 del PRD, 25 del PVEM, 7 del PT y 10 de PNA. Mientras que 50 votaron en contra, de los cuales 26 votos fueron del PRD, 5 del PT y 19 de MC. Además de 8 abstenciones de los cuales 7 votos fueron del PRD y 1 del PT.

En la Cámara de Senadores fue aprobado en coalición legislativa el 30 de abril del 2013 por 4 partidos políticos y con 112 votos a favor, 3 votos en contra y 2 abstenciones, de los votos a favor, 50 votos fueron del PRI, 37 del PAN, 20 del PRD y 5 del PVEM. Mientras que en los que votaron en contra, fueron 3 y todos fueron del PT, en cuanto a las abstenciones que fueron 2, y ambas fueron del PT. Finalmente fue publicada el 11 de junio del 2013.

### **Competencia económica**

Se reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma significó la creación de tribunales especializados de competencia económica, que permite que la revisión judicial de las resoluciones de la Comisión

Federal de Competencia Económica (COFECE) y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) tenga un nivel de conocimiento específico y de sofisticación jurídica y económica de la materia que permita la construcción de mejores resoluciones judiciales, la creación de la COFECE como órgano con autonomía constitucional, los agentes económicos podrán proponer medidas correctivas de hacerse merecedores de sanciones; asimismo, la eventual desincorporación o enajenación de activos de las empresas que ordenen la COFECE sólo podrá hacerse efectivas cuando se resuelvan juicios de amparo interpuestos, en el caso de audiencias se establecerán un mecanismo donde todos los agentes económicos se encuentren cara a cara ante los comisionados y planteen puntos centrales de su línea de argumentación, aumenta el plazo de 20 a 45 días para que los agentes económicos con (Solana Sentíes, 2015, págs. 67-68,70).

En cuanto a su aprobación, en la Cámara de diputados fue aprobada el 29 de abril del 2014 en coalición legislativa que permitió su aprobación por 5 partidos políticos y manifestada en 408 votos a favor, 56 en contra y 7 abstenciones, de los votos a favor 205 fueron del PRI, 103 del PAN, 64 del PRD, 27 del PVEM y 9 de PNA. Mientras que en contra, 56 votaron en contra de los cuales 26 fueron del PRD, 14 del PT y 16 de MC. Así como 7 abstenciones, todas del PRD.

Mientras que en la Cámara de Senadores, la coalición legislativa que permitió su aprobación fue la realizada por 4 partidos políticos y un legislador sin bancada parlamentaria, cuya votación fue de 107 votos a favor, de los cuales 51 fueron del PRI, 28 del PAN, 20 del PRD, 7 del PVEM, y 1 legislador sin grupo parlamentario. Mientras que los que votaron en contra fueron 5, de los cuales todos fueron del PT. Mientras que hubo 1 abstención del PT. Finalmente fue publicada el 23 de mayo del 2014.



## Reforma Financiera

Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley de Agrupaciones Financieras. La reforma tiene como antecedente los compromisos 62 y 63 del Pacto por México, en los cuales se estableció la necesidad de ofrecer créditos accesibles especialmente para infraestructura, pequeñas empresas y medianas empresas, por lo cual se busca que se buscaba modificar el marco legal planteado concretamente dos propósitos centrales que en México haya más créditos y éste sea más barato, y para conseguirlo se basarían en cinco pilares, los cuales serían, incrementar la competencia en el sector bancario, fomentar el crédito a través de la banca de desarrollo, ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas, mantener un sistema financiero sólido y prudente y hacer más eficaces a las instituciones financieras y el actuar de las autoridades en la materia. (Andrade Hernández, Domínguez Rivas, Huerta Pineda, & Lugo Delgadillo, 2016, págs. 57-58).

Incrementar la competitividad del sector bancario y financiero del país también era un objetivo primordial, ya que se pensaba que con ello se conseguiría que los créditos fueran accesibles para familias y empresas (Loría & Robles, 2020, pág. 74). El diagnóstico del gobierno 2012-2018 era que esta tendencia se explicaba centralmente por la caída secular de la productividad total de los factores, que a su vez se explicaba por el alto y creciente grado de informalidad de la economía mexicana, que imposibilita la capacidad laboral, el acceso al crédito y, por ende, el despegue de la inversión (Loría & Robles, 2020, pág. 75) n. De esta manera, formalización-acceso al crédito-capacitación-inversión-productividad-crecimiento era una cadena causal crucial claramente definida para salir de la trampa de lento crecimiento y con ello acelerar el desarrollo económico (Loría & Robles, 2020, pág. 77).

De esta manera, las modificaciones a la ley tenía como objetivo, por una parte, incrementar la competencia del sector financiero y hacer más accesible el crédito

para el sector privado, esto constituía un objetivo expansionista, y por otra parte, la implementación de medidas prudenciales y regulatorias buscaba mantener la solvencia del sistema y evitar futuras crisis del sistema de pagos (FUNDEF, 2014).

En la Cámara de Diputados fue aprobada el 10 de septiembre del 2013 en coalición legislativa por 6 partidos políticos y con 383 votos a favor, 63 en contra y 14 abstenciones, de los votos a favor, 191 fueron del PRI, 97 del PAN, 59 del PRD, 27 del PVEM, 8 del PNA y 1 de MC. Mientras que los votos en contra fueron 63, de los cuales 6 fueron del PAN, 29 del PRD, 12 del PT y 16 de MC. En cuanto a la abstención se ubicó en 14 votos, de los cuales 8 fueron del PAN, 4 del PRD y 2 del PT.

En la Cámara de Senadores fue aprobado el 26 de noviembre del 2013 en coalición legislativa por 3 partidos políticos además de un legislador sin grupo parlamentario, con un total de 91 votos a favor, 24 votos en contra y 1 abstención, de los votos a favor, 48 fueron del PRI, 37 fueron del PAN, 5 del PVEM y 1 voto de un legislador sin grupo parlamentario. Mientras que fue rechazado por 24 legisladores, de los cuales 19 fueron del PRD y 5 fueron del PT. En cuanto a la abstención solo hubo un voto que fue del PAN. Finalmente su publicación fue el 10 de enero del 2014.

### **Reforma Hacendaria**

Esta reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal de Derechos y se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta.

A partir de esta reforma, se creó el Régimen de Incorporación Fiscal, que entre sus principales características son:

- Sujeto: Personas físicas que realicen únicamente actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera, para su realización, título profesional, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial obtenidos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido la cantidad de dos millones de pesos.
- Objeto: Las actividades empresariales o la prestación de servicios.
- Base: Restando, de la totalidad de los obtenidos, las deducciones autorizadas, las erogaciones efectivamente realizadas en el mismo periodo para la adquisición de activos, gastos y cargos diferidos y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagadas en el ejercicio.
- Tasa o Tarifa: Tarifa bimestral progresiva.
- Periodicidad de pago: Pago definido bimestral, a más tardar el día 17 de los meses de marzo, mayo julio, septiembre, noviembre y enero del año siguiente.

Este Régimen considera una reducción del ISR determinado con el objetivo de estimular a las personas físicas a inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes bajo este régimen. Tratándose de este nuevo régimen, ya no son las entidades federativas las responsables de administrar a estos contribuyentes, sino que es directamente el Servicio de Administración Tributaria (SAT) quien tiene esta atribución, con el fin de incentivar aún más a quienes se encuentran en la informalidad (Gómez González, 2015).

En la Cámara de diputados fue aprobado el 31 de octubre del 2013 en coalición legislativa por 4 partidos políticos y con 297 votos a favor, 162 votos en contra y 1 abstención, de los votos a favor, 199 fueron del PRI, 64 del PRD, 25 del PVEM y 9 del PVEM. Mientras que los votos en contra, fueron 162, de los cuales 108 fueron del PAN, 26 fueron del PRD, 13 fueron del PT y 15 del MC. En cuanto a las abstenciones, hubo solo 1 abstención del PRD.

En la Cámara de Senadores fue aprobada el 29 de octubre del 2013 en coalición legislativa por 4 partidos políticos y un legislador sin grupo parlamentario, con un

total de 73 votos a favor, 50 votos en contra y cero abstenciones, de los votos a favor, 54 fueron del PRI, 1 fue del PAN, 10 del PRD, 7 del PVEM y un voto de un legislador sin grupo parlamentario. Finalmente fue publicado el 26 de diciembre del 2013.

### **Reforma de Transparencia**

Dicha reforma contiene modificaciones en materia de transparencia incluidas en el Pacto por México, motivo por el cual se consiguió entre los puntos más relevantes, la autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI). Pero además de ello se conseguiría los siguientes logros:

- Aumento en el cantidad de sujetos obligados: Mediante la modificación del Artículo 6 constitucional, se determina que se considera como sujeto obligado a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de los partidos políticos, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos, además de cualquier persona física o moral y sindicato que reciba y ejerza recursos públicos, además de que realice actos de autoridad en cualquier nivel de gobierno se convierte en sujeto obligado. Lo cual permite modifica el aspecto legal, en el sentido de la exclusividad de algunos entes de ser sujetos obligados y otros no, por lo que al incrementarse el número de sujetos que son reconocidos como sujetos obligados se incrementa las facultades del IFAI para atender solicitudes de información, al mismo tiempo es una oportunidad para rastrear de una mejor manera los recursos que reciben algunas figuras, especialmente los nuevos sujetos públicos.
- Autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: La autonomía es una característica que el marco jurídico reconoce en pocos organismos en nuestro país, pues estas instituciones

además del presupuesto que se les asigna y su propia organización interna, es una forma de que el instituto no responda a ningún interés de grupo o partido. Entre ellas a que tenga sus propios objetivos y metas.

- Concesión al Congreso para expedir normatividad en materia de transparencia: Es decir, la prerrogativa del Congreso para expedir leyes de carácter general, así como reglas sobre los principios sobre la transparencia en México, entre tanto se suma dos temas que también el Congreso tendrá prerrogativa, el acceso a la información pública y la protección de datos personales, lo que implica que al menos en términos generales será el Congreso quien determine la forma de organización y administración de la información pública que emitan todos los sujetos obligados.
- Modificación de la estructura interna del IFAI: La modificación interna conlleva a incrementar de cinco comisionados a siete, en cuanto a la organización, se determina la creación de nuevas direcciones que sustituyen a las secretarías anteriores, así como la agrupación de las comisiones que trabajarán organizadas por temas importantes.
- Organización de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: Otros de los puntos relevantes fue la determinación de que todas las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecieran órganos autónomos locales con el objetivo de colaborar con el IFAI.

En conjunto la Reforma en Materia de Transparencia ha venido a consolidar luchas de antaño y establecer nuevos objetivos, todo con la finalidad de crear un sistema homologado que permita conocer el ejercicio del quehacer gubernamental y hacer consciente a toda la población mexicana de ejercer su derecho a la ciudadanía.

La Cámara de Diputados aprobó esta reforma el 26 de noviembre del 2013 en coalición legislativa por 7 partidos políticos y con 424 votos a favor, 16 votos en contra y 4 abstenciones, mientras que de los que votaron a favor 195 fueron del

PRI, 103 del PAN, 88 del PRD, 24 del PVEM, 1 del PT, 9 de PNA y 4 de MC. Mientras que los votos en contra fueron 16, de los cuales 1 fue del PRD, 8 del PT y 7 de MC. En cuanto a las abstenciones, solo hubo 4 y todas fueron de MC.

La Cámara de Senadores, aprobó esta reforma el 20 de noviembre del 2013 por 4 partidos políticos y un legislador sin grupo parlamentario, con un total de 90 votos a favor, 6 votos en contra y cero abstenciones, de los votos a favor 46 fueron del PRI, 29 fueron del PAN, 10 fueron del PRD, 4 fueron del PVEM y 1 voto de un legislador sin grupo parlamentario. En cuanto a los votos en contra fueron 6 y todos fueron del PT. Respecto a las abstenciones, no hubo ninguna. Finalmente fue publicado el 7 de febrero del 2014.

### **Reforma Código Nacional de Procedimientos Penales**

Se reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación; y de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El ordenamiento de la reforma tiene como fin avanzar en la implementación del sistema acusatorio en México. Pese a que el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) no está expresamente regulada la figura del arraigo, dicho código reconoce que otras leyes pueden ser puede llegar a incluir restricciones a la libertad personal, al mismo tiempo deja la opción para que otras leyes especiales puedan regularlo. Entre los más destacado el CNPP reconoce en su artículo 19 reconoce el derecho a la libertad personal y establece como medidas cautelares el

sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o entidad o, lo más delicado, el internamiento a una institución determinada. El código no delimita los delitos donde sea legítimo imponer la medida cautelar de sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada, el CPP únicamente establece la supervisión de que a quien se le encargue el cuidado o la vigilancia, cumpla sus obligaciones establecidas (Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, 2015, págs. 23-24).

La reforma fue aprobada en la Cámara de diputados el 3 de diciembre del 2013 en coalición legislativa por 5 partidos políticos y con 318 votos a favor, 114 votos en contra y 2 abstenciones, de los votos a favor 184 fueron del PRI, 105 del PAN, 22 del PVEM, 6 fueron del PNA y 1 de MC. En cuanto a los votos en contra fueron 114 votos, de los cuales 85 fueron del PRD, 13 del PT y 16 de MC. Respecto a las abstenciones fueron 2, y ambos fueron del PRI.

La reforma fue aprobada por la Cámara de Senadores el 5 de diciembre del 2013 en coalición legislativa por 5 partidos políticos y un legislador sin grupo parlamentario, con un total de 106 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, de los votos a favor 50 fueron del PRI, 28 del PAN, 17 del PRD, 5 del PVEM, 5 del PT y 1 voto de un legislador sin grupo parlamentario. Finalmente fue publicado el 5 de marzo del 2014.

### **Reforma Político-Electoral**

A criterio de Héctor Zamitiz, esta reforma es producto del gradualismo de reformas negociadas que tenían como objetivo el mejoramiento de las condiciones del orden político-institucional, debido a la necesidad de satisfacer puntos que cuestionaron el comportamiento de los actores y el funcionamiento del sistema electoral en las elecciones del federales del 2012, aunque algunos de los temas de la reforma fueron incluidos del Pacto por México, en la sección de

Gobernabilidad democrática, particularmente la reforma político-electoral nos menciona la autora fue una moneda de cambio que el PAN en alianza con el PRD fue imponiendo al PRI que no presentó ninguna propuesta. Finalmente mediante la elaboración de una sola propuesta con base a 38 iniciativas acumuladas en los últimos años, entre las cuales el PAN y el PRD impulsaron la desaparición de los institutos electorales estatales para crear el Instituto Nacional Electoral, ya que al PAN le interesaba limitar la injerencia de los gobernadores y de las élites locales en las elecciones de las entidades federativas (Zamitiz Gamboa, La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?, 2017, págs. 14-15). Entre lo más destacado de la reforma se encuentra un nuevo sistema electoral, de tal manera en que rediseña la autoridad electoral, se reformula el sistema electoral con el fin de hacerlo nacional, desaparece el Instituto Federal Electoral (IFE) y en su lugar se crea el INE, el nuevo sistema electoral se le asigna nuevas atribuciones de organización electoral en el ámbito estatal aparte de la federal, sin embargo se conservan los institutos electorales locales, que se llamarían órganos públicos locales electorales (OPLEs) (Castellanos Cereceda, 2016, pág. 46). La política electoral, además entre otros puntos, da luz verde a la reelección de legisladores y alcaldes municipales (Pellicer, 2015, pág. 13).

Dicha reforma también creó un Sistema Profesional Electoral Nacional (SPEN), reglamentado por el INE, se establece un nuevo modelo de fiscalización, además se incorpora, nuevas causales de nulidad en aspectos financieros de los comicios y acceso a los medios de comunicación como lo es por rebase de topes de campaña, por haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita y por la compra de cobertura informativa en radio y televisión, el modelo de comunicación modifica la restricción de la propaganda negativa, se establece como precepto constitucional que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la paridad de género, se eleva la proporción de votos necesaria para que un partido político mantenga su registro y el consecuente acceso a prerrogativas para lo cual se necesitaría el 3% de la votación válida emitida en las elecciones para renovar el Poder Ejecutivo o en las cámaras del Congreso de la Unión, por otra parte, el INE



queda encargado de investigar, integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del TEPJF por infracciones vinculadas con presuntas violaciones sobre propaganda política, electoral y gubernamental, actos anticipados de campaña y acceso a medias de comunicación, en cuanto a las candidaturas independientes esta reforma reglamentó el modelo de candidaturas independientes a nivel federal, lo cual permitió establecer requisitos, plazos y mecanismos de acceso a tiempos de radio y televisión, así como financiamiento público (Castellanos Cereceda, 2016, págs. 49-52).

La reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados el 5 del diciembre del 2013 en coalición legislativa por 5 partidos políticos y con 409 votos a favor, 69 votos en contra y 3 abstenciones, de los votos a favor 209 votos fueron del PRI, 110 del PAN, 53 del PRD, 28 del PVEM y 9 de PNA. Mientras que los votos en contra fueron 69, de los cuales 40 fueron del PRD, 13 del PT y 16 de MC. En cuanto a las abstenciones hubo 3, todos del PRD.

En la Cámara de Senadores fue aprobada el 13 de diciembre del 2013 por 99 votos a favor, 11 en contra y 2 abstenciones, de los votos a favor 50 fueron del PRI, 32 del PAN, 13 del PRD y 4 del PVEM. En cuanto a los votos en contra fueron 11, de los cuales fueron 1 del PAN, 5 del PRD y 5 del PT. Mientras que solo hubo dos abstenciones, 1 del PAN y 1 del PT. Finalmente fue publicado el 10 de febrero del 2014.

## Reforma Energética

Entre los cambios constitucionales, se encuentra la modificación al artículo 25 que consistió en la conversión de PEMEX y la CFE, que pasó de organismo públicos descentralizados a empresas productivas del Estado (EPE), creándose en consecuencia un régimen especial establecido en la Ley de Petróleos Mexicanos y en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad. El cambio fundamental en el artículo 27 tiene que ver con la redefinición de su contenido, para autorizar constitucionalmente los contratos y las concesiones a través de los contratos de licencia, que en realidad eran concesiones (Vargas Suárez, 2015, págs. 131-132).

Por otra parte, en cuanto a los riesgos que muchos consideran que conlleva esta reforma, se encuentra la extinción y extranjerización de PEMEX y de la CFE, la gradual pérdida de la renta petrolera, los riesgos de la seguridad energética en todo el sistema energético al cambiar la racionalidad de un organismo de servicio público a una empresa basada en criterios de ganancia, aumentos en los precios de los combustibles, despojo de tierras a ejidatarios, pueblos y comunidades indígenas, así como a particulares en el campo y la ciudad por parte de empresas nacionales y extranjeras, un mayor deterioro ambiental y agotamiento de los recursos acuíferos con la explotación de los hidrocarburos no convencionales por medio del proceso de fracturación hidráulica o fracking (Vargas Suárez, 2015, pág. 133). En síntesis la reforma energética y sus leyes secundarias permiten que empresas privadas nacionales o extranjeras inviertan en México en la exploración y explotación de hidrocarburos: petróleo, gas y sus derivados (Merchand, 2015, pág. 134).

Entre las principales modificaciones a la Constitución Política de México en materia energética.

<b>Artículo</b>	<b>Modificaciones</b>
<i>25, párrafo cuarto</i>	PEMEX y CFE se convierten en empresas productivas del Estado.
<i>27, párrafo sexto</i>	Permite la participación de empresas privadas en actividades de la industria eléctrica.
	No se otorgan concesiones en transmisión y distribución de energía eléctrica.
<i>27, párrafo séptimo (se adiciona)</i>	Permite la participación de empresas privadas a la exploración y producción de hidrocarburos.
	El Estado mantiene la propiedad de los hidrocarburos.
<i>28, párrafo cuarto</i>	El Estado ejerce la planeación, control, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como la exploración y extracción de hidrocarburos en términos de los párrafos 6 y 7 de la Constitución.
<i>28, párrafo sexto</i>	Se establece el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
<i>28, párrafo octavo (se adiciona)</i>	Se crean nuevos órganos reguladores en materia de energía y se adecua el marco legal de los existentes.

Fuente: (Díaz, Condor, & González, 2014, pág. 2)

La nueva ley de hidrocarburos es una de las más importantes del paquete de la reforma energética secundaria, la cual contienen normas secundarias que son abiertamente inconstitucionales, algunas de sus inconstitucionalidades son que la ley no respeta principios vigentes de la Constitución, como la que señala que el Estado mantiene la rectoría económica; el que señale que la Nación conserva la propiedad originaria, directa, inalienable e imprescriptible sobre los recursos naturales; el que establece que los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo pertenecen a la Nación, que la extracción y exploración de hidrocarburos son de interés social; el que alude a que los hidrocarburos al salir del subsuelo son de la nación porque la participación de los particulares en el sector es para que el Estado obtenga ingresos tenga en primer lugar para que de esta manera ayude al

desarrollo de largo plazo de la nación y no para beneficios particulares, finalmente el que expone que los hidrocarburos son recursos para el desarrollo de la nación, y en consecuencia no pueden ser estimados como simples commodities (Cárdenas, La reforma energética y transformación del derecho público, 2019, pág. 27). La reforma energética, en su punto central es la apertura de la actividad en materia de hidrocarburos a la iniciativa privada nacional y extranjera, lo cual representa un giro de 180 grados en el pensamiento que dominó durante más de 70 años. Tomando en cuenta la riqueza petrolera existente bajo el suelo nacional, la importancia de los yacimientos de gas de lutita en el norte de México y la serie de obras que van asociadas a su exploración y distribución (Pellicer, 2015, pág. 13).

Entre los cuestionamientos a esta reforma, es que se concibe como una desviación de poder económico, que se entiende cuando un Estado no cumple con sus deberes de defender la soberanía nacional y permite que las riquezas nacionales queden en manos monopólicas de un cerrado grupo de empresas transnacionales, en dicha desviación de poder económico, el Estado puede emplear sus instituciones legitimadoras mediante la instrumentalización de leyes y normas, como sería el caso de la reforma energética (Merchand, 2015, pág. 129).

Entre otros elementos, podemos señalar sobre la reforma energética, es que el Estado mexicano es reducido por la reformas a mínimos con el objetivo de favorecer al mercado internacional, así también como la privatización del derecho público manifestada la protección de las inversiones extranjeras sobre las nacionales, la aplicación del derecho privado de manera supletoria en la materia, el régimen fiscal de los contratos regida por el derecho privado, así como las expropiaciones simuladas son consulta vinculante a los pueblos originarios y a la sociedad bajo la figura de ocupaciones temporales o servidumbres que se realizarán, no para garantizar una causa pública, sino para satisfacer el interés privado de los contratistas. (Cárdenas, La reforma energética y transformación del derecho público, 2019, págs. 74-75)

Estas modificaciones representaron un cambio estructural de gran importancia para el sector energético de México, porque esto significó que el sector privado pueda participar de forma amplia en diversas actividades que antes eran exclusivos o reservados totalmente al Estado mexicano mediante sus organismos paraestatales: petróleos mexicanos (PEMEX) en materia de hidrocarburos y la comisión federal de electricidad (CFE), en la energía eléctrica. De esta manera, se permitiría a los particulares ser contratados por el Estado para llevar a cabo actividades como el financiamiento, la instalación, el mantenimiento, la gestión, la operación y la ampliación de la infraestructura que fuese necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica (Torres Barrón, Nieto Vázquez, Medina Pérez, Facio Salazar, Fuentes Barragán, & Corella Martínez, 2015, pág. 46).

La reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados el 11 de diciembre del 2013 en coalición legislativa por 4 partidos políticos y con 354 votos a favor, 131 votos en contra y cero abstenciones, de los votos a favor 209 eran del PRI, 107 del PAN, 28 del PVEM y 10 de PNA. Mientras que 131 votos en contra, de los cuales fueron 1 del PRI, 3 del PAN, 95 del PRD, 13 del PT y 19 de MC. En cuanto a las abstenciones no hubo ninguna.

En la Cámara de Senadores fue aprobado el 10 de diciembre del 2013 en coalición legislativa por 3 partidos políticos y con 95 votos a favor, 28 votos en contra y cero abstenciones, de los votos a favor fueron 52 del PRI, 36 del PAN y 7 del PVEM. Mientras que votaron 28 en contra, de los cuales 1 fue del PRI, 2 del PAN, 19 del PRD y 6 del PT. En cuanto a la abstención no tuvo ningún voto. Finalmente fue publicado el 21 de diciembre del 2013.

## **Conclusiones**

Las reformas del Pacto por México fueron consideradas por la administración de Enrique Peña Nieto como un logro debido a la cantidad de reformas aprobadas, el tiempo en que se aprobaron y el cambio que estas reformas significaron. Organizaciones civiles como Mexicanos Primero y organizaciones como la Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos (OCDE) lograron que sus recomendaciones y propuestas se colocaran en la opinión pública y en la agenda de varios partidos políticos. Sin embargo, igualmente, recibieron críticas por ejemplo desde la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación porque muchos consideraron que tales reformas eran sólo la consecuencia de la imposición de las directrices de organizaciones extranjeras, oligarquías económicas y demás agentes que no tenían el propósito que el gobierno de Peña Nieto decía tener.

En el contexto de la pluralidad política del Congreso de la Unión en México, era complicada la aprobación de reformas constitucionales en tan poco tiempo y con el consenso de varios partidos políticos. El PRI en el Congreso de la Unión tuvo disposición de negociar el contenido de las reformas que proponía el Presidente Peña Nieto, todo con el fin de lograr aprobarlas. El contexto político actual, particularmente la pluralidad política significa la necesidad de negociar no solo dentro de los partidos políticos sino también entre los partidos políticos. El Pacto por México se convirtió en una plataforma para negociar y conseguir aprobar reformas en un tiempo muy corto.

En algunas reformas el PRI consiguió el respaldo del PRD y del PAN como en la reforma educativa, pero en otras ocasiones solo consiguió el respaldo de uno de ellos como en el caso de la reforma energética. Sin embargo, al final el PRI consiguió la aprobación de 11 reformas, la reforma laboral, la reforma educativa, Nueva Ley de Amparo, Reforma de Telecomunicaciones, Competencia Económica, Reforma Financiera, Reforma Hacendaria, Reforma de Transparencia, Reforma Código Nacional de Procedimientos Penales, Reforma Político Electoral, Reforma Energética.

## **Capítulo III. Reforma Constitucional en Materia Educativa.**

### **Introducción**

El Presidente Enrique Peña Nieto envió la Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la constitución política De los Estados Unidos mexicanos, en Materia Educativa, la cual es presentada el martes 11 de diciembre de 2012 en la Cámara de Diputados en la Legislatura LXII correspondiente al Primer Periodo de Sesiones del Primer Año de Ejercicio.

Dicha reforma educativa, según así expuesta por el gobierno de Peña Nieto, era transformar factores estructurales del funcionamiento del Sistema Educativo Nacional para conseguir que todas las personas gocen de su derecho a recibir una educación de calidad, además de enraizar el concepto de la educación de calidad como un derecho de las personas, pues se exigible este concepto o valor social incontrovertible al convertirlo en un derecho en la Carta Magna, al lo cual, insisten que la reforma tiene como propósito, en suma, asegurar el ejercicio equitativo del derecho de todos a una educación de calidad (INEE, 2015, pág. 18).

Esta reforma enfrenta intereses de varios sectores, como la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, así como la asociación Mexicanos Primero que ha sido dirigida por Claudio x. González.

### **Pregunta:**

**¿Cómo se modificó la reforma educativa?**

Los integrantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación hablan de intentos del gobierno por privatizar la educación, mientras que desde Mexicanos Primero señalan la importancia de la reforma educativa.

En el caso de las críticas a Mexicanos Primero se señala que se ha enfocado en promover la reforma Educativa, a la que se opone el magisterio, demandar el cumplimiento de la evaluación docente, la autonomía escolar y la planificación del presupuesto escolar por desempeño. Mexicanos Primero ha sido señalado como uno de los principales impulsores de la prueba Enlace y que se basa en el Desempeño Educativo Incluyente. Esta organización mencionan, fue fundada por Emilio Azcárraga Jean, propietario de la transnacional Televisa. En cuanto a Claudio X. González es señalado como el vocero de las principales campañas en contra de la Sección XXII y de la CNTE (OLPE , 2018).

## **Antecedentes**

El 9 de febrero de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional que estableció las bases de la obligatoriedad de la educación media superior. Tal como lo referido, con la aprobación de ambas Cámaras, el proceso legislativo se concretó el 9 de febrero de 2012 con la publicación en el DOF del decreto por el que se establece reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción del artículo 3º y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mientras que el 15 de noviembre de 2012 de 2012 los senadores Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, Juan Gerardo Flores Ramírez, Daniel Amador Gaxiola, Fidel Demédicis Hidalgo, Víctor Hermosillo y Celada, Raúl Morón Orozco, Ismael Hernández Deras, Claudia Artemiza Pavlovich, Martha Palafox Gutiérrez, Raúl Aarón Pozos Lanz, Juan Carlos Romero Hicks, Mely Romero Celis y María Marcela Torres Peimbert, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto que



reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en Materia de Educación Media Superior. Proyecto que reforma los artículos 3°, 4°, 9°, 37, 65 y 66; y se adiciona la fracción IX bis al artículos 12 y la fracción VI bis al artículo 13, todos de la Ley General de Educación. El objetivo de las reformas a la Ley General de Educación<sup>31</sup> (LGE): por una parte, es determinar las adecuaciones para cumplir con el decreto que establece la obligatoriedad, de tal manera en que hace efectivo la educación media superior.

Ya hacia finales del sexenio de Felipe Calderón, la cúpula del SNTE se había abierto al menos cinco frentes que habría de disputarle su poder de veto, entre los cuales se encontraba la sociedad civil organizada, los organismos internacionales, la coordinadora nacional por los trabajadores de la educación, la élite política y el sector empresarial. En el caso de la sociedad civil se consolida una alianza de los grupos excluidos por Elba Esther integrada por expertos, académicos y sin ninguna incidencia sobre la política educativa. En el caso de de los organismo internacionales, entre los que se encuentra la ONE, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial se pronunciaron de realizaron publicaciones con el necesidad de establecer nuevas reglas en torno a la relación entre el Estado y el SNTE, mientras que en el sector empresarial destacó el visible involucramiento de empresarios como Claudio X. González y Alejandro Ramírez en la constitución de Mexicanos Primero (Hernández & Del Tronco, 2017, pág. 308). Mexicanos Primero es una organización civil que se autodenomina como una comunidad de práctica y aprendizaje, que trabaja por el derecho a aprender de niñas, niños y jóvenes. Es decir, la élite política, el sector empresarial, los organismos internacionales y la sociedad civil organizada fueron actores que influirían la reforma educativa.

En el caso de la organización civil Mexicanos Primero, incluso realizó un documental conocido como De Panzazo, en donde se cuestionaba al sistema educativo y por supuesto, a la líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la

---

<sup>31</sup> La Ley General de la Educación es una norma que establece la concurrencia facultativa de los órdenes Federal, Estatal y Municipal y de los actores sociales involucrados en la educación, así como la de regular la intervención de los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.

Educación, Elba Esther Gordillo. Consiguiendo que temas como la calidad educativa se llevara a la agenda de varios partidos políticos y cada partido terminaría representando en el proceso legislativo diferentes intereses y visiones que cada uno tenía de la educación de calidad. En cuanto a organizaciones internacionales, el caso de la OCDE ha sido una de las organizaciones que entre sus recomendaciones al gobierno mexicano se encuentra temas como la calidad educativa y las evaluaciones a profesores.

Muchas de estas recomendaciones se plasmaron en el Pacto por México, sin embargo, tal acuerdo no estuvo apoyado por todos los integrantes de cada partido político que lo firmó. De hecho, el Pacto por México tuvo una fuerte oposición de muchos políticos no sólo del PRI, PAN y PRD, sino incluso se opusieron políticos de otros partidos que consideraban que firmar tal acuerdo era unirse al gobierno federal y en consecuencia era una aberración.

### **3.1 Reforma Educativa Propuesta por el Ejecutivo Federal**

En el artículo 3° Constitucional, con esta reforma se incluye: la calidad en la educación, la evaluación obligatoria, los concursos de oposición para ingresos, promociones, reconocimientos y permanencia, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y autonomía del INEE, así como la conformación de la Junta de Gobierno del mismo. En el artículo 73 fracción XXV se agrega el Servicio Profesional Docente (López Aguilar, Una reforma educativa contra los maestros y el derecho a la educación , 2013, pág. 63).

#### **De la calidad**

Siendo para esta iniciativa de tal importancia el imperativo de la calidad educativa. Para dicha iniciativa concibe que la calidad de los procesos educativos requiera

los esfuerzos a los que están obligados sus actores, es decir, poderes públicos, órganos de gobierno, autoridades, instituciones, maestros, organizaciones gremiales, expertos, padres de familia y la sociedad en conjunto. De tal manera que la reforma señala, que el propósito de impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación pasan por las modificaciones al orden jurídico hasta los acuerdos de voluntades entre el Ejecutivo Federal, los ejecutivos estatales, así como la organización sindical reconocida como, titular de las relaciones colectivas de trabajo en el caso de la educación básica así como otras dependencias y organismos que proveen educación media superior. En cuanto a las decisiones públicas se busca orientar tanto a la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, como el establecimiento de nuevos métodos y procedimientos en cuanto al funcionamiento del Sistema Educativo Nacional. La iniciativa presentada señala que el proceso educativo exige la conjugación de varios factores, sin embargo, recalca que es el desempeño del docente es el factor más relevante del aprendizaje, además de que el liderazgo de quienes ostenta funciones de dirección y supervisión serán determinantes. Por ello considera de gran importancia, la creación de un servicio profesional docente mediante una reforma constitucional (Diario de los Debates, 2012).

Por ello es que tienen como propósito de que una instancia experta asuma el papel de tema de la evaluación como órgano normativo nacional; que ofrezca información confiable y pertinente sobre la medición y evaluación sobre docentes, alumnos, directores, servicios educativos, etc. de ahí la creación de un órgano que desde el ámbito constitucional que tengas las facultades. Por ello busca establecer las bases para la creación de un servicios profesional docente y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, cómo máxima autoridad en materia de educación. Siendo así el propósito en el que está inspirado un servicio profesional docente, que establece las reglas de aplicación nacional para el ingreso, promoción y permanencia en la educación básica y media superior que imparta el Estado, mediante mecanismos que garanticen los adecuados conocimientos y las capacidades de quienes ostentan cargos dentro del servicio (Diario de los Debates, 2012).

## **El magisterio y la reforma constitucional**

El personal docente y con funciones de directores o supervisión en la educación forman parte de los trabajadores del Estado, la legislación laboral que los rige se encuentra en el apartado B del artículo 123 constitucional y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, además también se rigen por el Reglamento de las Condiciones de Trabajo y por el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la propia Secretaría, en la cual en cada entidad existen disposiciones equivalentes. (Diario de los Debates, 2012).

En este sentido se busca construir criterios, mecanismos e instrumentos de evaluación que permitan una valoración del desempeño del docente, es decir, una evaluación sólida y confiable para el magisterio servirá además para el otorgamiento de estímulos y reconocimientos a los profesores. Por ello es su propósito la de darle autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, a fin de constituirse en una entidad confiable que informe, asesore y brinde directrices que las autoridades consideraran para la elaboración de políticas públicas (Diario de los Debates, 2012).

## **Servicio profesional docente**

La reforma propone modificar el artículo 3° constitucional, a fin de establecer a nivel nacional las bases de creación de un servicio profesional docente que esté integrado por concursos de ingreso para profesores, así como la promoción de cargos en funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior. Por ello, la reforma propone que la ley reglamentaria del artículo 3° constitucional fije los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio (Diario de los Debates, 2012).

## Compromisos en el Pacto por México

En Pacto por México se firmaron una serie de compromisos, de los cuales del compromiso 7 al 15 fueron los destinados a la educación.

Compromisos del Pacto por México destinados a la Educación		
compromiso 7	Sistema de Información y Gestión Educativa	Se creará el Sistema de Información y Gestión Educativa a partir de un censo de escuelas, maestros y alumnos que le permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, haga posible una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas.
Compromiso 8	Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)	Se dotará de autonomía plena al INEE, consolidando un sistema de evaluación integral, equitativo y comprensivo, adecuado a las necesidades y contextos regionales del país.
Compromiso 9	Autonomía de gestión de las escuelas	Se robustecerá la autonomía de gestión de las escuelas con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, con el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

Fuente: Pacto por México.

Compromisos del Pacto por México destinados a la Educación		
Compromiso 10	Escuelas de tiempo completo	Se establecerán escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, con el firme mandato de aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico. En aquellas escuelas que más lo necesiten, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales.
Compromiso 11	Computadoras portátiles con conectividad	Se instrumentará un programa de dotación de computadoras portátiles con conectividad para todos los alumnos de 5º y 6º de primaria de escuelas públicas promoviendo la alfabetización digital, adecuando los contenidos educativos al uso de tecnología y capacitando al personal docente.
Compromiso 12	Crear el Servicio Profesional Docente (SPD)	Se establecerá un sistema de concursos con base en méritos profesionales y laborales para ocupar las plazas de maestros nuevas o las que queden libres. Se construirán reglas para obtener una plaza definitiva, se promoverá que el progreso económico de los maestros sea consecuente con su evaluación y desempeño, y se establecerá el concurso de plazas para directores y supervisores.

Fuente: Pacto por México.

Compromisos del Pacto por México destinados a la Educación		
Compromiso 13	Fortalecer la educación inicial de los maestros	Se impulsará la profesionalización de la educación inicial de los maestros apoyando a las normales para que impartan una educación de excelencia, aprovechando los conocimientos y el capital humano de las universidades públicas del país.
Compromiso 14	Incrementar cobertura en educación media superior y superior	Se asegurarán los recursos presupuestales necesarios para incrementar la calidad y garantizar la cobertura en al menos 80% en educación media superior y 40% en educación superior.
Compromiso 15	Programa Nacional de Becas	Se creará un Programa Nacional de Becas para alumnos de educación media superior y superior, en una primera etapa orientado en la totalidad a los alumnos provenientes de las familias ubicadas en los cuatro deciles con menos recursos. De igual forma, se impulsará un programa piloto de “beca-salario” en tres estados de la república para evaluar su eficiencia, impacto en la deserción y aprovechamiento escolar, con el fin de determinar el modelo más adecuado para generalizarlo gradualmente al resto del país.

Fuente: Pacto por México.

### **El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**

La presente iniciativa propone que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tenga las facultades de evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en el ámbito de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Proponiendo de esta manera en el artículo 3º fracción IX:

“El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la

educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello (Diario de los Debates, 2012):

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema.
- b) Expedir los lineamiento a los que se sujetará las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponde, y
- c) Generar y difundir información del Instituto y con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto. Se integrará por cinco miembros designados por el Ejecutivo Federal, con la aprobación, dentro del plazo de treinta días naturales, de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente. El Ejecutivo Federal nombrará de entre los miembros de la Junta de Gobierno a su Presidente, quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley”. En otras palabras los dos ejes rectores de la iniciativa son, un servicio profesional docente y la previsión del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano constitucional autónomo. (Diario de los Debates, 2012)

### **3.2 Proceso Legislativo y la Reforma Educativa**

A la presentación de la iniciativa presidencial, comenzó un periodo de discusión caracterizada por la agilidad en la deliberación y la negociación, combinando espacios plurales de discusión bilaterales, en dichas negociaciones tanto legisladores del PAN y como del PRD, así como los actores de sociedad civil ubicaron a Aurelio Nuño como un personaje determinante en la negociación. Y



esta permeabilidad limitada, se debió en gran medida al descontento de legisladores del PAN y el PRD respecto a lo que consideraban como una invasión de facultades del Poder Legislativo por parte de las cúpulas partidistas que negociaron la iniciativa presidencial. Lo que resultó en la incorporación de cambios impulsados por legisladores del PAN y del PRD que incluyeron conceptos como, el derecho a una educación de calidad, impulsado por el PAN y el PRD, autonomía escolar en asuntos de infraestructura, materiales y asuntos operativos y la clarificación de que el sistema profesional docente incorporaría evaluación con consecuencia impulsado por el PAN y organizaciones civiles como Mexicanos Primero (Hernández & Del Tronco, 2017, pág. 318).

Al senador Romero Hicks se le atribuye ser un gran conocedor del tema y éste a sus pares Alonso Raya, de Membrillo, Morón y Delgado, como expertos del tema que hicieron un valioso aporte. También se le atribuye a Romero Hicks su capacidad de articulación de acuerdos, al lograr condensar la iniciativa de ley entre todos los legisladores de ambas Cámaras del PRI, PAN y PRD. Mientras que la segunda mesa del proceso de elaboración de legislación secundaria, estuvo marcado por la desconfianza y la lucha de poder entre quienes la impulsaban y quienes estaban en contra, especialmente por las posiciones rígidas por parte de la SEP y la CNTE, quienes polarizaron la deliberación y convirtieron la negociación en un juego de suma cero. Y fueron los legisladores del PAN y asesores legislativos quienes acusaron a los legisladores del PRD de llevar a cabo una alianza con el CNTE para dilatar el proceso y resistir el proyecto de Ley del Servicio Profesional Docente (Hernández & Del Tronco, 2017, págs. 321-322).

### **Cámara de Diputados**

**Cámara de diputados - 11 de diciembre de 2012. La iniciativa del Presidente Enrique Peña Nieto.**

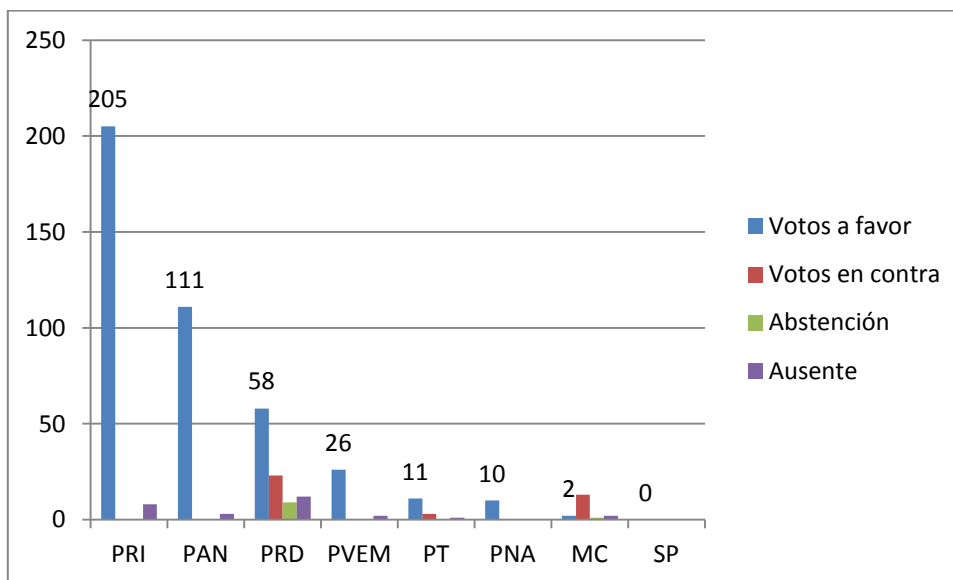
La iniciativa del Presidente Enrique Peña Nieto es presentada en la Cámara de diputados el 11 de diciembre del 2012, turnada a Comisión de Puntos Constitucionales. Dicha aprobación contó con la aprobación de legisladores de todos los partidos políticos, con un porcentaje del 84.6% del total de legisladores, es decir en una coalición legislativa amplia, lo que permitió que se aprobara con mayoría calificada, consiguiendo los votos que se necesitaban para la aprobación de esta reforma constitucional. En todos los partidos políticos hubo al menos un legislador que no votó a favor de dicha reforma, excepto Nueva Alianza, que sus 10 legisladores todos votaron a favor.

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, con Proyecto de decreto de reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de educación: Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 423 votos a favor, 39 en contra y 10 abstenciones.

La viabilidad política de esta reforma se construyó sobre la base de una negociación efectiva entre la élite política-partidista, en el marco del Pacto por México, además de estar fuertemente influida por una coalición amplia y variada de organizaciones civiles con una agenda compartida, que logró el apoyo de empresario+ y medio de comunicación. Dicha coalición ciudadana fue efectiva en establecer cuatro elementos fundamentales: primero un marco constitucional para hacer exigible el derecho a la educación de calidad, segundo, debilitar la posición de poder del magisterio dentro del sistema educativo para recuperar la rectoría del Estado, tercero, avanzar la agenda de transparencia y rendición de cuentas en el sector, y cuarto, lograr el objetivo cortoplacista de derrocar a la lideresa sindical Elba Esther Gordillo. Sin embargo, es posible afirmar que dicha efectividad se logró a costa de la integralidad de la agenda ciudadana en la legislación secundaria, así como una tremenda polarización social que significó la estigmatización negativa del magisterio. (Hernández & Del Tronco, 2017, págs. 324-325).

## Las votaciones en la Cámara de Diputados en lo general y en lo particular en materia de educación

### En lo general:



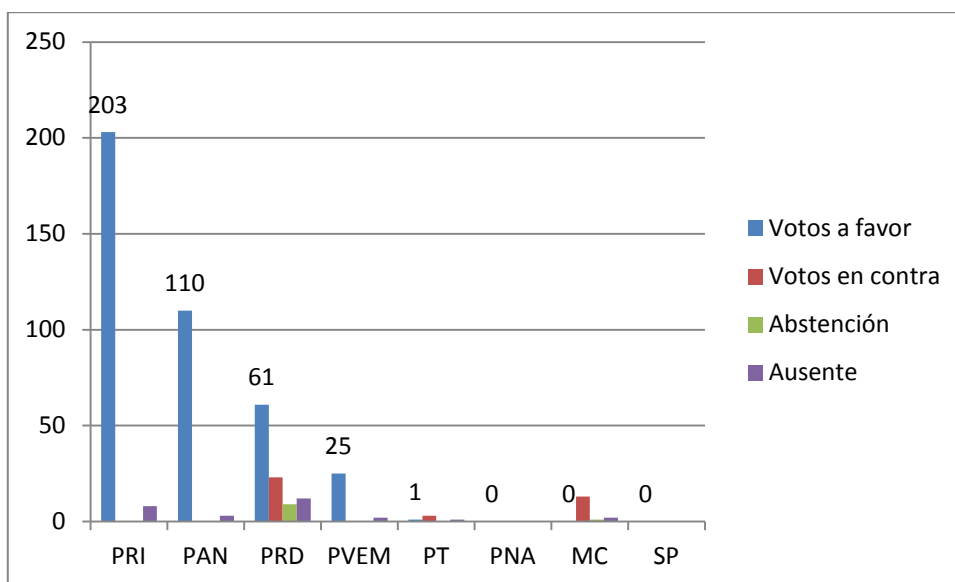
Fuente: Datos obtenidos de (Gaceta Parlamentaria, 2012) y elaboración propia.

En lo general, esta reforma propone para establecer a nivel nacional las bases de creación de un servicio profesional docente, que se encuentre integrado por concursos de oposición para el ingreso, promoción y permanencia en la educación básica y media superior que imparta el Estado (Gaceta Parlamentaria, 2012, pág. 2).

La mayoría de los partidos políticos estuvieron de acuerdo en establecer las bases de creación de un servicio profesional docente. En el PRI, PAN siendo promotores de la misma, poca oposición hubo en su bancada, sin embargo, fue clara la división dentro del PRD y más aún una mayor oposición en Movimiento Ciudadano.

En lo particular:

### La fracción III artículo 3° votada señala:



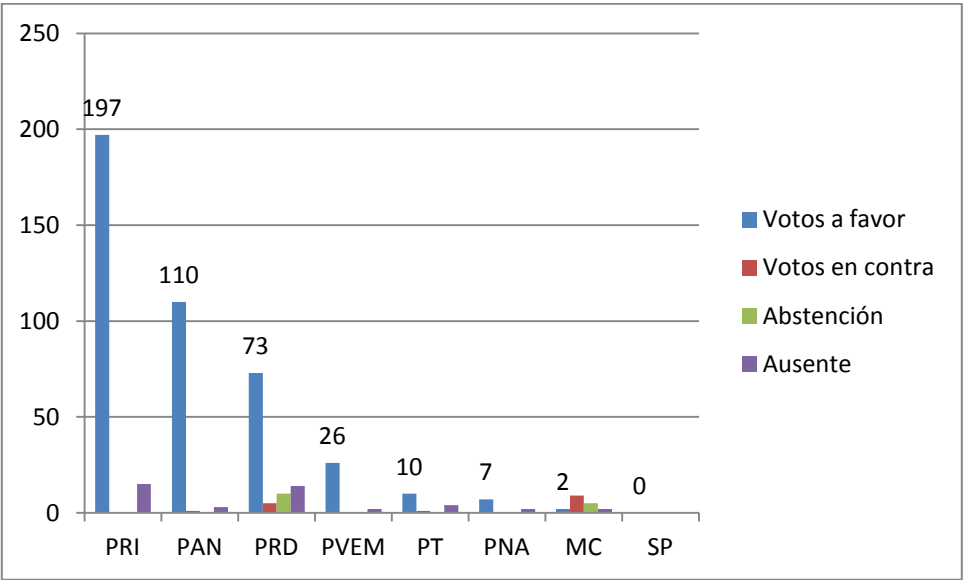
Fuente: Datos obtenidos de (Gaceta Parlamentaria, 2012) y elaboración propia.

“para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la 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” (Gaceta Parlamentaria, 2012, pág. 2).

“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” (Gaceta Parlamentaria, 2012).

**Igualmente fue votada la fracción IX artículo 3°, en su contenido tenía entre lo más destacado lo siguiente:**

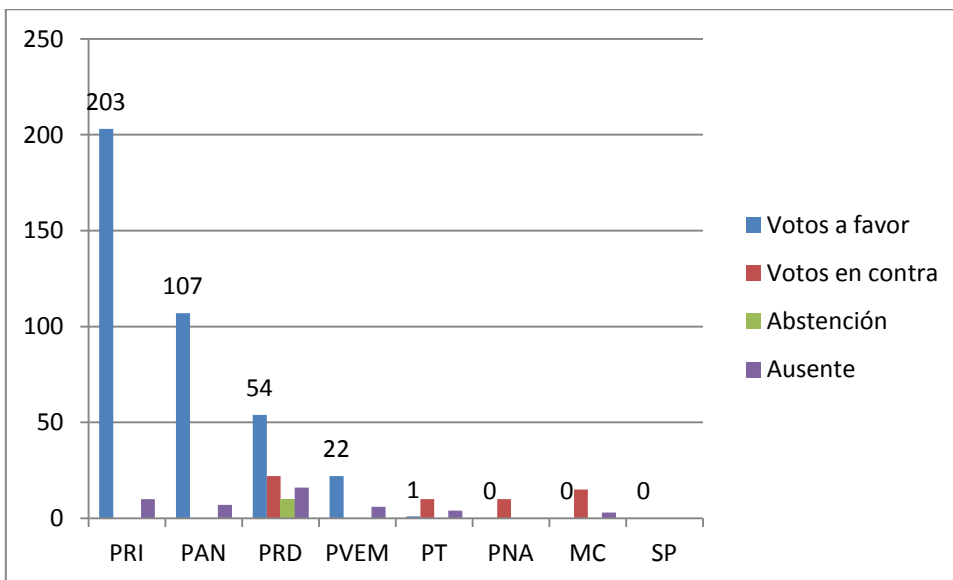


Fuente: Datos obtenidos de (Gaceta Parlamentaria, 2012) y elaboración propia.

“El Instituto Nacional para la Evaluación Educativa será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al instituto evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá (Gaceta Parlamentaria, 2012):

- a. Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b. Expedir los lineamientos a los que se sujetará las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c. Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social”.

**En lo particular fue sobre los artículos primero, tercero, cuarto y sexto transitorios, en sus términos; y 73 fracciones XXV, y segundo transitorio.**

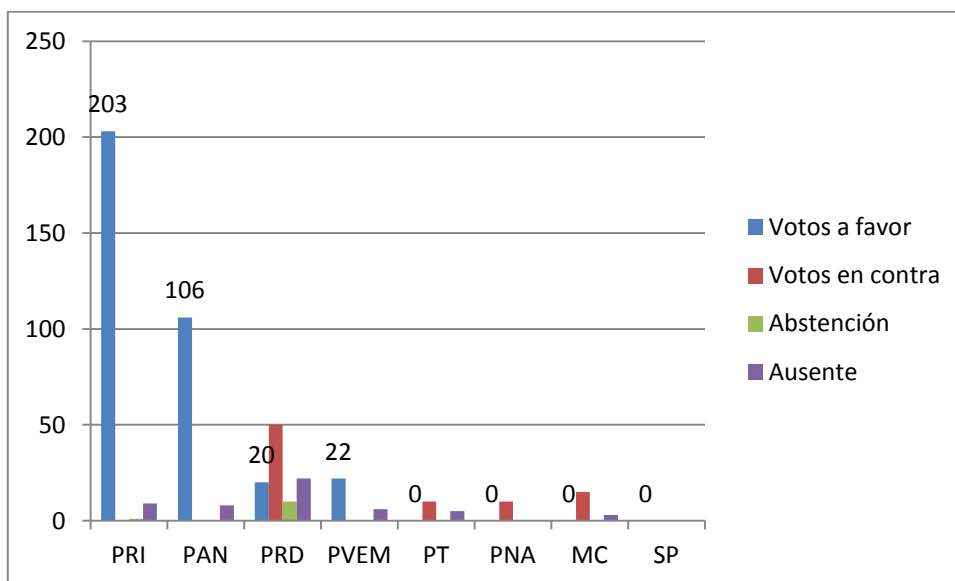


Fuente: Datos obtenidos de (Gaceta Parlamentaria, 2012) y elaboración propia.

El contenido de dicha aprobación consistía en que el Ejecutivo sometería a la aprobación del Senado de la República la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, a demás el Ejecutivo deberá determinar el periodo que corresponda a cada uno de

sus integrantes, al someter su designación a la aprobación de la Cámaras de Senadores (Gaceta Parlamentaria, 2012, pág. 8).

### En lo particular quinto transitorio:



Fuente: Datos obtenidos de (Gaceta Parlamentaria, 2012) y elaboración propia.

En dicho quinto transitorio, se señala que el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

Lo cual sería la creación de un Sistema de Información de Gestión Educativa, usar la evaluación de desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para profesores, así como las adecuaciones al marco jurídico sobre el fortalecimiento de la gestión de las escuelas, las escuelas de tiempo completo y la prohibición de alimentos que no favorezcan la salud (Gaceta Parlamentaria, 2012, pág. 2).

Aunque la fracción II del artículo quinto transitorio se afirmaba que la evaluación del desempeño docente significaría darles a los profesores formación, gracias al

servicio profesional docente, así como que les otorgarían apoyos, los profesores rechazaron las reformas (Gaceta Parlamentaria, 2012, pág. 2).

En la fracción III del artículo quinto transitorio, cuyo fin explícito era adecuar el marco jurídico para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, cuya finalidad era mejorar la infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación y crear condiciones para la participación de alumnos, profesores y padres de familia, a fin de involucrarse en la resolución de los retos que enfrenta cada escuela. Lo cual fue interpretado como el inicio de un proceso de privatización de la educación pública porque el Estado podría deslindarse paulatinamente de su responsabilidad de atender a las escuelas públicas, cambiándolas a los padres de familia, alumnos, docentes y directivos (Gaceta Parlamentaria, 2012, págs. 9-10). Dicha aprobación se consumó el 19 de septiembre del 2012, para ser turnada a la Cámara de Senadores.

Esta iniciativa estuvo influenciada por la OCDE particularmente por las recomendaciones que se le hacía al gobierno mexicano. Y era claro, que lo que buscaba combatir era la eliminación de la relación entre el sindicato y el Estado, comenzando con la recuperación tanto de la rectoría como la de evaluación.

#### **Cámara de Diputados – 21 de diciembre de 2012 – Proyecto de decreto.**

Se reforman la Ley General de Educación; y se adicionan la fracción IX Bis al artículo 12, y la fracción VI al artículos Bis al artículo 13, todos de la Ley General de Educación. Después de que la Cámara de Senadores realizara modificaciones al proyecto de decreto en materia de educación, esta es turnada a la Cámara de Diputados, presentada y es aprobado sin modificaciones.

#### **Publicación en el Diario Oficial de la Federación**

Fue publicado por el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del 2013.



## Cámara de Senadores

**Cámara de Senadores – Jueves 13 de diciembre de 2012. Presentación de iniciativa. Del senador Mario Delgado Carrillo del Partido de la Revolución Democrática (PRD).**

Además de la iniciativa enviada por el Presidente Enrique Peña Nieto, fue enviada la iniciativa del senador Mario Delgado Carrillo del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyo proyecto de decreto reforma los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El proyecto de decreto reforma el artículo 3° constitucional, adicionando un tercer párrafo, un inciso d) a la fracción II y una nueva fracción IX, disposiciones del artículo 3° constitucional en materia de calidad educativa, evaluación educativa y servicio profesional docente. Se modifica el Artículo 73 constitucional, fracción XXV, para quedar de la siguiente manera (Diario de Debates, 2012):

Artículo 3°...

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad como la mejor garantía de efectividad de ese derecho. 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 las alumnas y alumnos “ (Diario de Debates, 2012).

II....

d) “Será de calidad con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de las alumnas y alumnos”.

IX. “Para asegurar el derecho a recibir educación de calidad, tanto la que imparta el Estado como los particulares, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa” (Diario de Debates, 2012). A partir de esta precondition en donde se incorpora la fracción IX del artículo 3°, se da pie a la constitución orgánica como Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, es decir, este instituto es el que

formaliza al sistema y al mismo tiempo es el sistema el que brinda facultades al Instituto.

“La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, de acuerdo con los principios de independencia, objetividad, transparencia, accesibilidad, inclusión, oportunidad, pertinencia y equidad”.

Al igual que

Transitorios

“Segundo. A partir de la entrada en vigor del decreto, quedará sin efecto las comisiones mixtas a nivel federal y estatal que no aborden prestaciones específicas laborales del magisterio”.

“Tercero. A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3° constitucional en materia de calidad educativa, todos los docentes, directivos, asesores técnicos pedagógicos y supervisores que ocupen, de hecho o por derecho, con algún tipo de plaza, deberán presentar y realizar la evaluación, según la convocatoria que emita la autoridad federal, dentro del plazo máximo de 3 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto. En caso de omisión, la autoridad correspondiente les notificará por los medios legales que en caso de no comprobar causa justificada por tal omisión de un plazo de 15 días posteriores a la notificación, quedan separados de sus cargos. Cuando el resultado de la evaluación no sea satisfactorio para acreditar las competencias profesionales, los docentes, directivos y supervisores podrán volver a realizar la evaluación en los términos, condiciones y modalidades que la ley establezca. En caso de que el nuevo resultado de la evaluación no sea satisfactorio se procederá a la separación del cargo”. (Diario de Debates, 2012)

En el caso del PRD si bien, la dirigencia proponía una iniciativa que iba acorde a la presentada con la del presidente Enrique Peña Nieto, no todos los legisladores de

dicho partidos estuvieron de acuerdo en apoyar la reforma educativa, aún incluso con modificaciones.

No existía necesariamente congruencia dentro del PRD entre la dirigencia con el resto de sus afiliados. Esta reforma provocaría muchas divisiones internas pues la reforma educativa de Peña Nieto era considerada por varios de los mismos integrantes del PRD como una reforma laboral, y como reforma laboral que dañaba los derechos de los trabajadores al ser una iniciativa de un gobierno al que consideraban neoliberal.

Pues por razones ideológicas cualquier reforma que atente contra los derechos de los trabajadores, sería una reforma a la que a menudo los partidos que se autodenominan de izquierda rechazarían.

Sin embargo, el PRD propuso su propia iniciativa, y entre tanto se opuso a cualquier despido que sea por no aprobar los exámenes de oposición. Y a pesar de que el PRD fue un partido menos incisivo con la CNTE si se le compara con el PRI y el PAN, quizá sea el PRD el partido político más afectado por firmar el Pacto por México. Pues tales divisiones llevaron al PRD a posteriormente, ir perdiendo las elecciones hasta perder a gran parte de sus afiliados que se integrarían al partido Morena, quien rechazaba deliberadamente la reforma educativa.

**Cámara de Senadores - 20 de diciembre de 2012. Presentación de Iniciativa. Presentada por: Juan Carlos Romero Hicks (PAN).**

Proyecto de decreto que reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa. Presentada por: Juan Carlos Romero Hicks (PAN).

El senador de la república presentó su iniciativa en el Senado, señalando que en previsión, y a reserva de dictaminar la minuta que llegaba de la Cámara de Diputados y que estaba turnado a las Comisiones Unidas de Educación; de

Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, a nombre de su grupo parlamentario, estaban ya introduciendo una propuesta que recoge la parte del Ejecutivo Federal y mejora en algunos aspectos para tener un carácter más integral. Para lo cual, su mayor preocupación fueron tres puntos principales (Diario de Debates, 2012):

La calidad, como principio constitucional, que coinciden con la iniciativa del Senador Mario Delgado. Segundo, es la posibilidad de tener un Sistema Nacional de Evaluación y Servicio Profesional Docente, si bien la iniciativa del Ejecutivo Federal lo recoge, la propuesta del PAN tiene elementos adicionales. Y finalmente en el reordenamiento de la relación laboral para ejercer la rectoría del Estado en la educación. El inicio de la polarización estuvo asociada directamente con la oposición del CNTE a la Ley del Servicio Profesional Docente que impulsaron el gobierno federal y el PAN (Hernández & Del Tronco, 2017, pág. 323)

La propuesta del grupo parlamentario del PAN en el Senado de la República, en palabras del senador Romero Hicks busca fortalecer la iniciativa de reforma con adiciones a tres ejes fundamentales:

Calidad como principio constitucional. Debe establecerse expresamente las dimensiones de la obligación del Estado de garantizar la calidad de educación, que promueva la idoneidad de directivos y las condiciones materiales en la educación (Diario de Debates, 2012). El concepto de la calidad educativa venía siendo un tema importante en diversas organizaciones civiles como Mexicanos Primero, los cuales consiguieron ingresar este concepto en la agenda política, aunque al mismo tiempo el concepto de calidad educativa se veían como una amenaza para otros sectores, debido a la manera en que se buscaba esa mejor calidad educativa. De Panzazo un documental de Mexicanos Primero, es un ejemplo de cómo buscaron llamar la atención y poner en la agenda pública el tema de la calidad educativa.

Como en el caso del PRI, el PAN es uno de los partidos que más han apoyado reformas en las cuales conciben que la calidad de educación es uno de los ejes

más importantes, por ello promueven mucho la evaluación docente, lo cual es muy cuestionado por los sindicatos, pues acusan de que en realidad no buscan una reforma educativa, sino laboral, pues no al desprestigiar al sindicato, sería mucho más probable que la sociedad mexicana apoye una reforma educativa que considere necesaria al mismo tiempo que, una vez llegado Peña Nieto al poder, sería encarcelada la lideresa sindical Elba Esther Gordillo.

El hecho de que organizaciones como Mexicanos Primero, realizara un documental conocido como “*De Panzazo*” en el cual se cuestionaba no solo el sistema educativo, sino los sindicatos, fue considerado como propaganda empresarial, pues esta organización fue creado por Emilio Azcárraga. Y no creían que este empresario tuviera genuinas intenciones en mejorar la educación, y mucho menos en los derechos de los trabajadores.

Sistema Nacional de Evaluación y Servicio Profesional Docente: A lo cual, consideran, que la Constitución debe crear expresamente el servicio profesional docente y, consecuentemente, establecer la evaluación docente como obligatoria; por otra parte, la permanencia debe estar jurídicamente ligada a los resultados de la evaluación, y no sólo el ingreso y la promoción tal y como se plantea la iniciativa, además los resultados de la evaluación deben determinar las aportaciones económicas al servicio público de la educación, es decir, que la evaluación tenga implicaciones presupuestales, sin olvidar, que la negativa de los docentes a someterse a evaluación debe traer como consecuencia la separación del servicio. Además propone la adición de la fracción IX del artículo 3º, para garantizar crear el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. En dicha propuesta señala que la coordinación del Sistema esté a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, el cual sería un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio (Diario de Debates, 2012).

Reordenar las relaciones laborales para ejercer del Estado en la educación. Por lo cual dicha iniciativa propone incorporar el principio democrático en la elección de dirigentes sindicales, así como la transparencia y rendición de cuentas a favor de los derechos de los trabajadores de la educación, establecer en la Constitución

que la ley sancionará paros sin causa justificada de labores docentes, así como fijar en el régimen transitorio un plazo para que la secretaria de educación pública actualice y corrija las condiciones generales de trabajo del personal docente, especialmente las comisiones sindicales con cargos al erario, que contravengan los principios del servicio profesional docente (Diario de Debates, 2012). Lo que significa que el PAN buscaba modificar las relaciones laborales existentes en el SNTE y el CNTE, debido a su corporativismo, clientelismo, los cuales denuncian y que llegan a señalar como los maestros aviadores, es decir, profesores que cobran y no dan clases o que se dedican a tareas distintas a las de impartir clases, y que son cerca de 70,000 en educación básica, y es aquí nuevamente donde organizaciones civiles exigieron que la Secretaría de Educación Pública cancel el salario a dichos profesores, y por supuesto apareció Mexicanos Primero quienes presentaron denuncias penales contra los funcionarios que autorizan los pagos. Recordar además que hay otros 30,695 que se encuentran comisionados a tareas sindicales, aunque reciben salario como el de los maestros que atienden a sus alumnos. También Mexicanos Primero encontró que en el conteo de escuelas, más de 114,000 profesores recibían dinero sin dar clases y que muchos de ellos, incluso habían fallecido y sin embargo, alguien cobrara el sueldo (Nájjar, 2014).

Por lo cual el PAN realiza las propuestas de reforma y adicionales a los artículos 3°, 73 y 123, por ello el artículo 3° establece que el artículo 3° deberá garantizar la calidad en la educación obligatoria de manera que todos sus elementos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, así como en la fracción III donde propone establecer que el ingreso, permanencia y promoción de los docentes, asesores de apoyo técnico pedagógicos, directivos o supervisores en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante mecanismos de evaluación de carácter obligatorio, incluidos concursos de oposición, conforme a los criterios, requisitos y procedimientos que establezca la ley. Proponemos que los procesos se rijan por los principios de transparencia, objetividad, legalidad, imparcialidad, mérito, igualdad de oportunidades y equidad de género. Se exceptúan de esta disposición a las universidades e instituciones autónomas (Diario de Debates, 2012).

Esta modificación responde entre otras cosas al bajo rendimiento escolar, porque una de las razones de tal rendimiento especialmente en los estados de Chiapas, Oaxaca y Michoacán, se debe a que muchos profesores no dan clases debido a que dedican su tiempo en asistir a protestas y marchas en las capitales de las entidades.

Es en el artículo 123, fracción X en donde se señala el registro de los sindicatos se deberá observar los principios de legalidad, autonomía y democracia sindical. Al mismo tiempo busca que la ley establezca las sanciones aplicables a los trabajadores que suspendan o paralicen, sin causa legal justificada, la prestación de servicios públicos a cargo de órganos, organismos o entidades en el ámbito de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal (Diario de Debates, 2012).

A diferencia de la iniciativa del senador Mario Delgado Carrillo, la iniciativa del senador Juan Carlos Romero Hicks hizo hincapié en modificar el artículo 123, dichas modificaciones como el mismo menciona en su iniciativa tienen dos objetivos principales, primero, salvaguardar los derechos laborales adquiridos de los trabajadores de la educación y sujetar disposiciones de transparencia a los sindicatos. Si bien los legisladores panistas insisten en que se salvaguarden los derechos laborales, el PAN también ha solicitado las evaluaciones a los profesores, al igual que han llegado a exigir el despido de profesores de la CNTE, esto debido a las manifestaciones que realizaban y que significaba que muchos estudiantes no tuvieran clases, y por ello justificaban que se aplicaran la ley laboral.

Por otra parte el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se le ha señalado por ser una organización con poca rendición de cuentas, por ejemplo, en los informes de la Auditoría Superior de la Federación se reveló del gran número de comisionados que conforman la dirigencia sindical. Dichos informes mostraron erogaciones de los gobiernos locales en favor de poco más de 16 millones de docentes comisionados en el CEN y en el SNTE. Siendo un fenómeno que en la opinión pública ha generado la impresión de opacidad y corrupción, pero que

genera no pocos beneficios a una dirigencia que cuenta con estos comisionados como incondicionales. (Tapia & Bensusán, 2011, pág. 26). Basado en ello, el PAN justificó su reforma y los objetivos que ésta tenía.

Turnada a Puntos Constitucionales (Primera Comisión), Educación (Comisiones Unidas), Estudios Legislativos, Segunda (Comisiones Unidas).

#### **Cámara de Senadores - 20 de diciembre de 2012.**

De las comisiones Unidas de Educación y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 3°, 4°, 9°, 37, 65 y 66 de la Ley General de Educación y se adiciona la fracción IX bis al artículo 12 y la fracción VI bis al artículo 13, todos de la Ley General de Educación.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de educación; y de estudios legislativos, Segunda, entre los rasgos más destacados de dicha reforma, primero se determinan procesos de calidad de la educación, mediante dos rasgos. Uno de ellos con un sistema profesional docente; el segundo, con la creación de un sistemas nacional de evaluación. Siguiendo los términos de la fracción VII del artículo 3° de la Constitución, que regula el trabajo universitario, se establece que es la autoridad quien, mediante mecanismos de evaluación y de concursos, va a poner los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción del personal académico, del personal docente. Dicha evaluación modificando en el proceso legislativo y hoy queda establecido que esa evaluación al personal es obligatoria y puede tener consecuencias. Al mismo tiempo, se ponen las bases para un Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Mientras que, el artículo 73 establece que habrá un servicio profesional (Diario de Debates, 2012).



**En cuanto al posicionamiento del senador Manuel Bartlett Díaz del grupo parlamentario del PT**, señaló: “Una vergüenza, un atentado contra el artículo 3° del Constitución...Ha habido una gran difusión, como en todo, mediática. Es una reforma educativa importantísima, y la verdad no es ninguna reforma educativa, ¡eh!... No es una reforma, es una simulación” (Diario de Debates, 2012).

El legislador insistió “La iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones al artículo 3° y al artículo 73, que se denominan, repito, falsamente reforma educativa, no es una original del señor Peña Nieto, sino es una continuación de la agenda educativa anterior y obedece, se los digo con toda franqueza, porque como no han tenido tiempo de verla ni comentarla, ¿verdad?, es simplemente una imposición de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico, la OCDE, que es la que ha venido imponiendo esas evaluaciones y dice en sus estudios que tienen ya uno que otro, y por cierto la OCDE sobra, ¡eh!; es un organismo extraño que surgió en la guerra mundial para apoyar el desarrollo de Europa, y hoy se ha dedicado, vinculada con el Banco Mundial, a cobrar por estos consejos que nos da, y es la OCDE la que está haciendo esa reforma constitucional en México sin tener la menor idea de lo que es nuestro país”. (Diario de Debates, 2012).

Efectivamente, siendo México integrante de la OCDE recibe recomendaciones en diversos temas, como la evaluación de alumnos, evaluación de maestros y la evaluación del sistema educativo. Dichas recomendaciones hacen hincapié en establecer una estructura de liderazgo y reglas claras para regular la evaluación universal, establecer una unidad técnica responsable de implementar la evaluación, desarrollar estándares para la enseñanza, definir instrumentos para evaluar a los maestros en servicio, en cuanto a las principales recomendaciones de implementación que realiza la OCDE para un sistema de evaluación para los maestros en servicio (Santiago, McGregor, Nusche, Ravela, & Toledo, 2014, pág. 114).

De hecho entre las características que considera Martha de Jesús López de la reforma educativa, es que es una reforma impuesta, porque considera que es

impuesta por organismos multilaterales como la OCDE, Banco de México y empresarios nacionales como Mexicanos Primero, desmintiendo el falso discurso de la supuesta rectoría del Estado en la educación (López Aguilar, Una reforma "educativa" contra los maestros y le derecho a la educación , 2013, pág. 66).

**Mientras que el senador Juan Gerardo Flores Ramírez, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, quien declaró:** “La reforma que hoy se somete a nuestra consideración es de enorme relevancia, ya que propone dotar al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de autonomía constitucional, permitiendo así que los resultados y evaluaciones sean objetivos, o dicho de otra manera, que no puedan ser cuestionados por una supuesta falta de objetividad” (Diario de Debates, 2012).

El legislador señala que la reforma es el principio de un sistema educativo dinámico. De igual manera se canaliza los compromisos convenidos en el Pacto por México, por lo cual se crearán paulatinamente escuelas de tiempo completo con jornadas de seis a ocho horas diarias para aprovechar mejor el tiempo disponible, así como promover el suministro de alimentos nutritivos y prohibir los alimentos que no favorezcan la salud (Diario de Debates, 2012).

En el caso del censo, una de las razones del porque se insistió en que se realizara, se debe a que durante muchos tiempo se desconocía el número de profesores que trabajaban para el sistema educativo nacional. Se estima que el 93% del dinero destinado a la educación pública va a pagar salarios, sin embargo desconoce el cuantos profesores hay, y como bien lo señala el Coordinador de Activación Ciudadana de la Asociación Civil Mexicanos Primero Alberto Serdán, “Tenemos un sistema educativo que ha entregado a los sindicatos el poder sobre el ingreso, la permanencia, los ascensos, los estímulos y las evaluaciones de los maestros” (Calderón, 2013).

**En el caso del PRD, el senador Raúl Morón Orozco, señaló** “estamos a favor de un servicio profesional docente que atienda las necesidades de formación, actualización y mediación del desempeño, pero que éste no puede ni debe de

darse en contra de los derechos de los trabajadores y en detrimento de las garantías de la estabilidad laboral; estamos en contra del patrimonialismo y la corrupción, pero a favor de la dignificación de las condiciones de las maestras y los maestros.” (Diario de Debates, 2012).

“Vemos como positivo la creación de tiempo completo, la disposición de crear esquemas de alimentos en escuelas que se encuentre en comunidades en pobreza y marginación. Y en este proyecto reitero, no hay lugar a retrocesos en materia de derechos sociales, de conquistas históricas de la clase trabajadora”. (Diario de Debates, 2012).

El PRD a menudo trató de mantener su distancia de la cúpula del SNTE, el enemigo histórico de Elba Esther Gordillo, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), junto con el PRD y otros partidos de izquierda, constituían el frente más viejo de la maestra Gordillo y del SNTE. Sin embargo, durante el proceso reformador, la CNTE operaría como aliado del SNTE que como su rival. Mientras que la élite del PRD justificaría que el apoyo a la reforma educativa en el contexto del Pacto por México bajo el objetivo de eliminar el caciquismo sindical (Hernández & Del Tronco, 2017, pág. 307).

Este distanciamiento entre la dirigencia del PRD y los sindicatos crearía una división al interior del partido que se vería reflejada tiempo después con la salida de gran parte de sus integrantes a otros partidos políticos que consideraban según ellos sí defendían los ideales de la izquierda, como eran los derechos de los trabajadores.

En el caso de las dirigencias del PAN y el PRI, la relación que tenían con Elba Esther Gordillo fue cada vez más difícil, pues el poder que había adquirido la líder sindical les generaba mucha desconfianza y al ser cada vez más cuestionada por la opinión pública, ya no estaban seguros de mantener una alianza con Gordillo. Incluso en las elecciones del 2012, el Partido Nueva Alianza y PRI, fueron de manera separada.

**Javier Corral Jurado como representante legislador del grupo parlamentario del PAN menciona,** “la reforma creo sinceramente que avanza en el rescate del secuestro en que ha mantenido al proceso educativo y a su evaluación los criterios autoritarios del corporativismo sindical”.

Este comentario se debió a la crítica de muchos panistas al control sindical corporativo que Elba Esther había conseguido, gracias a ello su influencia se extendía hasta en las elecciones, y por supuesto la cúpula sindical tenía gran control del presupuesto educativo, recordemos que más del 90% del presupuesto a la educación se destinaba al salario de profesores, pero al mismo tiempo a los profesores que si dan clases comparado con profesionistas en otras ocupaciones o sectores se considera que tienen salarios bajos, especialmente a los maestros de zonas rurales que son los peor pagados, mientras que la cúpula del sindicato viven en extraordinarias comodidades.

El legislador señaló también “Los maestros no deben dejarse engañar. Lo más importante es que debieran ser ellos en tomar conciencia de los beneficios, de la dimensión de esta reforma, porque el verdadero maestro no le tiene miedo a la evaluación educativa; porque su talento será el único criterio para tomarse en cuenta y poder ascender, para poder avanzar, poder ingresar y no las lealtades políticas partidistas, grupales o corporativas. No a los intereses fuera del aula, no a los intereses extracurriculares, hay que liberarse de los criterios y, por supuesto someter a los profesores a los criterios de la evaluación”.

En concordancia con la propuestas panista, buscaban la evaluación educativa y con ello la justificación de la creación de un sistema de evaluación para conseguir una educación de calidad. En su mayoría los panistas aprobaban la reforma educativa, y más aún, exigían transparencia y elecciones democráticas para la elección de sus líderes, pues tanto al SNTE como a la CNTE, la consideran poco democráticas.

**En el caso de la senadora Mely Romero Celis, del grupo parlamentario del PRI, señaló** “Expreso nuestro respaldo total al presente reforma a la Carta Magna en materia de calidad educativa, evaluación de la educación y servicio profesional docente” (Diario de Debates, 2012). Y vuelve a señalar “Buscamos privilegiar la profesionalización docente y la evaluación para contar con los mejores maestros”.

La legisladora manifiesta también “Con esta reforma se avanza en un tema fundamental para consolidar el sistema de educación mexicano, pues se otorga autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; de manera que tenga atribuciones de evaluar el desempeño y los resultados del sistema educativo” (Diario de Debates, 2012).

Como en el Pacto por México y siguiendo también las recomendaciones de la OCDE y con la influencia de organizaciones civiles como Mexicanos Primero, declaran tener interés en la mejora de la calidad educativa apoyándose en la creación de instituciones e instrumentos de evaluación.

**Por otra parte, la senadora Dolores Padierna Luna señaló que** “La iniciativa presentada por el Ejecutivo carece de integridad”. Recalcando que “en la fracción III, se había adecuado el texto para que el marco jurídico que se establecía de autonomía de gestión en las escuelas cuyo objeto era mejorar la infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos, pero que recaen en la comunidad educativa en los padres y madres de familia, en los maestros. Y esto es prácticamente legalizar las cuotas privatizando la educación, esto es permitir que haya negocios y que el Estado abdique de su facultad de velar por la educación integral que implica también invertir en las escuelas, se habla de escuelas de tiempo completo, pero una escuela de tiempo completo implica comedores, cocinas, laboratorios, todo eso” (Diario de Debate, 2012).

De hecho entre las críticas que recibió la reforma educativa es que fue considerada neoliberal, que acaba con el Estado benefactor privatizando órdenes de la actividad productiva, social y cultural. Se le concebía también como dependiente debido a que atentaba contra la soberanía nacional, subordinando el

modelo educativo mexicano a criterios impuestos por el gran capital mediante los organismos financieros multilaterales, el cual a través de una política de préstamos, condiciona reformas educativas (descentralización, privatización, competencias, reformas curriculares, estándares de evaluación, etc.) (López Aguilar, Una reforma "educativa" contra los maestros y le derecho a la educación , 2013, pág. 66).

La legisladora reafirma “Nuestro voto será rotundamente en contra, porque no es la educación lo que les interesa en este marco jurídico, les interesa el mero control burocrático para concentrar las plazas en sus incondicionales”. Es decir, la legisladora hace referencia a que la modificación tiene un objetivo laboral y no educativo. “Esta iniciativa es una lógica neoliberal, privatizadora y regresiva y no atiende la crisis educativa de nuestro país” (Diario de Debate, 2012).

En otras palabras, muchos críticos consideran que esta reforma es laboral y no educativa al pasar de la estabilidad laboral a la incertidumbre, al establecer términos y condiciones de la evaluación obligatoria vinculada con el ingreso al sistema educativo mediante un examen de oposición y con el cumplimiento de periodos de inducción y prueba, la promoción para ascender de puesto, el reconocimiento que depende de los resultados de las pruebas ENLACE para poder acceder a estímulos salariales y la permanencia de los profesores en el servicio con el riesgo de ser rescindida su relación laboral sin responsabilidad para quien lo contrate. Al mismo tiempo se modifica la organización escolar y las relaciones laborales, se aumenta el control y las exigencias en lo laboral y profesional al intensificar el trabajo con el objetivo de aumentar la productividad en términos de resultados obtenidos en las pruebas estandarizadas y de los cuales depende desde la contratación hasta el despido de los profesores, profundizando la precariedad del trabajo docente (López Aguilar, Una reforma "educativa" contra los maestros y le derecho a la educación , 2013, pág. 66).

Dolores Padierna fue de las legisladoras más duras contra la reforma educativa y contra el presidente Enrique Peña Nieto, pues como muchos legisladores que se consideran de izquierda, esta reforma era privatizadora, al mismo tiempo que

representó en muchos sentidos los reclamos de maestros del CNTE y la SNTE, además de exhortar al gobierno de Peña Nieto al diálogo con los sindicatos.

**Entre las intervenciones realizadas en Pleno que permitieron hacer modificaciones a la reforma fue la legisladora Martha Palafox Gutiérrez,** que ante la inquietud de su coordinador de bancada menciona: “Recibimos muchas denuncias, pero en mayor número las relacionadas con el tema de la educación que hoy nos ocupa, fundamentalmente las quejas de las madres de familia fue en relación con las cuotas excesivas que tienen que aportar a las escuelas públicas, donde estudian sus hijos. Por esta razón es que yo quiero pedirles a todos, compañeras y compañeros senadores, que aquí, ya lo mencionó el coordinador de mi bancada, el senador Manuel Bartlett, el artículo quinto transitorio, fracción III inciso a) tal parece puede entenderse como una privatización de la educación educativa” (Diario de Debates, 2012). La senadora cita el mencionado artículo dice: “Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo liderazgo del director, se involucre en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta” (Diario de Debates, 2012).

A petición de la legisladora, propone modificarla para quedar: “Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los niveles de gobierno que corresponda, con el objetivo de mejorar su infraestructura, compra de materiales educativos, resolver problemas de operaciones básicos y proporcionar condiciones de participación para que los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta” (Diario de Debates, 2012).

Esta modificación que propuso la senadora responde a que de no hacerse dicha adición, como se había redactado inicialmente el artículo quinto transitorio podría interpretarse como privatización de la educación, esto de acuerdo a la senadora. Dicha propuesta fue presentada, discutida y aprobada.

### Temas que se agregan a la reforma educativa.

Temas y educación	
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 elementos 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 (Servicio Profesional Docente)	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—).

Fuente: (Bracho González & Zorrilla Fierro, 2015, págs. 22-23).



Temas y educación	
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).

Fuente: (Bracho González & Zorrilla Fierro, 2015, págs. 22-23).

Temas y educación	
<p>Transparencia/Rendición de cuentas/ Participación de diversos actores</p>	<p>Transparencia en las escuelas públicas y rendición de cuentas (artículo 14 XII quáter).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participación de maestros (artículos 12 V Bis, 28 Bis III, 48 —planes y programas—).</li> <li>▪ 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).</li> <li>▪ Sistema de presentación y seguimiento de quejas (artículos 14 XII quintus, 65 XII).</li> <li>▪ 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).</li> <li>▪ 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).</li> </ul>
<p>Sanciones</p>	<p>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—).</p>
<p>Recursos/Presupuesto</p>	<p>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).</p>

Fuente: (Bracho González & Zorrilla Fierro, 2015, págs. 22-23).

### **3.3 Contenido final de la Reforma Educativa: ¿Qué cambio de la iniciativa original?**

Tres iniciativas a destacar, la iniciativa del Presidente Enrique Peña Nieto, la iniciativa del senador Mario Delgado Carrillo del Partido de la Revolución Democrática y la iniciativa del senador Juan Carlos Romero Hicks del Partido Acción Nacional. En el caso de la propuesta del senador Juan Carlos Romero Hicks a diferente de las otras dos iniciativas buscó modificar no sólo en temas de calidad educativa y evaluación educativa, sino que también buscó modificar las relaciones laborales con modificaciones propuestas en el artículo 123, de tal manera que intentaba incorporar el principio democrático en la elección de dirigentes sindicales, la transparencia sindical, sanciones de paros sin causas justificadas y corregir las condiciones generales de trabajo especialmente las comisiones sindicales, sin embargo, poco pudo modificarse en dichos temas.

Mientras que en el caso de la iniciativa del Presidente Enrique Peña Nieto buscaba reformar los artículos 3° y 73, en el caso del senador Mario Delgado Carrillo de la bancada del PRD igualmente buscaba modificar el artículo 3° y 73. Las tres iniciativas ratifican la importancia de la educación, sin embargo, los artículos que buscaban modificar varían y tienen diferentes enfoques sobre cómo implementar mecanismos que permitan la educación de calidad.

Uno de los puntos que se agrega a la reforma de Peña Nieto es la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Es decir, para conseguir la prestación de servicios educativos de calidad se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Dicha coordinación del sistema se encontraría a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa. En lo que si compartirían las tres iniciativas, es en la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, logrando concretarse como organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá (Diario de Debate, 2012):

- a. Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b. Expedir los lineamientos a los que se sujetaran las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c. Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sea relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la claridad de la educación y si equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa fue una modificación propuesta tanto por el senador Mario Delgado como del senador Juan Carlos Romero, en ambos casos también proponen que la coordinación del sistema esté a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa. La junta de gobierno será el órgano de dirección del instituto y estará compuesta por cinco integrantes. 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 esta, 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 de la junta de gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal (Diario de Debate, 2012). Es decir, garantizar la educación obligatoria de calidad buscando crear mecanismos para la evaluación educativa, y consecuentemente crear instituciones para realizar dicha labor.

La aprobación de la Reforma significó la creación del Servicio Profesional Docente, siendo establecido tanto el ingreso, como la promoción a los cargos con funciones de dirección o de supervisión tanto en la educación básica y media superior, mediante concursos de oposición a fin de garantizar los conocimientos y

capacidades correspondientes al respectivo cargo, en esto las tres iniciativas compartiría la misma visión.

Finalmente la senadora Martha Palafox Gutiérrez del Partido del Trabajo, consiguió que modificaran el artículo quinto transitorio fracción III. Dicha modificación respondía a que recibían muchas denuncias relacionadas al tema de la educación, fundamentalmente quejas de madres de familia en cuanto a las cuotas excesivas que deben de aportar en las escuelas donde estudian sus hijos, lo que consecuentemente provoca que los recursos no les alcance, y por ello, en función de cómo se encontraba redactada el artículo quinto transitorio, fracción III inciso a), parece que pudiera entenderse como una privatización educativa.

La legisladora propone que se modifique para quedar: “Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los niveles de gobierno que corresponda, con el objetivo de mejorar su infraestructura, compra de materiales educativos, resolver problemas de operaciones básicos y proporcionar condiciones de participación para que los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta” (Diario de Debates, 2012). Dicha propuesta fue presentada, discutida y aprobada.

## Conclusiones

Desde la firma del Pacto por México ya existían varios puntos que tenían en común entre los principales partidos políticos del país, sin embargo fue en el Senado de la República donde las diferencias en su visión de reforma educativa llevaron a modificaciones de la misma, pero las diferencias no fueron solo entre las bancadas de estos tres partidos políticos, sino que las diferencias también ocurrirán con otros partidos políticos. Organizaciones civiles como Mexicanos Primero y organizaciones internacionales como la OCDE, consiguieron que sus propuestas y recomendaciones se llevaran a la agenda de varios partidos políticos, como lo fue el tema de la evaluación educativa, mientras que esas mismas propuestas fueron criticadas por ejemplo por Dolores Padierna y la bancada del PT en el Senado, siendo una voz que coincidía con la CNTE al considerar esta reforma como injerencista, que buscaba privatizar la educación y que en realidad era una reforma laboral. Los legisladores en la Cámara de Senadores terminarían representado la voz de diversas organizaciones cuya visión de educación eran distintas y que en muchos puntos, estaban confrontadas.

En la reforma educativa, los partidos de oposición PAN y PRD no sólo buscaron influir en la reforma educativa desde los compromisos firmados en el Pacto por México, sino en el mismo proceso legislativo, en donde las modificaciones fueron más notorias en la Cámara de Senadores, en donde incluso mediante iniciativas y negociaciones, los partidos de oposición consiguieron influir en la modificación del contenido de la reforma. La reforma educativa propuesta por el Presidente Enrique Peña Nieto y apoyada por su partido (PRI), fue una de las pocas reformas del Pacto por México, en donde tuvo la aprobación de los dos principales partidos políticos de oposición en el Congreso de la Unión, el PAN y el PRD. En el proceso legislativo se presentaron tres iniciativas, la iniciativa del Presidente Enrique Peña Nieto, la iniciativa del senador Mario Delgado Carrillo de la bancada del Partido de la Revolución Democrática y la iniciativa del senador Juan Carlos Romero Hicks de la bancada del Partido Acción Nacional. Las tres iniciativas comparten la visión

de querer una educación de calidad, la evaluación educativa y el servicio profesional docente. Si bien las tres iniciativas señalan la importancia de la educación y la calidad, sus diferencias comienzan en la manera y los instrumentos para conseguirla, es por ello que la iniciativa del PAN hacen hincapié en la modificación de los artículos 3°, 73 y por supuesto 123 para modificar las relaciones laborales, mientras que la iniciativa enviada por Enrique Peña Nieto y del senador perredista Mario Delgado se centran en reformar los artículos 3° y 73.

La propuesta de Juan Carlos Romero a diferencia de la propuesta presidencial y del senador Mario Delgado, busca cambiar las relaciones laborales modificando el artículo 123, esto porque bajo su visión, para conseguir dicha calidad educativa tienen que modificar las relaciones laborales entre sindicato, profesores y gobierno, particularmente en la elección democrática de dirigentes sindicales, la transparencia sindical, sanciones por paros sin causas justificadas y corregir las condiciones generales de trabajo, especialmente las comisiones sindicales, sin embargo, poco pudo modificarse en dichos temas, además de que no se manifestó ese mismo interés ni en la iniciativa del Presidente Enrique Peña Nieto ni en la del senador Mario Delgado.

La creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa fue una modificación propuesta tanto por el senador Mario Delgado como del senador Juan Carlos Romero, en ambos casos también proponen que la coordinación del sistema esté a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa. Mientras que al Instituto Nacional de Evaluación Educativa se le daría la autonomía y corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello se debió diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; expedir los lineamientos a los que se sujetaran las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sea relevantes para

contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la claridad de la educación y si equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

En el caso de la bancada del Partido Verde dio su apoyo a la iniciativa del Presidente, mientras que la bancada del PT la rechazaron deliberadamente al considerarla una iniciativa que buscaba privatizar la educación, y ser en realidad una reforma laboral al hacer hincapié en las evaluaciones educativas a los profesores, a los que consideraban como una amenaza a sus puesto de trabajo, aunque hay que señalar que si hubo algunos legisladores que votaron a favor dicha reforma.

En el caso de la senadora Martha Palafox Gutiérrez del Partido del Trabajo, consiguió que modificaran el artículo quinto transitorio fracción III. Esta propuesta la llevó a cabo porque que recibían muchas denuncias relacionadas al tema de la educación, fundamentalmente quejas de madres de familia en cuanto a las cuotas excesivas que deben de aportar en las escuelas donde estudian sus hijos, lo que consecuentemente provoca que los recursos no les alcance, y por ello, en función de cómo se encontraba redactada el artículo quinto transitorio, fracción III inciso a), señaló la legisladora que pudiera entenderse como una privatización educativa. Por lo que propuso “Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los niveles de gobierno que corresponda, con el objetivo de mejorar su infraestructura, compra de materiales educativos, resolver problemas de operaciones básicos y proporcionar condiciones de participación para que los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta”. Finalmente, logró que su propuesta fuera discutida y aprobada. Consiguiendo exitosamente que se modificara.

En el caso de la bancada de los diputados federales del partido Nueva Alianza primeramente aprobaron la iniciativa que fue presentada por el Presidente Enrique Peña Nieto en la Cámara de Diputados, de hecho, todos los legisladores del partido Nueva Alianza lo aprobaron, pero una vez devuelto por la Cámara de Senadores con modificaciones, la bancada del partido Nueva Alianza la rechaza totalmente y la rechazan todos los legisladores. Incluso hay una caída en los votos



que permiten la aprobación de la iniciativa del Presidente Enrique Peña Nieto, en todas las bancadas de los partidos en la Cámara de Diputados, a pesar de ello, consiguen los votos suficientes para su aprobación.

El PRI consiguió el respaldo tanto del PRD y como del PAN para la aprobación de algunas reformas como en la reforma educativa, pero en otras ocasiones solo consiguió el respaldo de uno de ellos como en el caso de la reforma energética.

Finalmente, la iniciativa en materia educativa de Enrique Peña Nieto es aprobada porque se modifica el contenido influido por los partidos de oposición y dicha modificación permite conseguir los consensos, ya que el PRI no tenía los votos necesarios para su aprobación, por eso tuvo que ceder en modificarlo en la Cámara de Senadores en los temas de la evaluación educativa, contratación y el servicio profesional docente, para finalmente conseguir su aprobación en coalición legislativa, una vez enviada nuevamente a la Cámara de Diputados para su aprobación, consigue ser aprobada por el PRI, los dos principales partidos de oposición PAN y PRD, pero con menor aprobación en todos los partidos y con el rechazo de todos los legisladores del Partido Nueva Alianza.

Es decir, si bien el Pacto por México se convirtió en una plataforma para negociar varias reformas, entre las cuales se encuentra la reforma educativa, dicha plataforma duró poco tiempo, además de que fueron sólo dos reformas las que fueron aprobadas con el consenso del PAN y el PRD, entre las cuales se encuentra la reforma educativa.

## Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2 de Octubre de 2013). La Intermediación Política . *Reforma* .
- Amparo Casar, M. (2013). Quince años de gobierno sin mayoría en el Congreso mexicano . *Política y gobierno* , XX (2), 219-263.
- Andrade Hernández, J. M., Domínguez Rivas, M. I., Huerta Pineda, A., & Lugo Delgadillo, M. (2016). *Análisis de la Reforma Financiera. Reformas estructurales: Avances y desafíos* . México, México: Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. .
- Aragón Reyes, M. (2017). *Estudios sobre el parlamento* . México, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados-LXIII Legislatura .
- Arrieta Cenicerros, L., & Ramírez Arriaga, D. (2016). La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del Pacto por México. *Estudios Políticos* (39), 121-147.
- Bracho González, T., & Zorrilla Fierro, M. M. (2015). Perspectiva de un gran reto. En INEE, & M. N. Orduña Chávez (Ed.), *Reforma Educativa. Marco normativo* (pág. 191). México, México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. .
- Calderón, V. (5 de Septiembre de 2013). Un conflicto de poder muy poco educativo . *El País* .
- Calvo, E., & Sagarzazu, I. (2011). Legislator Success in Committee: Gate-keeping Authority and Loss of Majority Control. *American Journal of Political Science* , 55 (1).
- Cárdenas, J. (2013). La Nueva Ley de Amparo . *Cuestiones Constitucionales -Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (29), 383-409.
- Cárdenas, J. (2019). La reforma energética y transformación del derecho público. En M. Anglés Hernández, & M. (. Palomino Guerrero, *Aportes sobre la configuración del derecho energético en México* (págs. 45-79). México, México: UNAM.
- Carpizo, J., & Madrazo, J. (1983). *Derecho constitucional*. México: UNAM.
- Casar, M. A. (1998). Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México. *Documento de Trabajo. División de Estudios Políticos* (77), 14.
- Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* , 51 (205), 59-76.
- Casillas, C. E. (2001). Gobierno dividido en México: Entre la pluralidad y la eficacia. *Revista de Estudios Políticos* (113), 99.

- Castellanos Cereceda, R. (2016). *La reforma político electoral de 2014*. Senado de la República. México: Instituto Belisario Domínguez.
- CESOP. (2019). *El Sistema Educativo Nacional y las recientes reformas educativas*. (A. López Morcillo, Ed.) México, México, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados.
- Cienfuegos Salgado, D., & Natarén Nandayapa, C. (2008). *El Principio de la división de poderes*. Universidad Autónoma de Chiapas. San Cristobal de las Casas: Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal (CEDEM).
- Colomer, J. M. (2001). *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel.
- Congreso de la Unión. (2018). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Gobernantes de México*. México, México: Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas.
- Córdova, A. (15 de Septiembre de 2013). Los mitos de Peña Nieto . *La Jornada* .
- Cox, G., & McCubbins, M. (2001). The Institutional Determinants of Policy Outcomes. En S. Haggard, & M. McCubbins, *Presidentes, Parliaments, and Policy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Diario de Debate. (21 de Diciembre de 2012). *Cámara de Diputados-Legislatura LXII*. Recuperado el
- Díaz, P., Condor, J., & González, A. (2014). Análisis de la Reforma Energética de México. *ENERLAC* , 1-19.
- Downs, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. México, México: Editorial Aguilar.
- FUNDEF. (2014). *Aspectos Económicos de la Reforma Financiera: Análisis y Reflexiones*. Obtenido de <http://fundef.org.mx/es/49/noticias/2014/10/24/presentacion-documento-aspectos-economicos-de-lareforma-financiera>
- García Guitián, E. (2001). Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia. *Revista de Estudios Políticos* (111), 215-226.
- García Martínez, M. A. (1987). *El procedimiento legislativo* . Madrid: Publicaciones del congreso del diputados.
- García Máynez, E. (2002). *Introducción al estudio del derecho* (53 ed.). México, México: Porrúa.
- Garita Alonso, A., Mena Álvarez, J., Montañó Ramírez, L. M., & López García, M. (2011). *Proceso Legislativo y Reforma Constitucional*. Senado de la República. México: Secretaria General de Servicios Parlamentarios.

Gómez González, M. S. (Marzo-Abril de 2015). Reforma Hacendaria: La importancia del Régimen Fiscal como medida de desarrollo económico en México y posibles impactos. *El Cotidiano* , 71-76.

Hernández, M. I., & Del Tronco, J. (2017). Reforma Educativa 2013: Negociación efectiva y ¿deliberación? En M. I. Hernández, & L. P. Parra, *Cabildeo ciudadano y democracia en México. 10 años de sociedad civil efectiva* (pág. 407). México, México: Instituto Belisario Domínguez.

INEE. (2015). *Reforma Educativa. Marco Normativo*. (M. N. Orduña Chávez, Ed.) México, México, México: Junta de Gobierno del INEE.

Kennedy, G. (1991). *Cómo negociar con éxito* . Bilbao, España: Deust.

Korobkin, R. (2009). *Negotiation. Theory and Strategy* (2° Edición ed.). New York, Estados Unidos: Aspen.

Laver, M. (1986). Between theoretical elegance and political reality: deductive models and cabinet coalitions in Europe. En G. Pridham (Ed.), *Coalitional behaviour in theory and practice: an inductive model for Western Europe* (págs. 32-44). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Laver, M., & Schofield, N. (1991). *Multiparty government. The politics of coalition in Europe. comparative European politics series*. Oxford, Reino Unido : Oxford University Press.

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países* (1° edición ed.). (C. Castellnou, Trad.) Barcelona, España: Editorial Ariel .

Linz, J. (1997). Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica? En J. Linz, A. Valenzuela, & (Comps), *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas* (Vol. Tomo 1, págs. 25-143). Madrid, España: Alianza Editorial.

López Aguilar, M. d. (2013). Una reforma "educativa" contra los maestros y le derecho a la educación . *El Cotidiano* (179), 55-76.

López Aguilar, M. d. (2013). Una reforma educativa contra los maestros y el derecho a la educación . *El Cotidiano* (179), 55-76.

Loría, E., & Robles, M. (2020). Reforma financiera y crecimiento potencial en México, 2014-2019. *Revista Economía UNAM* , 17 (50).

Lujambio , A. (1997). *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto Federal Electoral.

Lujambio, Alonso. (2002). Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997. En I. Marván, & M. (. Amparo Casar, *Gobernar sin mayoría*. México, México: CIDE-Taurus.

Madison, J., Hamilton, A., & Jay, J. (1788). *El Federalista* (1998 ed.). México, México: Fondo de Cultura Económica.

Martínez Bordón, A., & Navarro Arredondo, A. (. (2018). *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para una agenda educativa 2018-2024*. México, México, México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

Martínez López, C., & Vázquez Correa, L. (2017). Retos y pendientes del trabajo en comisiones al inicio de la LXIII Legislatura en el Senado de la República. En C. Martínez López, R. M. Mirón Lince, & P. J. Zepeda, *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República* (Primera Edición ed., págs. 197-234). México, México: Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.

Martínez Rivas, R. (2017). El concepto de representación en la actualidad. *Desafíos* , 29 (2), 315-327.

Mayhew, D. (1989). *Does it Make a Difference Whether Party Control of the American National Government is Unified or Divided?* Atlanta, Georgia, Estados Unidos: APSA.

Melgar Adalid , M. (2016). *Grandes temas Constitucionales. Separación de Poderes*. México, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Merchand, M. A. (2015). Estado y reforma energética en México. *Problemas del Desarrollo* , 183 (46), 117-139.

Mitchell, P. (1995). *The life and times of coalition governments*. ECPR Join Sessions. Bordeaux: ECPR Join Sessions.

Montesquieu. (1748). *Del espíritu de las Leyes* (1990 ed., Vols. Libro V, Capítulo XIV ). México, México: Porrúa.

Montesquieu, C. L. (1984). *El Espíritu de las Leyes* (Vol. Libro XI). Madrid, España: SARPE.

Morris , F. (1992). *Divided Government*. Boston: Allyn y Bacon.

Muro Ruíz, E. (2007). *Algunos elementos de técnica legislativa* . México, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Nájar, A. (14 de Mayo de 2014). Los maestros mexicanos que cobran y no van a enseñar. *British Broadcasting Corporation* .

Negretto, G. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología* , año 65 (1), 41-76.

Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia. (2015). *El uso del arraigo a nivel federal, en el estado de Nuevo León y el Distrito Federal: Análisis de constitucionalidad, legislación y práctica*. (J. A. Guevara Bermúdez, Ed.) México, México.

OLPE . (7 de Febrero de 2018). *Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas*. Recuperado el 30 de 1 de 2021, de <https://www.observatorioeducacion.org/noticias/mexicanos-primero-o-cuando-el-sector-empresarial-quiere-sustituir-un-sindicato>

Pasquino, G. (2004). *Sistemas políticos comparados*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Pellicer, O. (2015). México: Los retos de un futuro incierto. En J. (. Bacaria, *Las reformas estructurales en México* (págs. 11-28). Barcelona, España: Barcelona Centre for International Affairs. (CIDOB).

Perusquía, J. M. (2012). Un nuevo inicio Enrique Peña Nieto Presidente. *Revista de Audicencia Legislativa* (71).

Pitkin, H. F. (2014). *El concepto de representación* . Madrid, España: Centro de Estudios Políticos .

Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.

Reniu Vilamala, J. M. (2001). *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Barcelona, Cataluña, España: Universidad de Barcelona.

Reniu Vilamala, J. M. (2008). Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate. *Barcelona Centre for International Affairs* (25).

Reyes del Campillo, J. (2006). 2006: otra vez un Congreso sin mayoría. *Elecciones y partidos políticos en México* , 55-75.

Riker, W. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, Connecticut, Estados Unidos: Yale University Press.

Robles Egea, A. (1999). Coaliciones políticas y sistema democrático. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* (105), 279-294.

Rocha-Quintero, J. E. (2013). El Pacto por México bajo la lupa. *Repositorio Institucional del ITESO. PI - Revista Análisis Plural* .

Rodríguez Carrillo, J. M., & Santacruz Fernández, R. (2015). Coaliciones legislativas ganadoras en la Cámara de Diputados de México en la LXII Legislatura (2012-2015). *Revista de Ciencias Sociales* (39), 32-56.

Sánchez Ramírez, M. C. (2017). ¿Cómo se hacen las leyes? El proceso legislativo en el Senado de la República. En C. Martínez López, R. M. Mirón Lince, & P. J. Zepeda, *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República. Hacia un parlamento abierto* (Primera Edición ed., págs. 171-196). México, México: Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.

- Santiago, P., McGregor, I., Nusche, D., Ravela, P., & Toledo, D. (2014). *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación. México*. OCDE. París: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Centro de la ocde en México para.
- Saward, M. (2009). Authorization and Authenticity: Representation and the Unelected. *The Journal of Political Philosophy* , 17 (1), 1-22.
- Schmitt, C. (1928). *Teoría de la Constitución* (Primera Edición ed.). (F. Ayala, Trad.) Madrid, España: Alianza Editorial.
- Silva, José Alfonso da. (1987). El proceso legislativo como objeto. En H. Quiroga Lavie, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*. México, México: Porrúa.
- Silva, José Alfonso da. (1987). El proceso legislativo como objeto. En H. Quiroga Lavié, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*. México, México: Porrúa.
- Solana Sentíes, E. (2015). Ley de Competencia Económica. *El Cotidiano* (190), 63-70.
- Strom, K. (1984). Minority governments in parliamentary democracies: the rationality of non-winning cabinet solutions. *Comparative Political Studies* , 17 (2), 199-227.
- Strom, K. (2013). Una Teoría sobre el comportamiento de los partidos políticos competitivos. *Andamios* , 10 (23), 119-170.
- Tapia, L. A., & Bensusán, G. (2011). El SNTE: Una experiencia singular en el sindicalismo mexicano. *El Cotidiano* (168), 17-32.
- Torres Barrón, B., Nieto Vázquez, M. A., Medina Pérez, H., Facio Salazar, M., Fuentes Barragán, A., & Corella Martínez, J. (2015). *Implicaciones de la Reforma Energética y del Nuevo Marco Regulatorio para el aprovechamiento Sustentable de la Energía en México*. México: Sociedad Alemana de Cooperación Internacional .
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas* (Primera Edición ed.). (J. M. Salazar, Trad.) México, México: Fondo de Cultura Económica .
- Valdés Vega, M. E. (2015). Reforma de Radiodifusión y Telecomunicaciones en México (2013-2014). En L. Coord. Del Alizal Arriaga, *Relaciones entre poderes del Estado: Acuerdos y divergencias* (pág. 157). México, México: Anthropos Editorial.
- Valencia Escamilla, L. (2012). La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. *Confines de relaciones internacionales y ciencia política* , 8 (16), 11-37.
- Vargas Suárez, R. (2015). Reforma Energética. De servicio público a modelo de negocios. *Política y cultura* (43), 125-145.
- Vilamala, J. (2001). *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Barcelona, Cataluña, España: Universidad de Barcelona.

Zamitz Gamboa, H. (2015). El significado del Pacto por México. *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. (págs. 1-16). Lima: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Zamitz Gamboa, H. (2017). La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México? *Estudios Políticos* (40), 11-46.

## DOCUMENTOS OFICIALES

2020 de Octubre de 20, de Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos:  
<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/62/1er/1P/Ord/dic/00L62A1P140.html#LEY%20GENERAL%20DE%20EDUCACION14>

Diario de Debate. (20 de Diciembre de 2012). *Cámara de Senadores*. (D. Padierna Luna, Ed.)  
Recuperado el 15 de Septiembre de 2020, de PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA EDUCATIVA:  
[https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/2497](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2497)

Diario de Debates. (20 de Diciembre de 2012). *Cámara de Senadores*. (M. Bartlett Díaz, Ed.)  
Recuperado el 15 de 09 de 2020, de PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA EDUCATIVA:  
[https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/2497](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2497)

Diario de Debates. (13 de Diciembre de 2012). *Cámara de Senadores*. (M. Delgado Carrillo, Ed.)  
Recuperado el 15 de Septiembre de 2020, de INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 3° CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CALIDAD EDUCATIVA, EVALUACIÓN EDUCATIVA Y SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE.:  
[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/38658](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/38658)

Diario de Debates. (20 de Diciembre de 2012). *Cámara de Senadores*. (J. G. Flores Ramírez, Ed.)  
Recuperado el 15 de Septiembre de 2020, de PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA EDUCATIVA:  
[https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/2497](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2497)

Diario de Debates. (20 de Diciembre de 2012). *Cámara de Senadores*. (R. Morón Orozco, Ed.)  
Recuperado el 15 de Septiembre de 2020, de PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,



EN MATERIA EDUCATIVA:

[https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/2497](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2497)

Diario de Debates. (20 de Diciembre de 2012). *Cámara de Senadores*. (M. Palafox Gutiérrez, Ed.) Recuperado el 15 de Septiembre de 2020, de PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA EDUCATIVA:

[https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/2497](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2497)

Diario de Debates. (20 de Diciembre de 2012). *Cámara de Senadores*. (M. Romero Celis, Ed.) Recuperado el 15 de Septiembre de 2020, de PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA EDUCATIVA:

[https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/2497](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2497)

Diario de Debates. (20 de Diciembre de 2012). *Cámara de Senadores*. (J. C. Romero Hicks, Ed.) Recuperado el 15 de 09 de 2020, de PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA EDUCATIVA. (Dictamen de segunda lectura):

[https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/2497](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2497)

Diario de los Debates. (2012). *Artículo 3° y 73 Constitucionales*. Cámara de Diputados LXII Legislatura, Órgano Oficial de la Cámara de Diputados. México: Diario de los Debates.

Diario de los Debates. (11 de Diciembre de 2012). *Cámara de Diputados - LXII Legislatura*. Recuperado el 08 de Julio de 2020, de Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/62/1er/1P/Ord/dic/00L62A1P134.html#ARTICULOS%203o.%20Y%2073%20CONSTITUCIONALES16>

Gaceta Parlamentaria. (19 de Diciembre de 2012). *Votaciones de los dictámenes del primer periodo ordinario del primer año de la LXII Legislatura*. Recuperado el 15 de Septiembre de 2020, de Servicio de la Gaceta Parlamentaria :

[http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/62/vot\\_a1primero.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/62/vot_a1primero.html)

Gaceta Parlamentaria. (2012). *Gaceta Parlamentaria*. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura. México: Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Gaceta Parlamentaria. (2012). *Gaceta Parlamentaria*. Obtenido de Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura: URL:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/20121213-VIII.pdf>

Secretaria de Servicios Parlamentarios. (2007). *Proceso de Formación de Leyes y Decretos. Artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Dirección General de Apoyo Parlamentario. México: Dirección de Apoyo a Comisiones.

Senado de la República. (2010). *Estudio sobre el Proceso Legislativo Federal*. México: Instituto Belisario Domínguez.

Senado de la República. (2013). *Reglamento del Senado de la República* . México, México: Diario de Oficial de la Federación .



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00223

Matrícula: 2183800395

Coaliciones en el Congreso de la unión durante el Gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018): Reforma Educativa.

Con base en la Legislación de la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Ciudad de México se presentaron a Las 12:00 horas del día 2 del mes de marzo del año 2021 POR VÍA REMOTA ELECTRÓNICA, los suscritos miembros del jurado designado por la Comisión del Posgrado:

DR. ENRIQUE CUNA PEREZ  
DR. RAUL FIGUEROA ROMERO  
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA



Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: MARTIN FELICITOS PORFIRIO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

**APROBAR**

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

MARTIN FELICITOS PORFIRIO  
ALUMNO

REVISÓ

MTRA. ROSALIA SERRANO DE LA PAZ  
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTE

DR. ENRIQUE CUNA PEREZ

VOCAL

DR. RAUL FIGUEROA ROMERO

SECRETARIO

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

El presente documento cuenta con la firma –autógrafa, escaneada o digital, según corresponda- del funcionario universitario competente, que certifica que las firmas que aparecen en esta acta – Temporal, digital o dictamen- son auténticas y las mismas que usan los c.c. profesores mencionados en ella