

La gobernanza y la reforma educativa. El caso de Veracruz

Governance and educational reform. The case of Veracruz

Marian Mendoza Gómez y Ernesto Treviño Ronzón¹

Resumen: Esta ponencia aborda del tema de la gobernanza educativa a través de una revisión global del proceso de diseño e implementación de la reforma educativa del 2013, y de las acciones de resistencia desplegadas por docentes en el estado de Veracruz. El argumento es que si bien la noción de gobernanza intentaría proveer una nueva forma de dirigir la educación, la evidencia muestra que además de sus debilidades conceptuales, sus posibilidades están condicionadas por la prevalencia de la verticalidad y el autoritarismo característicos del sistema político mexicano y que aquí analizamos para el caso de Veracruz.

Abstract: This paper addresses educational governance through a review of the process of design and implementation of the educational reform of 2013, and the resistance deployed by teachers in the state of Veracruz. The argument is that, although the notion of governance would try to provide a new way of directing education, the evidence available shows that in addition to its conceptual weaknesses, its possibilities are conditioned by the prevalence of verticality and authoritarianism characteristic of the Mexican political system, that we analyze in the case of Veracruz.

Palabras clave: reforma educativa; política pública; nueva gobernanza; acción colectiva

Presentación

Desde la década de los sesentas y setentas del siglo XX surgieron preocupaciones, debates y discusiones en torno a la idea de gobernanza y de la manera en la que los gobiernos dirigen, conducen y orientan a las sociedades. Especialmente, en ese momento, comenzaron a gestarse nuevos programas intelectuales, económicos y políticos que cuestionaban a la figura del *Estado Benefactor*, como garante de las expectativas y demandas de la población, tal es el caso del neoliberalismo (Escalante, 2015). La idea de gobernanza es parte de ese ciclo de reflexión y, además de implicar los tradicionales componentes técnicos, administrativos y normativos de los

¹ Maestra en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencias, adscritos al Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Líneas de investigación: Políticas Educativas; Formas de lo Político. Correo: mrnshs@hotmail.com y etrevino@uv.mx

actos de gobernar, incorpora un componente discursivo que circula en diferentes campos de la vida social, política, cultural y económica sobre *cómo se debería de ser un buen gobierno y quién es capaz de gobernar junto con el gobierno formalmente instituido*.

En el caso de México, desde la década de los ochenta, el gobierno intentó impulsar un modelo gerencial en la administración o gestión de lo público, en el marco de una retórica del cambio orientado a brindar un mejor servicio a los usuarios o “clientes” de los servicios del estado: es decir, buscando prestar un servicio de forma eficaz y eficiente para responder a las demandas o a las problemáticas de la población y promover una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones (the policy decision-making process). Por otra parte, esto ayudaría a mejorar e incrementar sus niveles de legitimidad, de credibilidad y de aceptación frente a la población, la cual es fundamental para el mantenimiento de la hegemonía de un actor, sector o régimen político.

En ese sentido, la gobernanza es al mismo tiempo un concepto, una forma de gestión de lo público y un proceso que permite observar las transformaciones del Estado por medio del discurso analítico de varios agentes e instituciones que han interpelado por una mayor participación en la gestión de lo público (Serna de la Garza, 2016), así como de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos para solventar las demandas ciudadanas (Aguilar, 2010a) con una lógica racional y gerencialista que:

[...] Busca conformar una interpretación del gobierno cercana a una red de instituciones y nuevos actores políticos y sociales donde el gobierno ya no es el único interlocutor, sino por el contrario, para tener una governance [gobernanza] requiere de los consensos, acuerdos, negociaciones y coordinación con otros actores que están fuera del alcance del gobierno, pero que requiere de su apoyo, comprensión y por supuesto de su legitimidad (Sánchez González, 2002: 14).

Desde hace mucho tiempo los gobiernos también incluyen en menor o en mayor medida la participación de ciertos actores o agentes para la toma de decisiones en la gestión e implementación de una agenda que, posteriormente, se traduce en mecanismos, acciones y políticas públicas. Éstas son las más relevantes para esta exposición debido a que constituyen uno

de los objetivos primarios de toda capacidad gubernamental: desde la conformación de la agenda por medio de la elaboración de políticas públicas que, posteriormente, son implementadas y evaluadas para medir su impacto y respuesta (Aguilar, 2010b).

Además de la participación general de actores, la gobernanza “describe practicas en la acción de gobernar que enfatizan los aspectos que suplen (o, incluso, sustituyen) al poder político, en donde la idea clave es la noción que incorpora a la sociedad civil a la acción de gobierno” (Closa Montero, 2003: 488). También podemos observar que esta “nueva” forma de gobernar afecta a todas los sistemas, instituciones, agendas y áreas de la vida pública, cuyo proceso varia en cada contexto en específico.

En México, esto ha tomado forma en un sistema político que ha sido vertical, autoritario y semi abierto (Cabrero, 2000) en el que se han impuesto reformas estructurales que han implicado la participación de nuevos actores políticos y económicos, y que van emparejados de algunas dinámicas sociales, políticas, culturales y económicas que han llevado a los ciudadanos a cuestionar la eficacia directiva de quienes gobiernan. En términos globales, actualmente habría cierta preocupación colectiva por la toma de decisiones, los posicionamientos y las prácticas políticas de los gobiernos para dirigir áreas fundamentales de la vida pública, como la educación. En este marco se discutirá el problema de la gobernanza del sistema educativo mexicano, tomando como ejemplo el caso de la reforma educativa del 2013 y su proceso en el estado de Veracruz.

En México se han hecho estudios sobre la capacidad administrativa del gobierno en distintas esferas e instituciones públicas. En el campo educativo, se hablan de las ideas de la descentralización educativa (Calvo Pontón, 2003; Zorrilla y Barba, 2008), la federalización de la educación (Arnaut, 1998), la relación entre el gobierno y otros agentes, como el sindicato de maestros (Ornelas, 2008), por ejemplo. No obstante, han sido pocos los estudios que han concentrado sus esfuerzos en retomar a la noción de gobernanza educativa como eje central de la relación gobierno y otros agentes relevantes en el campo de la educación para el impulso de una política educativa en particular.

Recientemente se concluyó una investigación que abarcó el periodo 2015-2017, con el titulo de: “La reforma educativa del 2013. Discursos, actores y resistencias magisteriales en Xalapa, Veracruz”. Desde una perspectiva político-discursiva, retomando referentes expresados

en documentos oficiales y algunos testimonios de docentes locales, buscábamos comprender, el proceso de reforma y colateralmente cómo la gobernanza también se ha tratado de expresar y, en todo caso, cómo se vio afectada por la percepción de distintos actores que participaron en dicho proceso. En este esquema, en la ponencia se analizará el alcance de la reforma educativa como factor de cambio estructural de las relaciones entre el gobierno y los agentes educativos locales, abordando conceptualmente las nociones de política pública, nueva gobernanza y acción colectiva.

Aunque en diferentes documentos de la reforma educativa, incluido el Nuevo Modelo Educativo (2017), se hablan de nuevas formas de gobernar la educación, sus términos son inconsistentes, además de cuestionados en los distintos niveles de implementación de la reforma y en diferentes tramos de la acción pública —como en el ámbito magisterial—, donde perviven complejos procesos políticos, sociales y culturales que la retórica gubernamental no puede transformar. Por ello, nos interesa discutir cómo es que en la implementación de la reforma educativa en Veracruz hay marcados gestos de corporativismo, centralismo y autoritarismo, así como de resistencia, que deben preocupar a quienes proclamaron la recuperación de la rectoría del estado sobre la educación y a quienes se interesan por los destinos de la educación pública en un contexto federalista.

La ponencia está dividida en dos momentos: primero se aborda el marco de la elaboración y la promulgación de la reforma educativa del 2013, con énfasis en las dinámicas y los actores involucrados en la toma de decisiones a nivel nacional. Posteriormente, se abordarán algunos aspectos de la implementación de la reforma en Veracruz y las acciones de resistencia magisterial en Xalapa, donde abordaremos la percepción del gobierno estatal, autoridades sindicales y profesores de este proceso, y cómo sus decisiones y estrategias impactaron en los resultados de la reforma, y por ende en la gobernanza educativa.

Marco de la elaboración y la promulgación de la reforma educativa del 2013

En un contexto nacional de crisis y de falta de legitimidad política, el presidente Enrique Peña Nieto y su administración decidieron impulsar y gestionar la agenda de políticas públicas, las cuales marcaron un proceso de orden político y social de gran alcance y con implicaciones diversas para la vida pública (Treviño y Mendoza, 2017).

En el 2012, desde las promesas de campaña y hasta el momento de la toma de protesta del presidente de la república, la agenda de la nueva administración estuvo conformada por las llamadas “las reformas estructurales”¹, donde de manera concisa y apresurada demarcaban los objetivos y las propuestas del plan sexenal.

En el caso de la reforma educativa, participaron diversos agentes para la demarcación de las premisas que se incluirían en esta propuesta: organismos internacionales –principalmente la OCDE-, líderes sindicales –se destaca la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)-, grupos o asociaciones empresariales –como Mexicanos Primero-, los líderes de las bancadas partidistas más significativos y con mayor trascendencia en este país, en ese momento como lo eran el PRI, PAN y PRD –este consenso partidista se reconoció bajo el Pacto por México-², así como de algunos académicos y especialistas en el tema.

En el primer discurso como presidente, Peña Nieto manifestó que la reforma educativa correspondía a uno de los ejes más relevantes en su agenda:

El tercer eje de mi gobierno será lograr un México con educación de calidad para todos. Ese país que podemos ser, hará frente a los rezagos educativos, para estar al nivel de las naciones desarrolladas. Nuestras escuelas deben formar individuos libres, responsables y comprometidos; ciudadanos de México y del mundo, solidarios con sus comunidades. Ésta es mi más íntima convicción: que los jóvenes mexicanos, creativos y emprendedores, desarrollen aptitudes, conocimientos y capacidad innovadora para competir, con éxito, en el mundo moderno (Peña Nieto, 2012).

También manifestó que corresponde al *Estado Mexicano la rectoría de la política educativa*, una idea poco o nada expresada por los gobiernos anteriores. Percibimos, de forma mesurada, que ésta concepción demuestra las tensiones entre el gobierno federal y algunos de los líderes Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), sobre todo cuando la burocracia de este sindicato ha expandido su poder al interior de las dependencias gubernamentales, no sólo en el ámbito educativo, a nivel federal, estatal y local.³

De acuerdo con el contenido de esta iniciativa, el gobierno federal reconoció como imperativo la consolidación de una educación de *calidad, equitativa y eficiente*. Para hacer

posible esto, se propuso reformar el Artículo Tercero Constitucional y la Ley General de Educación para establecer del Servicio Profesional Docente (SPD), como elemento central de esta política, a partir del cual se modificó la normatividad para que los maestros, directores y supervisores, por medio de evaluaciones, aseguraran su ingreso, permanencia y promoción.

También, la reforma educativa se concentró darle autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el grupo técnico propuesto directamente por el Presidente de la República para elaborar, implementar y evaluar políticas estratégicas para el sistema educativo mexicano. Además, también se consideró en esta propuesta darle autonomía de gestión a las escuelas, ampliar el número de Escuelas de Tiempo Completo, regular la distribución de alimentos chatarra en las escuelas y crear un censo escolar, como aspectos más secundarios de la reforma.

Después de un análisis argumentativo y crítico de la reforma y en términos de la gobernanza educativa, encontramos que:

1. Se propuso traspasar las responsabilidades de la educación mexicana a otros agentes y sectores de la sociedad, de ahí deviene el objetivo de dotarle de autonomía de gestión a las escuelas públicas de nivel básica. Esta mayor participación de la sociedad civil, aparentemente implicaría un debilitamiento del aparato estatal en la prestación del servicio de este bien público, sobre todo cuando el sistema político se ha caracterizado por ser un régimen federalista y centralista.

2. Hay una contradicción entre la apertura del gobierno para la participación de otros agentes en el ámbito educativo y su objetivo primordial de *recuperar la rectoría de la política educativa por parte del Estado*.

3. Se intentó reforzar el vínculo entre la calidad educativa, la función y el papel de los docentes, como si en estos actores recayera la responsabilidad del éxito o fracaso del sistema educativo mexicano. Es decir, el maestro es el *factor principal* para esta transformación educativa, y necesita estar sometido a capacitaciones y evaluaciones de manera recurrente para medir su nivel de conocimientos y de habilidades, cuyos resultados influyen en su ingreso, permanencia y promoción, lo cual implicó una transformación a sus derechos laborales.

4. Esta reforma se enfocó en la parte más técnica y administrativa del sistema educativo más que en la parte pedagógica. Evidencia de ello es que se promulgó de manera tardía el Nuevo

Modelo Educativo y sin dar aportaciones relevantes.

5. Las autoridades gubernamentales, por medio de esta reforma también intentaron restarle cierto poder a los sindicatos –sobre todo al SNTE- en la limitación de algunas de sus actividades y comportamientos al interior de las dependencias educativas -como la venta o herencia de plazas, relaciones clientelares, privilegios, bonos y concesiones- así como en su participación política en materia educativa. Todo por medio de las evaluaciones docentes y constituyendo una *institución autónoma* (INEE) que se encuentra directamente relacionada con el presidente, y otorgándole facultades que influyen en la toma de decisiones en materia educativa. Ello implica la renovación parcial del orden institucional y de la estructura organizativa de las dependencias educativas gubernamentales.

De forma muy acelerada y sin un amplio debate con la ciudadanía o incluso entre los mismos actores políticos, la iniciativa de la reforma educativa fue enviada el 10 de diciembre del 2012 a la Cámara de Diputados y Senadores para que se aprobara.

Una vez que fue votada favorablemente la reforma, se envió a las entidades federativas para su ratificación. El día 25 de febrero de 2013 fue promulgada por el Presidente de la República y los integrantes del Pacto por México. En ese mismo año, el 3 de agosto y el 11 de septiembre de 2013, se aprobaron las reformas secundarias a la reforma (la Ley de Autonomía del INEE y la Ley del SPD). Este proceso de promulgación es clara muestra que el sistema político mexicano es autoritario, vertical, semi-abierto y centralista (Cabrero, 2000).

La implementación de la reforma educativa en Veracruz: las acciones de resistencia y sus implicaciones para la gobernanza educativa

Después de que se promulgara la reforma educativa, el reto más significativo para las autoridades gubernamentales fue el momento de su implementación, sobre todo en ámbitos más específicos y locales. Esto se debió a la poca legitimidad de la reforma y al contenido mismo, del cual emergieron nuevos significados y significantes que permitieron su maleabilidad del sentido de esta ley, es decir, se devino objeto de interpretación y disputa para sujetos -con diversas posturas y experiencias-.

Para que pudiera implementarse la reforma educativa, el gobierno federal buscó la aprobación de la población mexicana, por medio de la exaltación de sus virtudes y de los riesgos

en caso de que el proyecto no fuera ejecutado este proyecto⁴. Todo esto pudo percibirse en la campaña mediática a favor de la reforma, las negociaciones entre los gobiernos y los maestros disidentes, las medidas punitivas y violentas, por mencionar algunas de las estrategias y medidas gubernamentales. Es decir, aunque la mayor parte de la acción política está fundamentada con palabras, no bastaron los argumentos para poder alcanzar esta legitimación total de la reforma educativa, sino que también estuvo acompañada de prácticas efectivas que en conjunto forman parte del gran discurso de la reforma. Sin embargo, las estrategias y medidas gubernamentales fueron variadas, con alcances, implicaciones y resultados distintos en cada región del país, como es el caso de Xalapa, en el estado de Veracruz.

Es posible afirmar que un porcentaje significativo de los docentes xalapeños, como de otras partes del país, no tenían un amplio conocimiento del contenido de la reforma educativa hasta el momento en que fue promulgada. Inicialmente, si bien hubo críticas con respecto al entorno político de la propia reforma educativa, su emergencia no causó un revuelo significativo, salvo por los discursos que apoyaban este proyecto -como los del gobernador veracruzano Javier Duarte- y de algunos líderes sindicales -como en el caso de la sección 32 y 56 del SNTE-.

Eventualmente, los maestros se informaron de esta iniciativa a través de los medios de comunicación, principalmente en la televisión y el internet, así como en pláticas y reuniones más informales. En estas pláticas, el rumor tuvo un papel relevante en la difusión de la información y de constituir nuevas significaciones alrededor de la reforma. Circularon muchos rumores indicando que la iniciativa atentaba contra los derechos laborales del magisterio, que habrían despidos masivos, que se privatizaría la educación, entre otros. Esto logró infundir temor e incertidumbre entre los profesores, y llevó a la satanización de la iniciativa y de quienes la apoyaron. Asimismo, esto implicó polarización de la opinión pública y tuvo un efecto significativo en las acciones de protesta y resistencia contra la reforma misma.

En este clima de incertidumbre, el gobernador veracruzano Javier Duarte y los líderes sindicales -como Juan Nicolás Callejas Arroyo de la sección 32 del SNTE- trataron de mantener la calma de los profesores antes de que éstos pudieran planear y organizar acciones de resistencia. Recurrieron principalmente al discurso de que las evaluaciones no iban a afectar a la situación laboral de los maestros, que sus derechos serían respetados, de que no se privatizarían las escuelas veracruzanas, que hicieran caso omiso a los rumores que descalificaban a la reforma.

Vale recuperar el discurso del gobernador veracruzano que dio posterior a la promulgación de la iniciativa:

[...] Maestras y maestros, quienes vengán a decirles cuentos chinos o mejor dicho, cuentos oaxaqueños, no hagan caso, aquí es Veracruz, y en Veracruz los maestros tienen un papel preponderante, un papel muy especial, reconocido por toda la sociedad. Ustedes cuentan con todo el apoyo y el respaldo de su amigo y aliado, el Gobernador de Veracruz. De verdad y con mucho orgullo, en Veracruz contamos con las mejores y los mejores maestros del país. Y no lo digo como discurso, como un rollo o como se dice coloquialmente, en plan de chocholeo, lo digo por convicción, porque así lo hemos demostrado en los últimos avances y resultados que hemos tenido en diferentes pruebas, en diferentes concursos en donde hemos participado con nuestros estudiantes, jóvenes, niños, maestros; Veracruz siempre ha dado una buena nota (Diario de Xalapa, 2013).

Sin embargo, éstas estrategias no bastaron para convencer a la mayoría del magisterio veracruzano. Por lo que emprendieron acciones para demostrar su descontento e inconformidad con lo estipulado en la reforma.

Las motivaciones de los maestros fueron muy variadas debido a sus propias experiencias personales y laborales. Cada uno tenía una demanda distinta que estaba o no ligada directamente a la reforma educativa. Es decir, muchos aprovecharon esos momentos de incidencia magisterial para plantear otra clase de demandas y de expresar otro tipo de inconformidades que no necesariamente giran entorno de esta iniciativa. En ese sentido, las motivaciones no se tratan más que de sentidos que permiten entender el para qué y el porqué se hacen diversas acciones de protesta o resistencia (Schutz, 1964).

Decenas de maestros que se manifestaron en las resistencias, apuntaron que esta reforma educativa era más bien una *reforma laboral*, señalaron estar en contra de las evaluaciones docentes, contra la autonomía de gestión escolar percibida como una forma de privatización de los planteles educativos, también contra las facultades que se le otorgaban al INEE y su normatividad. Este particular rechazo emergió de que el discurso oficial de la reforma responsabiliza a la figura del maestro de las problemáticas en torno al sistema educativo, de que

atenta contra los derechos laborales de los maestros, de la influenciada de agentes –como los organismos internacionales o el sector privado- en el diseño de los cambios, de que las autoridades crearon una reforma educativa *a modo* sin consultar las opiniones de los maestros. En las manifestaciones y en diferentes acciones de resistencia se buscó drogar o impactar de alguna forma en el rediseño de la reforma educativa.

Los acciones desplegaron otro tipo de acciones y presentaron demandas que no necesariamente estaban relacionada directamente con la reforma educativa: la solicitud de bonos y concesiones, el pago de pensiones, la destitución de líderes sindicales –particularmente contra el líder de la sección 32, Juan Nicolás Callejas Roldán-, contra la corrupción y la falta de legitimidad o representatividad de las autoridades gubernamentales y sindicales –se les calificaba de *corruptos, mentirosos, frustrados, traumados, abusivos, manipuladores o violentos*-. También protestaban por la falta de infraestructura y servicios básicos, como manera de solidarizarse con los compañeros que se verían afectados por la reforma, como medio para obtener puestos y plazas en dependencias gubernamentales que no necesariamente se encuentran en el ámbito educativo -aprovechando la oportunidad para negociar sus horas o de transferencia de sus lugares de trabajo, por ejemplo-.

En cierto sentido es posible afirmar que cada profesor tenía una demanda e inconformidad en particular, pero que necesitaba del apoyo de sus compañeros para que pudieran ser escuchados. Esto permitió la configuración de redes entre los maestros y los afectados u que se solidarizaban con estas acciones resistencias en este llamado “a la unidad”.⁵

Para la organización de las resistencias, algunos maestros fueron convocados por sus líderes sindicales, aunque en otros casos no fue así. Algunos líderes, en un principio, no estaban de acuerdo con la planificación de las resistencia pero al final terminaron participando. Otros líderes se abstuvieron de participar, y con ello provocó que muchos de sus agremiados se organizaran de forma independiente.⁶ Otros maestros se unieron y simpatizaron con la CNTE, una asociación que ganó protagonismo en este marco de resistencias magisteriales. Inclusive, muchos maestros de otros municipios de Veracruz y otros estados se movilizaron a Xalapa para apoyar en las resistencias.

Una vez que los maestros empezaron a intercambiar información y a organizar la resistencia en contra de la reforma educativa entre sus colegas y otros sectores de la sociedad,

continuaron con una pluralidad de acciones de resistencia: marchas, plantones, el bloqueo de calles, casetas y carreteras, paro de labores definitivas o escalonadas -es decir, los maestros se turnaban para no suspender las clases o en días de descanso-, la toma de escuelas, centros comerciales, instalaciones y espacios públicos gubernamentales y sindicales, amparos, huelgas de “brazos caídos”, inasistencia a las aulas, y persistieron los foros, congresos y pláticas, la promoción de amparos. Muchos maestros tuvieron que invertir en la compra de materiales –para realizar pancartas, lonas, letreros, playeras y gorras, globos- o renta de equipo para protestar – bocinas, micrófonos, mezcladoras, por ejemplo-.

Estratégicamente, los profesores se concentraron en algunos espacios públicos de gran relevancia como calles y carreteras, la Plaza Lerdo, el Parque Juárez, el Congreso del Estado, en el Instituto de Pensiones del Estado (IPE), en la SEV, en Tesorería o en algunas instalaciones sindicales. Algunos maestros xalapeños viajaron a otros estados y ciudades, tal es el caso de la Ciudad de México, en donde emprendieron resistencias en el Zócalo, en el Congreso de la Unión, Los Pinos, la SEP o en el Aeropuerto Internacional.

Las primeras acciones de resistencia magisterial en Xalapa iniciaron el 18 de enero de 2013, en el que sólo algunos maestros realizaron protestas y marchas. Posteriormente, en todo el mes de septiembre de ese mismo año, se intensificaron las protestas cuando se promulgaron las leyes secundarias de la reforma educativa –la Ley General de Servicio Docente, la Ley del INEE y las adecuaciones a la Ley General de Educación-. La concentración más grande se dio en la Plaza Lerdo el 11 de septiembre, en el que marcharon aproximadamente 30 mil personas, un momento totalmente inédito.

Un día después, el 12 de septiembre de 2013, el gobernador Javier Duarte y su equipo decidieron dialogar con los maestros y líderes sindicales⁷ en la Mesa de Trabajo de la *Armonización de la Legislación local con la Reforma Educativa*. En esta reunión, los maestros veracruzanos solicitaron al gobernador seguridad laboral, que no fueran afectados por las evaluaciones, y demandaron hacer una “adaptación” de la reforma educativa a la normativa estatal. Del otro lado, el gobierno estatal solicitó el apoyo de los maestros para reanudar las clases y continuar con su labor de manera normal. Esto generó que la gran mayoría de los maestros cesaran con las acciones de resistencia, pero otros continuaron.

Para convencer o persuadir a esa “minoría” de maestros inconformes, las autoridades

estatales aplicaron otra serie de acciones más punitivas y violentas: las amenazas, el encarcelamiento, las sanciones económicas, el uso de la fuerza física por parte de los policías locales. Esto se evidencia a partir de dos hechos lamentables: en el desalojo del plantón de maestros en la Plaza Lerdo y en la SEV en la noche del 13 de septiembre de 2013, y en las evaluaciones docentes en el mes de noviembre en el 2014 en el Complejo Omega.

Ante la promesa de la Ley de Armonización de la Reforma Educativa –la cual fue promulgada en marzo de 2014 y después fue considerada como inconstitucional por el gobierno federal- y la promesa del gobernador veracruzano de que las evaluaciones no afectarían los derechos laborales de los maestros, esta gran mayoría de profesores optaron por cumplir con los lineamientos del SDP y con las evaluaciones, con muchas inconsistencias y en condiciones deplorables.

Posterior a la aplicación de las evaluaciones docentes en el 2014, la mayoría de las acciones de resistencia magisterial terminaron siendo alcanzadas por el gobernador veracruzano y su equipo. Es decir, estos actores trataron de responder a las inconformidades del magisterio pensando en sus propios beneficios políticos, pensando en que se acercaban los comicios electorales en el 2016 y buscó el apoyo de los maestros como en otras ocasiones anteriores.⁸ Pero esta situación generó otro tipo de acciones de resistencia magisterial, que se desplazaron del ámbito público al privado, como el voto –el apoyo a los contrincantes políticos del gobierno estatal- o a sus prácticas docentes en el aula.

Algunas resistencias aún persisten, y muchos maestros aún mantienen redes solidarias con los maestros de otras entidades como Oaxaca, Chiapas o Guerrero. Pero en Xalapa, muchas de estas resistencias consideraron en un segundo término el rechazo a la reforma educativa. Hasta el momento la reforma educativa no fue ni modificada ni abrogada, y continuó su proceso sin mayores contratiempos.

Aquí podemos preguntarnos ¿qué nos dice todo este análisis acerca del proceso de gestión de la gobernanza en el ámbito de la educación? O en otros términos: ¿es posible hablar de gobernanza educativa en México y en Veracruz según la evidencia presentada tanto del diseño de la reforma y su aprobación y de todas las acciones de protesta? Si tomamos como referencia los conceptos básicos que introdujimos al inicio de esta ponencia sobre el proceso de gobernanza, podemos afirmar que el ciclo inicial de la reforma descrito en la segunda sección de la ponencia

muestra evidencia de una forma de hacer política educativa cupular, vertical y dudosamente democrática. Si bien el procedimiento siguió los mecanismos formal y legalmente instituidos, y si bien diferentes actores no gubernamentales participaron en el proceso de diseño y en la decisión de aprobar la reforma, gran parte de ellos forman parte de lo que se puede denominar como élites políticas, económicas o intelectuales que actuaron bajo una lógica de acción tradicional.

Por otro lado, el proceso de implementación tanto a nivel federal como en Veracruz, ha puesto en evidencia que la forma de gestionar las decisiones, las políticas y los programas está fuertemente enraizada en una forma antidemocrática y violenta. Por ejemplo, en la decisión de aprobar la reforma los gobernadores de los estados federales, donde trabajan la gran mayoría de los docentes, no fueron propiamente consultados sobre el diseño o sobre las etapas de implementación la reforma. Asimismo, el uso de la fuerza, las promesas sin sustento, la incapacidad de gestionar acuerdos duraderos con actores locales, la nula incorporación de la sociedad civil en el debate, la exclusión del sector académico, de los docentes y de los padres y madres de familia en todo el primer ciclo de la reforma, muestran en general el predominio la forma tradicional de hacer política y esto es evidencia de que todavía no es posible pensar en un proceso de co-dirección de la educación.

Es cierto que en el asunto de presentar y defender la reforma, diferentes actores locales alzaron la voz, pero de esto no se derivan acciones de “gobernanza efectiva”.

Aunque al día de hoy la reforma continúa en el proceso de consolidación, se observaron algunos asuntos clave como la suspensión imprevista del examen Enlace en el 2014, la imposibilidad de evaluar a todos los docentes según los términos de la propia reforma al día de hoy, la incapacidad de entregar espacios de trabajo a todos los docentes que ganan sus plazas vía concurso, el hecho de que diferentes secciones sindicales siguen dominando amplios tramos de la vida institucional, socavando constantemente la así llamada rectoría del estado sobre la educación, la cerrazón permanente del gobierno federal y los gobiernos locales a las formas de participación ciudadana, por solo mencionar algunos problemas, son evidencia contundente de que el cogobierno en la educación es por demás limitado, cuando no imposible en el actual escenario educativo, político e institucional nacional y local.

Conclusión

En la exposición se señalaron algunas de las problemáticas en el diseño e implementación de la reforma educativa del 2013, y algunas de sus implicaciones para la gobernanza. En Veracruz, y específicamente en Xalapa, el proceso de la reforma se dio de manera muy particular, tanto por los actores que participaron en este juego político, como por los mecanismos a los que se recurrieron para legitimar o intentar socavar esta política.

Debido a la presencia mediática que se le dio a la reforma educativa, distintos sectores se enteraron de ella y percibieron el proceso de diseño e implementación de manera muy distinta. Muchos criticaron la forma en que las autoridades se condujeron para tratar de legitimar esta reforma, sobre todo cuando recurrieron a la violencia. Así como por la exclusión de actores relevantes para la toma de decisiones en materia educativa, como los maestros, que dejó apreciar de forma prístina el rasgo excluyente, cerrado, vertical y autoritario del gobierno de este país. Esto generó varias repercusiones: las acciones de resistencia magisterial, la crisis de legitimidad hacia las autoridades gubernamentales y sindicales, afectaciones psicológicas y físicas a profesores, la polarización social, por ejemplo.

Las autoridades gubernamentales recurrieron a una pluralidad de medidas y estrategias para convencer al magisterio de que no sería afectado por esta iniciativa, así como de sus virtudes y beneficios para la educación. Es decir, buscaron legitimar su autoridad frente a la población sobre su capacidad de dirección y eficacia. Pero la contención de las resistencias magisteriales en un lugar como Xalapa, fueron limitadas, lo que provocaron un hito en la historia reciente de Veracruz.

Resulta interesante señalar que todo el proceso de diseño e implementación, así como los resultados parciales de esta reforma cuenta una historia interesante sobre el discurso de la gobernanza. El problema que se presenta en este caso en particular recae en el proceso de diseño e implementación política en un contexto donde deberían desarrollarse nuevas formas de gobierno o gobernanza educativa, como señalábamos en la introducción, según la bibliografía especializada. Es decir, en un contexto nacional e internacional en el que idealmente se busca la co-dirección de la educación entre varios actores y agentes, y en donde se realza la figura del “buen gobierno” por su eficacia, se impone un sistema político que tradicionalmente ha sido corporativo, centralista y autoritario que sigue vigente, en el cual que se desarrolló la reforma y

que seguramente seguirá ahí mientras se desarrollan las futuras políticas públicas de este país.

El reto que se nos presenta es: si se piensa que la gobernanza es una forma efectiva de dirigir mejor la educación, enfrenta actualmente no sólo un problema de descreimiento teórico o político –pues se le asocia a una forma de gobierno neoliberal-, sino también un problema en el que las tradiciones políticas conservadoras de México siguen fuertemente arraigadas.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2010a). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Proyecto México. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, L. F. (2010b). “Introducción”, pp. 17-60, en *Política Pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1994*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y política pública*, vol. IX, núm. 2, pp. 189-229.
- Calvo Pontón, B. (2003). La descentralización de los sistemas educativos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, mayo-agosto, vol. 8, núm. 18, pp. 283-290.
- Closa Montero, C. (2003). El libro blanco de la gobernanza. *Revista de Estudios Políticos, Nueva Era*, núm. 119, enero-marzo, pp. 485-503.
- Diario de Xalapa. (2013). Duarte respalda reforma educativa. Consultado el 30 de julio de 2017 en: <http://www.oem.com.mx/diariodexalapa/notas/n2889799.htm>
- Escalante Gonzalbo, F. (2015). *El neoliberalismo*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Ornelas, C. (2008). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el Gobierno de Calderón. *RMIE, Revista Mexicana de Investigación Educativa*, abril-junio, vol. 13, no. 37, pp. 445- 469.
- Peña Nieto (2012). Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación. *Excelsior*. Redacción. 1 de diciembre de 2012. Consultado el 19 de julio del 2017 en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692>

- Sánchez González, J. J. (2002). *Gestión pública y governance*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.E.
- Schutz, A. (1964). *Estudios sobre teoría social*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.
- Serna de la Garza, J. M. (2016). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Treviño, E. y Mendoza, M. (2017). *Políticas de reforma educativa y acciones de resistencia en México: emergencia y disolución de identidades políticas en el sector magisterial*. Primer encuentro del Grupo de Trabajo Educación y Vida Común. Montevideo, julio de 2017.
- Zorrilla, M. y Barba, B. (2008). *Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores*. *Sinéctica, Revista de Educación*, núm. 30, pp. 1-30.

Notas _____

¹ En este marco de reformas estructurales se contemplan la reforma laboral, la energética, en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, hacendaria, financiera, nueva ley de amparo, nuevo sistema penal acusatorio, política-electoral, en materia de transparencia y, por supuesto, la educativa.

² Con ello no se descarta que existen otros actores que apoyaron al gobierno de Peña Nieto.

³ Tal como ocurre en el caso de las secciones 32 (a nivel estatal) y la 56 (de Xalapa) en la Secretaría de Educación de Veracruz.

⁴ En realidad, el presidente y su equipo expresaron en reiteradas ocasiones que, aún cuando con las resistencias en contra de la reforma, ésta no se anularía ni sería derogada.

⁵ Hay que subrayar que en varias de estas protestas también participaron otros sectores de la población como estudiantes, académicos, activistas, artistas, algunos políticos y otros sindicatos como los telefonistas, los electricistas o los campesinos. Esto demuestra las redes planteadas con otros grupos y sectores sociales que compartían su rechazo a la agenda gubernamental, sea o no educativa.

⁶ Algunos maestros crearon asociaciones independientes como el Movimiento Magisterial Popular Veracruzano (MMPV).

⁷ Participaron 18 representantes de los siguientes sindicatos: la sección 32 y 56 del SNTE, SETSE, SUITCOBAEV, SUTSEM, SDTEV, SITEV, FESTEVEV, SUTCECYTEV, SMV, SIMEV, STENV, SITEM, SITTEBA, SMEV, SETEV, SATEV, SIVETSE y SETMEV. Y en cuanto a los representantes del gobierno estatal estuvieron Javier Duarte de Ochoa, Erick Lagos Hernández (Secretario General de Gobierno), Adolfo Mota Hernández (Secretario de Educación) y Edgar Spinoso Carrera (Oficial Mayor de la SEV).

⁸ La mayoría de los profesores, sobre todo los sindicalizados, han apoyado enormemente a los gobiernos y funcionarios priístas en Veracruz.