

# La educación en el Congreso

*La agenda educativa en la  
LVIII Legislatura*



**Roberto González Villarreal**

35



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL



# **La educación en el Congreso**

*La agenda educativa en la LVIII Legislatura*





# **La educación en el Congreso**

*La agenda educativa en la LVIII Legislatura*

**Roberto González Villarreal**



*La educación en el Congreso. La agenda educativa en la LVIII Legislatura*

Roberto González Villarreal

Colección mástextos. Número 35

DIRECTORIO UPN

Sylvia Ortega Salazar

**Rectora**

Aurora Elizondo Huerta

**Secretaria Académica**

Manuel Montoya Bencomo

**Secretario Administrativo**

Prócoro Millán Benítez

**Director de Planeación**

Juan Acuña Guzmán

**Director de Servicios Jurídicos**

Fernando Velázquez Merlo

**Director de Biblioteca y Apoyo Académico**

Adalberto Rangel Ruiz de la Peña

**Director de Unidades UPN**

Javier Olmedo Badía

**Director de Difusión y Extensión Universitaria**

**Coordinadores de área académica:**

Andrés Lozano Medina. *Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión*

Ernesto Díaz Couder Cabral. *Diversidad e Interculturalidad*

Cuauhtémoc Gerardo Pérez López. *Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes*

Carlos Ramírez Sámano. *Tecnologías de la Información y Modelos Alternativos*

Julio Rafael Ochoa Franco. *Teoría Pedagógica y Formación Docente*

Margarita Morales Sánchez

**Subdirectora de Fomento Editorial**

1a. edición 2007

© Derechos reservados por el autor Roberto González Villarreal

© Derechos reservados para esta edición por la Universidad Pedagógica Nacional.

Esta edición es propiedad de la Universidad Pedagógica Nacional,

Carretera al Ajusco núm. 24, col. Héroes de Padierna, Tlalpan, c.p. 14200, México, D.F. www.upn.mx

ISBN 978-970-702-246-1

KGf3541 González Villarreal, Roberto  
G6.3 La educación en el Congreso, la agenda educativa en la LVIII Legislatura /  
Roberto González Villarreal -- México : UPN, 2007.  
162 p. -- (Colección mástextos ; núm. 35)

ISBN 978-970-702-246-1

1. EDUCACIÓN - LEYES Y LEGISLACIÓN -MÉXICO I t. II Ser.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa de la Universidad Pedagógica Nacional.

Impreso y hecho en México.

*Para Jesús, Verónica y María*



# Índice

## **9 Introducción. Los combates por la ley**

- 11 La cuestión de la agenda
- 15 Modelos teóricos
- 18 Un modelo agonístico

## **23 La arena parlamentaria**

- 24 Las facultades educativas del Congreso
- 26 Los espacios de debate
- 32 Los tiempos de discusión
- 38 Las regulaciones político-discursivas
- 44 Los participantes
- 47 La integración de la LVIII Legislatura
- 47 Los grupos parlamentarios
- 48 Las comisiones de educación

## **54 Las intervenciones**

- 55 Formas del debate legislativo
- 58 Propuestas por grupo parlamentario  
en la Cámara de Diputados
- 74 El debate educativo en la Cámara de Senadores
- 82 Racionalidades político- educativas

86	<b>La agenda educativa</b>
94	Historia política de los debates
139	La construcción de la agenda educativa
144	Paisaje después de las batallas: la agenda educativa de la LVIII Legislatura
150	<b>Gobernar y legislar en la alternancia</b>
151	Los decretos del Ejecutivo
156	Los debates del Legislativo
157	El gobierno del cambio en la educación
160	<b>Bibliografía</b>

## INTRODUCCIÓN.

### LOS COMBATES POR LA LEY

**E**l Poder Legislativo ha ido ganando importancia en la formación de la agenda política nacional. Desde 1988, sólo por poner una fecha paradigmática, inició una profunda transformación en su integración y funcionamiento. Su composición es más heterogénea, las mayorías son inestables, incluso de signo contrario al Ejecutivo, sus discusiones son publicitadas, la interlocución con la sociedad civil es mayor, cuenta con un servicio civil de carrera, cuadros profesionales, unidades de información y análisis; después de muchos años, el Legislativo parece ser un poder independiente.

Este nuevo papel del Congreso de la Unión se ha puesto a prueba en el gobierno de la alternancia. En las elecciones del 2 de julio del año 2000, Vicente Fox ganó la Presidencia de la República, pero la Alianza por el Cambio, conformada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), no obtuvo mayoría en el Poder Legislativo. La Cámara de Diputados, por ejemplo, se integró con 207 diputados del PAN, 210 del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 52 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 16 del PVEM, ocho del Partido del Trabajo (PT), uno de Convergencia por la Democracia

(CD), tres del Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y dos del Partido Alianza Social (PAS) y un independiente.<sup>1</sup> Ningún partido o alianza de partidos tenía mayoría simple, mucho menos calificada. La alternancia se dio con un “gobierno dividido”, pues el titular del Poder Ejecutivo pertenecía a un partido distinto a la mayoría en el Legislativo; y con un “gobierno sin mayoría”, porque ningún partido alcanzó 50% más uno de los asientos del Congreso.

Un gobierno dividido y sin mayorías es una fuente permanente de conflictos. Los debates, las polémicas, los cambios en las prioridades, las suspensiones y rechazos de iniciativas pueden interpretarse como frenos al gobierno. En estas condiciones no es extraño que las tesis de la obstrucción, de la ingobernabilidad, apareciera en los momentos de mayor tensión en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En los arreglos constitucionales no están del todo previstos los modos de resolución de estos problemas; por otra parte, inmanentes a un régimen democrático y republicano. Una y otra vez políticos y comentaristas lamentaron la falta de acuerdos y reprobaron en todos los tonos las múltiples dificultades legislativas. De un modo u otro, abierta o soterrada, aparecía la nostalgia del autoritarismo, desde el Ejecutivo o desde los interesados en reformas particulares. Y aunque la Presidencia utilizó el recurso exclusivo de sus decretos para evadir al Congreso, se ha logrado armar una hipótesis social que trasladaba al Legislativo –y a la oposición– una cierta responsabilidad política en presuntos “frenos al cambio”.

Esta es una perspectiva teórica y política muy interesada, demasiado anclada en los resabios del autoritarismo del Ejecutivo, del llamado “presidencialismo”, para recuperar una noción clásica del régimen político mexicano. Por eso, en lugar de lamentarse, hay que ver en la heterogeneidad del Congreso, en su división e independencia, una oportunidad para que se formen otras agendas políticas, para que se construyan otras perspectivas, para que se hagan otras llamadas de atención, se formulen

---

<sup>1</sup> Datos al 30 de enero de 2001. En una Legislatura es frecuente la movilidad marginal de diputados, entre grupos parlamentarios o en la conformación de diputados independientes. *Cfr. Datos de composición de la LVIII Legislatura*. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Apoyo Parlamentario. Se puede consultar en <http://www.diputados.gob.mx/servicios/ban-coleg/datosyci.pdf>.

otros problemas y se procesen decisiones más ricas y variadas que las que generan gobiernos homogéneos.

La agenda educativa es un ejemplo de las posibilidades que genera esta nueva situación política. En la LVIII Legislatura –de 2000 a 2003–, los diputados presentaron 37 iniciativas de ley con temática educativa. Los senadores 16. El Poder Ejecutivo sólo una. Los congresos estatales ninguna. Puede decirse que los cambios jurídicos más significativos provinieron de los grupos parlamentarios. De las siete iniciativas de ley aprobadas por el Congreso, sólo una fue propuesta por el Ejecutivo, la que corresponde a la nueva Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley Orgánica del Conacyt. Las otras seis fueron propuestas de las y los legisladores.

No eran iniciativas menores: implicaron cambios constitucionales, así como definiciones estratégicas para el sistema educativo nacional, la investigación, la ciencia y el deporte. Cambios que no fueron iniciados por el Ejecutivo, tampoco por el partido en el gobierno, sino por las distintas fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión. Por eso hay que volver la vista al Poder Legislativo, ahí se ha ido formando una agenda educativa distinta, aunque no contraria, tampoco alternativa, a la ofrecida por el Ejecutivo, focalizada en los denominados programas estratégicos, que no requieren transformaciones legislativas de fondo.

## **LA CUESTIÓN DE LA AGENDA**

En los tres años correspondientes a la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión,<sup>2</sup> los diputados presentaron 37 iniciativas de reforma, adición o creación de nuevas leyes en materia educativa. No se refieren únicamente a los cambios al artículo 3º constitucional o a la Ley General de Educación (LGE), sino a diversos ordenamientos jurídicos que impactan al proceso educativo. Los senadores, por su parte, presentaron 18 iniciativas; el Ejecutivo Federal sólo una.

---

<sup>2</sup> “2. El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una legislatura”. Artículo 2º. Numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

En una visión estrecha, este sería el material de la agenda educativa del Congreso. Sin embargo, el debate legislativo tiene muchas formas, no sólo las propuestas de adición, reforma o cambio de ordenamientos jurídicos. Hay otras intervenciones con propósitos y alcances diferentes. Por ejemplo, cuando se trata de formular problemas, de hacer llamadas de atención o de pedir explicaciones, se presentan los puntos de acuerdo. En la LVIII Legislatura, tan sólo en la Cámara de Diputados se presentaron 54; en la de senadores 25. Existen también las intervenciones en tribuna para denunciar hechos, recordar acontecimientos o tratar los asuntos del día; y las comunicaciones de los congresos estatales, para excitar la toma de decisiones, apoyar iniciativas de ley, advertir las repercusiones de una propuesta o resaltar la importancia de un problema.

Las formas y los temas del debate parlamentario tienen diferente significado, es cierto, pero entre todos van delineando los puntos de la agenda educativa, sus tiempos y jerarquías. Es un proceso conflictivo, a veces confuso, que avanza lentamente o a sobresaltos, con retrasos y olvidos; un proceso que va configurando el *corpus* jurídico de la educación en México.

La primera característica del debate legislativo es la heterogeneidad. Tanto en sus formas como en sus temáticas y procedencia. Si se suman las propuestas de debate educativo, contando iniciativas de ley y de punto de acuerdo, se encuentra que los diputados presentaron más de 90 y los senadores cerca de 50, eso sin contar las comunicaciones de los congresos estatales y las formas incidentales de la polémica. Intervinieron representantes de seis grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y de cuatro en la de senadores, además de los diputados independientes. Las temáticas son muy diversas, desde el presupuesto educativo hasta el currículo de educación básica, desde la evaluación hasta los conflictos magisteriales, desde la protección a los niños hasta el servicio civil de carrera, además de la creación de nuevas instituciones y preocupaciones particulares sobre discapacitados, hipoacústicos, indígenas, mujeres, rechazados.

La segunda característica del debate es su inmanencia. Las iniciativas se presentan cotidianamente, sólo terminan con el fin de la legislatura, y ni entonces, pues quedan en la bitácora parlamentaria. Se verá luego,

pero siempre quedan iniciativas no sancionadas, propuestas no discutidas, que servirán luego para armar nuevas, refutar otras o considerar en dictámenes particulares.

La tercera es su jerarquización. Este es el momento de las decisiones, y no sólo de la aprobación legislativa, sino de la misma discusión. ¿Cuáles de las iniciativas presentadas se discutieron; cómo se establece el orden de su sanción; quiénes intervienen y con qué procedimientos? Se sabe, no todas las propuestas se consideran ni al mismo tiempo ni en el orden en que fueron hechas, entonces ¿cómo se jerarquizan, quién lo decide, con qué criterios?

Del total de iniciativas de ley presentadas en la LVIII Legislatura, sólo siete recorrieron todo el proceso legislativo. Son el Decreto que adiciona la fracción XXVII-A al artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a fin de que se apliquen de manera expedita los estímulos fiscales destinados al fomento de la investigación y la tecnología nacional; el Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para volver obligatoria la educación preescolar; el que crea Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; el de reformas al artículo 25 de la Ley General de Educación, para destinar 8% del PIB a educación, ciencia y tecnología; el de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y reforma la fracción IV del artículo 7º de la Ley General de Educación; el que crea la nueva Ley General de Cultura Física y Deporte; y el de reforma a la fracción XI del artículo 7 y el párrafo tercero del artículo 48 de la LGE reforma a la fracción XI del artículo 7 y el párrafo tercero del artículo 48 de la LGE.

¿Por qué sólo éstos? ¿Y los demás, dónde quedaron? ¿Cómo se elaboró esta agenda? ¿Quién decidió que fuera así? ¿Cómo se definieron las prioridades? ¿Por qué unas iniciativas tardaron dos o más años en aprobarse, mientras otras lo hicieron en un periodo más corto? Por ejemplo, la iniciativa del Ejecutivo tardó menos de seis meses; la del presupuesto más de dos años; las de lenguas indígenas y educación ambiental año y medio; la de cultura física ocho meses. ¿Por qué esta disparidad? En unos casos celeridad (ciencia y tecnología); en la de 8% se necesitaron tres iniciativas, dos iniciativas adicionales y más de dos años. ¿Por

qué? ¿Acaso el grado de consenso define el tiempo de aprobación, o es la procedencia, las coyunturas políticas, los arreglos inconfesables? Si la agenda resulta de las decisiones de política y de no política establecidas en el Congreso a partir de la heterogeneidad polémica registrada antes, ¿cómo se construyó la agenda? ¿Qué filtros se elaboraron para tamizar las demandas y las iniciativas? ¿Quiénes lo hicieron, con qué propósitos y cuáles fueron los resultados? ¿Cómo se ordena una discusión heterogénea, permanente y sujeta a los poderes de los tomadores de decisión? ¿Cuáles iniciativas entrarán en la discusión, cuáles otras quedarán para más tarde, cuáles ni siquiera se pondrán en la mesa de debate, quedarán en los cajones, esperando?

La agenda legislativa no resulta de la simple ordenación cronológica de las propuestas, sino de su relevancia ¿pero cómo homogeneizar la importancia de propuestas disímiles entre fuerzas enfrentadas? La decisión sobre la agenda ya es un debate, es un conflicto inmanente a la heterogeneidad parlamentaria, es una batalla para decidir qué se discute y en qué orden. Sin embargo, aunque los combates se libran en propuestas específicas, se desarrollan alrededor de un conjunto programático, de una racionalidad política que les otorga coherencia y fortaleza. Lo que se enfrenta, a final de cuentas, en el debate legislativo, son las racionalidades político-educativas de los grupos parlamentarios.

Las racionalidades se reconstruyen a partir de las iniciativas de los diputados y senadores. Se requiere marcar las regularidades, las constantes temáticas, los instrumentos de política y de técnica jurídica utilizados por los partidos en la definición y atención de los problemas educativos. El conjunto *perfila* una racionalidad política; es decir, la serie que va de la *definición de problemas*–*la elección de los objetos y objetivos de gobierno*–*la selección de los instrumentos y el diseño de los mecanismos de atención* del problema educativo a tratar en el Congreso.

La reconstrucción de la agenda legislativa es un momento fundamental del proceso, un momento que siempre queda velado por las decisiones, por la discusión y la votación de los temas prioritarios. Una vez encontrados éstos, las preguntas son otras: ¿qué estrategias y tácticas siguieron los participantes en el debate? ¿Cuáles son las características de los resultados? ¿Qué implicaciones jurídicas e institucionales

tienen? ¿Cuál es su viabilidad política y económica? En la LVIII Legislatura, todas las iniciativas aprobadas por el Congreso alcanzaron un alto grado de consenso, casi fueron unánimes. ¿Por qué? ¿Cómo se logró? ¿Qué significa? ¿En qué momento del proceso legislativo se alcanzó, cuánto duró, sobre qué fue? ¿Cuál es el sentido del consenso parlamentario?

Es ese terreno heterogéneo y difuso de enfrentamientos, acuerdos, trueques y negociaciones entre fuerzas partidarias, económicas, sociales e internacionales, que encuentran en el Congreso de la Unión un campo de ejercicio del poder, el que quisiéramos atender ahora, a modo de dilucidar, entre el ruido de los discursos y el silencio de las alianzas, entre las propuestas y los resultados, la agenda educativa de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

Una hipótesis recorre el texto: la agenda educativa de la LVIII Legislatura resulta de una peculiar combinación de factores, situaciones y coyunturas políticas. A diferencia de otros tiempos, el Ejecutivo no determina el orden, la jerarquía y celeridad en la discusión de las propuestas legislativas. La alternancia en el Poder Ejecutivo hizo posible que fueran aprobados los puntos más significativos de la agenda de la LVIII Legislatura: la obligatoriedad de preescolar y 8% del PIB a educación. Son propuestas que se habían presentado con anterioridad, pero que fueron bloqueadas por los representantes del PRI cuando era el partido en el poder y los gobernantes las consideraban inapropiadas o muy costosas. Ahora, en la oposición, ellos mismos las recuperaron, las hicieron posibles, aunque su viabilidad todavía siga estando en duda, por las diferencias siempre presentes entre la ley y el programa, el programa y los recursos, los recursos y las acciones.

## **MODELOS TEÓRICOS**

La formación de la agenda de gobierno es el punto más problemático del ciclo de las políticas públicas. En muchos sentidos es el proceso que otorga las características a una administración en particular. Del conjunto de demandas, problemas y solicitudes, de distinto alcance y

significación, presentadas por grupos, sectores, comunidades, con intereses, expectativas y deseos diversos, los gobernantes efectúan una elección para definir los problemas que atenderán, el orden, la jerarquía, los tiempos y los recursos. En esto consiste la formación de la agenda de gobierno. Se trataría de un ejercicio clásico de la teoría económica, entre la asignación de los recursos entre usos y necesidades distintas, de no ser porque en la elección de los problemas se deben considerar primero los aspectos políticos, es decir, la conversión de un problema en un problema público y luego la atención gubernamental de ese problema.

El trayecto que va de la demanda particular a la demanda colectiva, a la politización de la demanda y luego al tema o problema que recibe atención gubernamental, es un proceso plagado de contradicciones, crisis y diferencias. Un trayecto que sólo aparece como tal cuando la demanda se convierte en política pública, en el momento en que se agenda, se trata, se instrumenta y se evalúa; sin embargo, es un proceso que en cualquier momento puede truncarse, trucarse o sencillamente no aparecer como tal.

La formación de la agenda gubernamental implica un conjunto de filtros que reducen el campo de posibilidades de política a un número reducido y manejable de decisiones. ¿Cuáles serían esos filtros? La literatura de las políticas públicas ha señalado que la inmensa variedad de temas y problemas que esperan ser atendidos están escasamente estructurados o son relativamente anárquicos. Para eso han diseñado modelos descriptivos del tipo del “bote de basura” o de “papelera” (Cohen, March y Olsen, a principios de los años setenta). Por supuesto, modelos como éstos arrojan procesos decisionales muy desorganizados, inciertos, azarosos, circunstanciales. La pregunta es si en estas condiciones es posible trazar alguna regularidad en la toma de decisiones para conformar la agenda de gobierno. Sobre esto se ha procedido, primero, a reducir el campo de las elecciones a través de lo que se denomina un “patrón de aceptabilidad y atendibilidad de las cuestiones públicas” (Aguilar, 2003). Por más contingentes que puedan ser, las decisiones se toman en un ambiente estructurado por ideas, valores, fuerzas sociales, intereses, herencias y costumbres, que marcan los límites de lo que puede y no ser atendido, más aún, de lo que puede y no ser aceptado. El marxismo de

los años setenta insistía mucho en este punto al distinguir los límites de acción de los límites del sistema, para efectuar un corte radical de las funciones atendidas por el estado capitalista (Hirsch, 1976). De esa época datan también las diferencias establecidas por Cobb y Elder (1984, 2003), sobre las agendas públicas y las gubernamentales, para distinguir aquellas cuestiones percibidas como merecedoras de atención pública por parte de los miembros de una comunidad política, del conjunto de asuntos explícitamente aceptados para ser tratados de manera institucional o gubernamental. Una vez delimitada el área de posibilidades de elección, por denominar así al conjunto estructurado de asuntos que transitaron de los problemas a las demandas políticas, se han propuesto tres elementos a considerar en la toma de decisiones: el contexto (Cobb y Elder, 1984); las ventanas u oportunidades de elección (Kingdon, 1997); y, sobre todo, la fuerza de los actores políticos involucrados.

Hemos transcrito muy brevemente algunos de los aspectos elementales de la formación de la agenda de gobierno, nos servirán solamente para encuadrar los problemas que se enfrentan en la elaboración de la agenda específica del Congreso de la Unión. Desde un punto de vista procesal, la agenda legislativa es parte de la agenda política general, uno de los aspectos a considerar en el tratamiento de los problemas gubernamentales. A diferencia de la agenda política, los asuntos a considerar por el Congreso están limitados por los procedimientos de recepción de las propuestas legislativas, que en el caso mexicano sólo pueden hacer los miembros del Congreso, el Ejecutivo Federal y las legislaturas estatales. Este es un primer filtro de acceso de las demandas; el segundo serían los tiempos y modalidades, que están marcadas por la ley. El tercero el campo de tratabilidad de los asuntos, restringido únicamente a los que puedan ser traducidos jurídicamente. El cuarto, las instancias de discusión, pues tienen que pasar por las regulaciones internas de los grupos parlamentarios y del Congreso en general. El universo de las posibilidades de elección está circunscrito, es permanente pero finito, está desorganizado, pero se cuentan con indicaciones procesales para atenderlo en tiempo y forma.

En el Congreso de la Unión, la presentación de iniciativas a ser consideradas en la agenda legislativa toma la forma de una anarquía orga-

nizada, de un piso de debates con propuestas y estrategias heterogéneas que tienen que seguir un modelo procesal delimitado, pero en el que es necesario elegir el orden, el tiempo y la jerarquía de los asuntos planteados. La agenda legislativa, como la política en general, es un campo de posibilidades que demanda orden, estructura y jerarquización. Un campo de posibilidades, además, de propuestas muy diversas, tanto en el tema como en la forma, porque se desarrolla en el marco de un debate muy diverso, con actores, fuerzas e intereses encontrados. La agenda educativa, por ejemplo, es tratada como una de tantas agendas particulares que se desarrollan en el Congreso de la Unión. Es un subconjunto de la agenda legislativa en general, y si bien el primer problema es elaborar la agenda de los tomadores de decisiones educativas, o sea, los integrantes de las comisiones de educación de cada una de las cámaras, el segundo punto, fundamental, es que los asuntos educativos puedan ser considerados para la agenda general, lo que implica un nuevo conjunto de fuerzas, intereses y actores involucrados.

### UN MODELO AGONÍSTICO

El modelo de la “papelería de reciclaje” puede ser útil para describir solamente el conjunto de propuestas educativas en el Congreso, las iniciativas que llegan, se reciben y se tramitan, pero es un modelo descriptivo, que no considera la procedencia, la racionalidad, la regularidad y congruencia de los participantes en el debate. Por esa razón, preferimos elaborar un modelo para la formación de la agenda legislativa que parta del debate educativo en el Congreso, en todas sus formas y manifestaciones, para distinguir subconjuntos decisionales por iniciativa de ley o punto de acuerdo, propuestos por cada uno de los grupos parlamentarios, en los tiempos regulados por el legislativo. Esta sería la *agenda tentativa en materia educativa*, la conforman iniciativas de ley, puntos de acuerdo y comunicaciones; es decir, propuestas de debate, que podrán ser discutidas y sancionadas, o se quedarán en la lista de pendientes de las comisiones, esperando alguna excitativa que las levante en las prioridades, o que cambien los tiempos políticos, para ser retomadas o desechadas.

De este conjunto discursivo se eligieron las propuestas consideradas para la sanción del Congreso de la Unión. Llamamos *agenda efectiva* al conjunto de iniciativas de ley y de puntos de acuerdo discutidas por el Congreso. Es un conjunto seleccionado y jerarquizado de propuestas consideradas en la discusión de cada una de las cámaras, y del congreso en su conjunto. En sentido estricto, los únicos puntos de esta agenda serían aquellos que realizaron todo el proceso legislativo, desde su presentación como iniciativa hasta la publicación del decreto correspondiente en el *Diario Oficial de la Federación*. Sin embargo, la realidad es que cada una de las cámaras elabora su propia agenda, que entre la sanción de una propuesta y la discusión de la minuta en la colegisladora puede pasar más tiempo del esperado, y más aún, que los tiempos del Legislativo y del Ejecutivo no son los mismos, por lo que entre un decreto del Legislativo y la aprobación del Ejecutivo hay una diferencia temporal y procesal en la que pueden ocurrir muchas cosas.

La elección de las propuestas de la agenda efectiva es un proceso a dilucidar. En sentido estricto, a un modelo de la papelera le corresponde un proceso decisional azaroso, contingente, heterogéneo. Sin embargo, es posible considerar algunos elementos de los modelos de Cobb y Elder para encontrar los factores que ordenan y jerarquizan las iniciativas. En primer lugar, *el contexto* en que se reciben las propuestas, o de manera más general, el ambiente político y legislativo que puede, en virtud de la coyuntura, focalizarse en alguna iniciativa de ley o punto de acuerdo. En segundo lugar, *el tiempo de presentación*, que puede abrir una ventana para la aprobación en virtud, por ejemplo, de la carga legislativa o la relevancia del tema. En tercero, *la fuerza de los emisores* de la iniciativa. Desde luego, estos tres factores no operan de manera aislada, sino que pueden apoyarse, incluirse, sustituirse. No es un modelo general, sólo indicadores para el estudio de cada una de las iniciativas que en un periodo largo puedan develar la agenda del Congreso de la Unión.

Hay que repetirlo, en el debate general se encuentra tanto lo que se atendió como lo que no, lo que se aprobó y lo que no, lo que se dejó de lado y lo que entró, lo que se encuentra implícito y explícito. Es menos un listado que un ordenamiento estratégico de las intervenciones legislativas. Lo que se discute y se sanciona conforma la *agenda efectiva*. Esta

agenda tiene que ver tanto con el contenido de las propuestas como con las fuerzas que las impulsan, con las estrategias y tácticas que utilizan y el modo como se engarza en la dinámica parlamentaria y en la coyuntura política nacional. Los grupos parlamentarios tienen agendas propias. En el debate parlamentario entran en colisión; el resultado, siempre captado *ex post facto*, es la agenda del Congreso. A veces, la agenda es explícita, definida previamente, anunciada con anterioridad a la presentación de iniciativas y puntos de acuerdo; sin embargo, la mayoría de las veces no es así. Se va armando cotidianamente; por definición es inconclusa, es un proceso permanente, que recoge nuevas propuestas. Además, para complicar el proceso, la agenda debe estar jerarquizada, lo que implica una decisión, es decir, que debe considerarse el poder de las fracciones parlamentarias en la determinación de la agenda legislativa.

Esta es nuestra opción teórica y metodológica: la agenda no está establecida de antemano, no deriva de un plan trazado por un actor con poderes de dilucidación o de imposición, tampoco se registra de una vez para siempre o de modo único, resulta de todas las actividades que conforman el trabajo parlamentario: iniciativas de ley, gestorías, puntos de acuerdo, reuniones, foros, talleres, desayunos, seminarios, registrados en reuniones formales e informales, en los debates y polémicas, en las noticias y los boletines de prensa, en las solicitudes y las cartas. Hay que hacer un trabajo paciente y documentalista, gris, ensuciarse las manos con las copias y cansar la vista en las páginas de los diarios de los debates para encontrar las problematizaciones, los compromisos, los acuerdos, los silencios y los gritos que irán conformando lo que se discute y lo que no se discute, lo que se presenta como iniciativa de ley, como recomendación o como gestoría, lo que se debate y se aprueba y lo que se debate y no se aprueba, o lo que se presenta y se discute, pero sin alcanzar resultados, o lo que se prorroga: la agenda educativa.

Se trata, en consecuencia, de analizar la formación de la agenda educativa de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión como el resultado de un juego político-estratégico entre fuerzas dispares, con sus racionalidades, intereses y prioridades; de ver el Congreso como una arena de luchas en las que cotidianamente se presentan iniciativas de combate, en la que se siguen reglas escritas y no, en las que los partici-

pantes acuerdan, negocian, combate, discuten, se distancian, se enemistan, fintan, proponen, discurren, callan, niegan, firman o prorrogan los enfrentamientos sobre lo que hay que atender en educación, las formas en qué se hace, el orden en que se discute y el tiempo que se toman para sancionar. Menos que una papelera de reciclaje, o que un bote de basura, el modelo de la agenda legislativa es agonístico, de envites y réplicas, de engaños y simulacros, desenvuelto en una institución que contiene sus propias reglas de combate, sus propios espacios y regulaciones a las que los jugadores pueden o no someterse, según los tiempos y circunstancias, pero a las que debe atenderse, si no para respetarlas, sí para considerarlas en su arsenal técnico y táctico. Por esta razón, en este texto se dividen los capítulos según un modelo simple de instrucciones del juego agonístico: el Congreso de la Unión, para acotar el espacio del juego, o el teatro de operaciones, en lenguaje no agonístico, sino bélico, en el que se detallan las facultades educativas del Congreso, su integración y regulaciones generales; los participantes, para detallar las fuerzas en disputa, los nombres y apellidos de los jugadores parlamentarios; las intervenciones, en el que se describen las formas del debate parlamentario y las propuestas legislativas que conformarán la agenda tentativa del Congreso; la agenda efectiva, en el que se elabora *ex post facto* el ordenamiento de las iniciativas propuestas; y las estrategias, en el que se relatan los pormenores tácticos y estratégicos de cada uno de los decretos sancionados por el Congreso de la Unión.

Una última cuestión. Refiere específicamente al campo educativo. ¿Cuándo se considera una propuesta como educativa para formar parte del debate y de la formación de la agenda? El campo educativo se ha extendido, ya no abarca solamente los dominios de la didáctica y la pedagogía, ha incorporado campos añejos, como la economía, la política, la seguridad interior y las relaciones internacionales, la seguridad social y la salud pública. Por esta razón, al delimitar la agenda educativa se tiene que tener cuidado de reconocer su flexibilidad y contingencia y no detenerse únicamente en instituciones, niveles educativos o derechos adquiridos, sino ampliar la perspectiva a los cambiantes problemas que involucran el saber, las prácticas o los organismos educativos.

Para elaborar el texto se recurrió a distintas fuentes de información: diarios de los debates de las cámaras de diputados y senadores, gacetas parlamentarias, informes de las comisiones de educación, cultura, ciencia y tecnología, Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación (SIID), noticias, columnas periodísticas y entrevistas con representantes populares, asesores y personal de apoyo parlamentario. Versiones anteriores o preliminares de este texto fueron elaboradas como artículos de coyuntura educativa o capítulos de un libro sobre los primeros años del gobierno del cambio. Jesús Jiménez Sánchez soportó durante meses mi diálogo sordo con páginas y páginas de los diarios de debates, gacetas y noticias parlamentarias; Verónica Abigail revisó, como siempre, el documento con una paciencia y erudición envidiables; Jorge Villegas proporcionó los instrumentos informáticos una y otra vez hasta conformar un pequeño banco de datos legislativos; Daniel Ochoa y Amalia Rodríguez revisaron las intervenciones de algunos meses en el Senado, lo mismo que Marcela, Judith y ya no se quién más. Un avance de la investigación fue conocido, discutido, revisado y publicado en el libro *La mala educación en tiempos de la derecha*, coordinado por César Navarro Gallegos, en el que participan Marcelino Guerra, Nicanor Rebolledo, Catalina Gutiérrez, Tatiana Coll; y también por la coordinadora, en ese entonces, del Cuerpo Académico Intervención y Formación en Gestión Educativa de la Universidad Pedagógica Nacional, la maestra Lucía Rivera Ferreiro.

## LA ARENA PARLAMENTARIA

Los debates educativos en el Congreso están regulados en el tiempo y en el espacio por una serie de normas, indicaciones, restricciones y procedimientos inscritos en la Constitución de la República, en la Ley Orgánica del Congreso, en los reglamentos de las cámaras y en las prácticas parlamentarias. Son los dictados jurídicos e institucionales propios del parlamento; sin embargo, también hay rituales, modos de hacer, gestos, prácticas y costumbres no escritas que forman parte de las reglas no escritas en las que se desarrollan las actividades legislativas.

El Congreso es una arena, se dijo antes, no en el sentido figurado del espacio, sino real de los combates parlamentarios; sería mejor decir un espacio agonístico, en el que los participantes lanzan jugadas para debatir, para combatir y se someten a las reglas de los juegos estratégicos-discursivos que dan origen a leyes, reglamentos, decretos, puntos de acuerdo y demás actos legislativos. Para estudiar el debate educativo en el Congreso mexicano, en un periodo delimitado, en este caso la LVIII Legislatura, es necesario establecer las condiciones en que se da, las particularidades espacio-temporales en que se desarrolla, las reglas que lo norman y las formas que asume. En este capítulo se tratan,

en primer lugar, las facultades legislativas del Congreso de la Unión en materia educativa, para delimitar las áreas de competencia federal en la educación, a modo de legitimar, de hacer posibles y necesarios debates educativos de los representantes populares y estatales; en segundo, los espacios del debate, las cámaras del Congreso, su composición y funcionamiento, la comisión permanente, las comisiones especiales; en tercero, los tiempos, los periodos de sesiones, ordinarios y extraordinarios, los de receso, los de discusión y sanción; en cuarto, las formas del debate; en quinto, los procesos legislativos.

### **LAS FACULTADES EDUCATIVAS DEL CONGRESO**

En el título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la División de Poderes, en el capítulo segundo, relativo al Poder Legislativo, sección tercera, que trata de las facultades del Congreso, el artículo 73 define una larga lista de atribuciones y campos de atención, entre las que se encuentra la fracción XXV, dedicada específicamente a las facultades del Congreso en materia educativa. Se enumeran las acciones, áreas, instituciones y modalidades educativas en las que el Congreso tiene la responsabilidad y atribución legítima de atender. A la letra dice:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:... “XXV. para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

La fracción XXV funciona como un dispositivo cartográfico, en tres perspectivas: primero, traza los linderos de lo que podría llamarse el campo educativo, al menos desde una óptica jurídico-institucional, pues establece un *ámbito escolar*, cuando dice que podrá organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios; *otro ámbito científico, artístico, técnico y cultural*, cuando señala que entre sus atribuciones estará también legislar sobre instituciones culturales como museos, bibliotecas, observatorios; y *otro ámbito histórico*, en el que se legisle sobre la conservación de la memoria histórica del país, los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; segundo, establece los modos de articulación de los ámbitos, con mecanismos de distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno; y tercero, especifica los mecanismos de *asignación* de los recursos presupuestales. En suma, el campo educativo es un territorio político y conceptual definido constitucionalmente por el engarce de tres ámbitos, el escolar, el cultural y el histórico, organizado por un sistema múltiple de instituciones escolares, científicas, artísticas, técnicas e históricas, y unificado por un sistema de reparticiones de atribuciones y recursos.

Los debates educativos en el Congreso son jugadas discursivas y políticas para modificar cotidianamente los ámbitos, los modelos de repartición de funciones y facultades, el diseño institucional, los montos, la dirección y la jerarquía de las asignaciones presupuestales en educación. Después del Acuerdo de Modernización de la Educación Básica (ANMEB), la federalización educativa estableció un sistema de repartición de responsabilidades entre la Federación, los estados y los municipios, en el que al Congreso Federal le corresponde definir los lineamientos normativos generales de la educación en el país, mientras que a los estados les corresponde la operación y administración de los servicios educativos.

## LOS ESPACIOS DE DEBATE

Los espacios en los que se genera, regula y sanciona el debate educativo en el Congreso de la Unión, están definidos por la arquitectura constitucional de un régimen democrático, representativo y federal. *Primero, por la estructura general del Congreso.* El artículo 51 de la Constitución señala que el Congreso estará dividido en dos cámaras, una de Diputados, integrada por 500 representantes que se eligen cada tres años; 300 por el principio de mayoría, en cada uno de los distritos electorales del país, y 200 por el principio de representación proporcional. A diferencia de la de diputados, en las que la representación popular es de ciudadanos por distrito, la Cámara de Senadores, se integra por 128 miembros, que representan a las entidades de la Federación, dos electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Cuando las cámaras de diputados y senadores se encuentran en receso, funciona la Comisión Permanente, integrada por 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras antes de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Entre sus funciones y atribuciones más importantes, la Comisión Permanente recibe y turna iniciativas de ley y convoca a periodos extraordinarios de sesiones para desahogar una agenda legislativa acordada previamente.

*Segundo, por la organización interna de las cámaras.* Se encuentra regulada en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y en los reglamentos interiores de la Cámara de diputados y de senadores. En lo que respecta a la organización espacial del debate educativo, la cuestión más relevante de la estructura interna de las cámaras es la división del trabajo legislativo. Para eso, se han creado comisiones y comités de trabajo definidas por áreas o campos temáticos, que son las responsables de la elaboración y el seguimiento de una agenda legislativa particular. Las comisiones legislativas son de tres tipos: ordinarias, especiales y bicamerales. Las ordinarias se encargan de la recepción, revisión y dictamen de iniciativas de ley y puntos de acuerdo, para ello realizan foros, semi-

narios, reuniones con especialistas y secretarios de Estado. Sus trabajos y funciones están regulados en el artículo 45, numeral 6 de la Ley Orgánica del Congreso:

[...] 6. Las comisiones tendrán las siguientes funciones:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- g) Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

El artículo 39 de la misma ley señala que las comisiones ordinarias permanentes en la Cámara de Diputados son 38 y su competencia corresponde en lo general con la de las organizaciones y dependencias de la Administración Pública Federal. En el artículo 40 se añaden cuatro comisiones más, que tratan tareas específicas: la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para preparar los proyectos de ley que rijan las actividades camarales; la del Distrito Federal; la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y la Jurisdiccional, que conformará la sección instructora cuando así se requiera.

**Comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados**

I. Comisión de Agricultura y Ganadería	XXII. Comisión de Juventud y Deporte
II. Comisión de Asuntos Indígenas	XXIII. Comisión de Marina
III. Comisión de Atención a Grupos Vulnerables	XXIV. Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales
IV. Comisión de Ciencia y Tecnología	XXV. Comisión de Participación Ciudadana
V. Comisión de Comunicaciones	XXVI. Comisión de Pesca
VI. Comisión de Cultura	XXVII. Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios
VII. Comisión de Defensa Nacional	XXVIII. Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública
VIII. Comisión de Desarrollo Metropolitano	XXIX. Comisión de Puntos Constitucionales
IX. Comisión de Desarrollo Rural	XXX. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía
X. Comisión de Desarrollo Social	XXXI. Comisión de Recursos Hidráulicos
XI. Comisión de Distrito Federal	XXXII. Comisión de Reforma Agraria
XII. Comisión de Economía	XXXIII. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
XIII. Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos	XXXIV. Comisión de Relaciones Exteriores
XIV. Comisión de Energía	XXXV. Comisión de Salud
XV. Comisión de Equidad y Género	XXXVI. Comisión de Seguridad Pública
XVI. Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social	XXXVII. Comisión de Seguridad Social
XVII. Comisión de Fortalecimiento al Federalismo	XXXVIII. Comisión de Trabajo y Previsión Social
XVIII. Comisión de Gobernación	XXXIX. Comisión de Transportes
XIX. Comisión de Hacienda y Crédito Público	XL. Comisión de Turismo
XX. Comisión Jurisdiccional	XLI. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
XXI. Comisión de Justicia y Derechos Humanos	XLII. Comisión de Vivienda

Del mismo modo, el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso define las comisiones ordinarias del Senado de la República; pero cinco artículos más señala que la Cámara podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas en secciones según lo crea conveniente. En lo que respecta a la Comisión de Estudios Legislativos, por

ejemplo, el artículo 89 dice que hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y junto a las comisiones de competencia específica, formulará los dictámenes respectivos. Dicha comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente:

**Comisiones Ordinarias de la Cámara de Senadores**

I.	Comisión de Administración	XXV.	Comisión de Hacienda y Crédito Público
II.	Comisión de Agricultura y Ganadería	XXVI.	Comisión de Jubilados y Pensionados
III.	Comisión de Asuntos Indígenas Actas	XXVII.	Comisión de Jurisdiccional
IV.	Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales	XXVIII.	Comisión de Justicia
V.	Comisión de Ciencia y Tecnología	XXIX.	Comisión de Juventud y Deporte
VI.	Comisión de Comercio y Fomento Industrial	XXX.	Comisión de Marina
VII.	Comisión de Comunicaciones y Transportes	XXXI.	Comisión de Medalla Belisario Domínguez
VIII.	Comisión de Defensa Nacional	XXXII.	Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
IX.	Comisión de Derechos Humanos	XXXIII.	Comisión de Población y Desarrollo
X.	Comisión de Desarrollo Regional	XXXIV.	Comisión de Puntos Constitucionales
XI.	Comisión de Desarrollo Rural	XXXV.	Comisión de Recursos Hidráulicos
XII.	Comisión de Desarrollo Social	XXXVI.	Comisión de Reforma Agraria
XIII.	Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	XXXVII.	Comisión de Relaciones Exteriores
XIV.	Comisión de Distrito Federal	XXXVIII.	Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte
XV.	Comisión de Educación y Cultura	XXXIX.	Comisión de Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe
XVI.	Comisión de Energía	XL.	Comisión Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico
XVII.	Comisión de Equidad y Género	XLI.	Comisión de Relaciones Exteriores, Europa y África
XVIII.	Comisión de Estudios Legislativos	XLII.	Comisión de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales
XIX.	Comisión de Estudios Legislativos, Primera	XLIII.	Comisión de Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales
XX.	Comisión de Estudios Legislativos, Segunda	XLIV.	Comisión de Salud y Seguridad Social

XXI.	Comisión Fomento Económico	XLV.	Comisión de Trabajo y Previsión Social
XXII.	Comisión de Gobernación	XLVI.	Comisión de Turismo
XXIII.	Comisión de Juventud y Deporte	XLVII.	Comisión de Vivienda
XXIV.	Comisión de Marina		

Las comisiones especiales, como su nombre lo indica, se crean para atender una demanda concreta realizada en el pleno, y las bicamarales son reuniones de representantes de las dos cámaras para realizar estudios de iniciativas comunes. En el Senado, por ejemplo, funcionan la Comisión de concordia y pacificación para el estado de Chiapas; la encargada de la conmemoración del quincuagésimo aniversario del voto de la mujer en México; para atender la problemática de la sociedad de ahorro y préstamo del noroeste, denominada “El arbolito”; para el estudio de los sistemas de control de la administración y rendición de cuentas dentro de los poderes de la Unión; para impulsar medidas que eviten el mercado ilícito y el robo de combustibles en Petróleos Mexicanos; para la atención y seguimiento a las indagaciones del proceso que se sigue en torno al homicidio del Lic. Luis Donald Colosio Murrieta; para la reforma del Estado; la que dará seguimiento a los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez; la de seguimiento al cumplimiento de los objetivos y fines del decreto por el que se expropiaron diversos ingenios azucareros; la transitoria tendiente a lograr un acercamiento en el conflicto de límites entre los estados de Colima y de Jalisco; la plural encargada de realizar acciones necesarias para promover una reunión internacional de parlamentarios en el marco de la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo; y el Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat.

En la Cámara de Diputados había 16 comisiones especiales y siete comités; entre ellos, la Comisión Especial de la Agroindustria Azucarera de México; la de Concordia y Pacificación; la que conozca y dé seguimiento a las investigaciones relacionadas con los homicidios de mujeres perpetrados en Ciudad Juárez, Chihuahua, ocurridos desde 1993 hasta la fecha; la de reforma del Estado; la de seguimiento a los fondos aportados por los trabajadores mexicanos braceros; la Sur-Sureste; así como el Comité conmemorativo del CCL aniversario del natalicio de don

Miguel Hidalgo y Costilla; el de estudios de Derecho e investigaciones parlamentarias; de estudios de las finanzas públicas; de estudios sociales y de opinión pública; y las comisiones bicamarales del canal de televisión del Congreso de la Unión y del sistema de bibliotecas.

Los comités camarales son órganos auxiliares creados por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones; sólo duran el tiempo estimado en su creación. Por ejemplo, para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, se formó el Comité de Información, Gestoría y Quejas; para ayudar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas, se creó el Comité de Administración. Hay otros tipos de instancias creadas por el Pleno, como los “grupos de amistad” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.

*Tercero, por la estructura de las comisiones de educación.* La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados se instaló el 19 de octubre del año 2001, la integraron 13 diputados del PRI, 12 del PAN, tres del PRD, uno del PSN y uno del PVEM. La Presidencia de la Comisión le correspondió al PRI, luego de que en la Legislatura anterior había sido del PRD. El 15 de noviembre se conformaron cinco subcomisiones temáticas para desahogar las iniciativas rezagadas y plantear la nueva agenda educativa. Las subcomisiones son las siguientes: Ley General de Educación para destinar un monto anual equivalente a 8% del PIB; Análisis y estudio de los espectáculos de debate o programas *talk show*; incorporación de los discapacitados a la educación regular; reformas y adiciones a diversas disposiciones en materia fiscal para el fomento de la lectura y el libro; y artículos de la Ley General de Educación para la creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas. Las subcomisiones son la primera aproximación de una posible agenda parlamentaria, que será, como es evidente, modificada ulteriormente en los debates cotidianos.

La Comisión de Educación y Cultura del Senado de la República inició sus actividades el 12 de octubre del año 2000; quedó integrada por 15 senadores, siete del PRI, cinco del PAN, dos del PRD y uno del PVEM.

Si bien formalmente no se formaron subcomisiones de estudio y seguimiento, sí se elaboró una agenda inicial: la reforma constitucional para el derecho a la educación preescolar; una nueva legislación en educación superior; el sistema de evaluación educativa; el estatuto jurídico de la Comisión Nacional de Cultura (Conaculta); una nueva Ley del Patrimonio Cultural; la cultura en la reforma hacendaria; la revisión del marco institucional de la Ley General de Cultura; el marco jurídico de la UNAM y del IPN.

El trabajo legislativo se organiza en distintos tipos de reunión. Las sesiones de Congreso General, las de cada una de las cámaras, la de la Comisión Permanente, las sesiones extraordinarias, las sesiones secretas, las reuniones de comisiones y los foros de debate y discusión organizados por las comisiones respectivas. Por otra parte, según el artículo 96 de la Ley Orgánica del Congreso, las comisiones seguirán funcionando durante los recesos del Congreso y los de la propia cámara, en el despacho de los asuntos a su cargo.

## **LOS TIEMPOS DE DISCUSIÓN**

El debate parlamentario está regulado tanto por los espacios en los que se presenta como por los tiempos en que se desarrolla. El tiempo legislativo mexicano no corre al parejo del año natural, o cronológico, sino que tiene sus propias formas de contar, iniciar, terminar o alargarse. Los momentos en que se hacen las iniciativas de debate son tan importantes que definen incluso los espacios en que se inician, por tanto, las modalidades y el trayecto que deberán seguir. Para empezar, el tiempo más general del Congreso es una Legislatura. El numeral 2 del artículo 2º de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión dice que “El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una legislatura.” Esta medida temporal tiene una función político-representativa, debido a que sólo alude a la duración del ejercicio de los diputados, pero también condiciona la vigencia de las propuestas hechas, aunque no las elimina, porque con demasiada frecuencia muchas se quedan archivadas; en ocasiones se consideran, pero lo más frecuente

es que pasen a engrosar la pila de rezagos de la papelera de reciclaje. Por eso, el momento en que se presenta es tan importante en la política parlamentaria, si una iniciativa no es recuperada en la Legislatura que se presentó, sus oportunidades de ser sancionada favorablemente son pocas, a menos que sea reciclada posteriormente en otro conjunto estratégico-discursivo; esto es lo que les pasó a las propuestas de reforma constitucional del artículo 3º constitucional referente a la educación preescolar, que fueron presentadas desde finales de los años noventa y fueron recuperadas años más tarde por una nueva estrategia legislativa de los partidos políticos.

Durante el año, el Congreso de la Unión se reúne en dos periodos ordinarios de sesiones: el primero ocurre entre el 1 de septiembre y el 15 de diciembre de cada año; el segundo, entre el 15 de marzo y el 30 de abril. En el primer periodo, las prioridades de la agenda legislativa están determinadas constitucionalmente, tratan del llamado “paquete económico”, en el que los diputados y senadores discuten los criterios generales de política económica y la ley de ingresos; los diputados, por su parte, tienen la facultad exclusiva de sancionar el decreto de presupuestos de la Federación. Las demás iniciativas de ley, de puntos de acuerdo, de debate y polémica de coyuntura, están subordinadas a las decisiones de política parlamentaria, los debates económicos no tienen fecha límite definida en la misma legislación para entrar en vigor.

### El año legislativo<sup>3</sup>

Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Jun.	Jul.	Ag.
1 septiembre-15 diciembre Primer Periodo Ordinario de Sesiones				Comisión Permanente			15 marzo-30 abril Segundo Periodo Ordinario de Sesiones	Comisión Permanente			

<sup>3</sup> El 2 de agosto de 2004, se promulgó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Reforma del primer párrafo del artículo 65 constitucional que modifica el inicio de los periodos parlamentarios, para quedar como sigue: “El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias”. El artículo 66 fija los límites de los periodos y sigue sin cambio: “Artículo 66.- Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su

Durante los periodos de receso de las cámaras funciona la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El artículo 78 constitucional dice que estará integrada por 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores con sus respectivos suplentes, nombrados en cada una de las cámaras antes de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. El proceso de instalación de la Comisión está normado por el artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión:

[...] el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos secretarios de su elección, a fin de integrar la mesa directiva de la Comisión Permanente, para lo cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios; de éstos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

La Comisión tiene facultades de representación del Congreso en los periodos de receso, entre sus atribuciones más relevantes se encuentran las de recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas; emitir la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; así como de conocer y despachar todos los asuntos de su competencia. En la Comisión se realizan debates de coyuntura, se presentan y turnan iniciativas, aunque no se sancionan; por eso, el debate en la Comisión Permanente es más político que legislativo, aunque sirve de espacio de presentación y recepción de las iniciativas que serán turnadas a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas.

---

encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año”.

En el caso de que los periodos ordinarios de sesiones no alcancen a cubrir la agenda legislativa pactada, la Comisión Permanente podrá citar a periodos extraordinarios de sesiones, con una agenda y un tiempo estrictamente delimitados. Durante ese tiempo no se podrá debatir ningún otro asunto. En la LVIII Legislatura, la Comisión Permanente llamó a un periodo extraordinario de sesiones el 17 de diciembre del año 2001. La discusión presupuestal y de Ley de Ingresos fue el motivo principal para la apertura del periodo extraordinario, pero también había un conjunto de iniciativas vinculadas de diverso modo al “paquete fiscal”, por lo que también se incorporaron a la agenda extraordinaria, al igual que algunas minutas pendientes en la Cámara de Senadores, como la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del artículo 3o. constitucional: educación preescolar, la Ley del Servicio Exterior, las reformas a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, las reformas a la Ley del Contrato de Seguro, entre otras. El 17 de diciembre, la Comisión Permanente emitió un decreto mediante el cual se convocó al Congreso de la Unión a un periodo de sesiones extraordinario durante el primer receso del segundo año de ejercicio de la LVIII Legislatura, con el objeto de ocuparse de los siguientes temas:

1. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002.
2. Reformas a diversas disposiciones de carácter fiscal y tributario (paquete fiscal).
3. Legislación presupuestal.
4. Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2002.
5. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de planeación presupuestal y tributaria.
6. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del artículo 3o. constitucional: educación preescolar.
7. Minuta de la Cámara de Senadores sobre la Ley del Servicio Exterior.
8. Legislación en materia de husos horarios.

9. Minuta de reformas a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
10. Minuta de reformas y adiciones a la Ley del Contrato de Seguro.
11. Minutas de Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.
12. Reformas y adiciones a la Ley Aduanera.
13. Reformas y adiciones a diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de delitos contra el ambiente.
14. Legislación en materia de comercio exterior.<sup>4</sup>

El periodo extraordinario de sesiones inició a las 11 horas del día 20 de diciembre de 2001 y terminó a las 9:15 horas del 1 de enero de 2002. Un reporte de la sesión de clausura en la Cámara de Diputados dice lo siguiente:

[...] Dictámenes aprobados:

- 1 de las comisiones de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3o. párrafo primero fracciones III, V y VI y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación preescolar. Pasa al Senado para los efectos del inciso e del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- 1 de la Comisión de Relaciones Exteriores, con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Pasa a la Cámara de Senadores, para los efectos del artículo 72, inciso e, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- 1 de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta;
- 1 de la Comisión de Energía, con proyecto de decreto que establece el horario estacional que se aplicará en los Estados Unidos Mexicanos. Pasa a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales;

---

<sup>4</sup> Según el artículo 2 numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso, el año legislativo se computa del 1 de septiembre al 31 de agosto siguiente.

- 1 de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos. Pasa a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales;
- 1 de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera. Pasa al Poder Ejecutivo para los efectos constitucionales;
- 1 de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. Pasa a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales;
- 1 de la Comisión de Hacienda y Crédito Público con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002. Pasa a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales;
- 1 minuta proyecto de decreto que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, respecto a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, para los efectos del inciso e del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se le dispensan todos los trámites;
- 1 minuta proyecto de decreto que reforma la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, para los efectos del inciso e del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se le dispensan todos los trámites;
- 1 minuta proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, para los efectos del inciso e del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se le dispensan todos los trámites;
- 1 de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002. Pasa al Poder Ejecutivo para los efectos constitucionales.<sup>5</sup>

El 3 de febrero de 2002, la Comisión Permanente convocó a la Cámara de Senadores a un periodo extraordinario de sesiones a realizarse en el primer receso del segundo año de ejercicio de la LVIII Legislatura, con el propósito de sancionar la minuta que establece el horario estacional

---

<sup>5</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de diciembre de 2001.

en el país.<sup>6</sup> La apertura se realizó el 20 de febrero, duró únicamente una sesión.

## LAS REGULACIONES POLÍTICO-DISCURSIVAS

La función más importante del Congreso de la Unión es legislar, elaborar leyes y decretos de observancia general; el debate parlamentario, en consecuencia, consistiría en las tácticas y estrategias político-discursivas realizadas por los representantes populares sobre las iniciativas de creación, adición, reforma o derogación de leyes, reglamentos y decretos. Sin embargo, esta definición general del debate es reducida porque sólo considera el aspecto jurídico-institucional de las propuestas de debate; lo cierto es que en la arena parlamentaria se realizan debates que rebasan el ámbito jurídico y forman más bien un subconjunto particular del debate político general. Así, a las actividades propiamente legislativas, se les debe incorporar, añadir o vincular, un abanico muy amplio de jugadas político-discursivas que tienen propósitos muy diversos. Hay, ciertamente, las iniciativas para realizar cambios en el *corpus* jurídico de la nación, pero también intervenciones para llamar la atención sobre un problema, para realizar pronunciamientos generales, para conmemorar fechas importantes, para polemizar sobre aspectos de coyuntura, para denunciar atropellos, para establecer posiciones, para comunicar acuerdos, etc. Los debates son heterogéneos, en tiempo, lugar, tema y circunstancia, pueden hacerse en torno a iniciativas de ley, puntos de acuerdo, informes, problemas actuales, comparecencias de secretarios de Estado y realizarse tanto en las plenarios generales, reuniones de comisión, o de comisiones unidas, en coloquios, foros, talleres, seminarios. Las temáticas son muy variadas y dependen de circunstancias, programas, situaciones, demandas, proyectos.

El debate parlamentario tiene múltiples formas. La más general es la de las iniciativas de ley, la más trascendente y explícita del trabajo

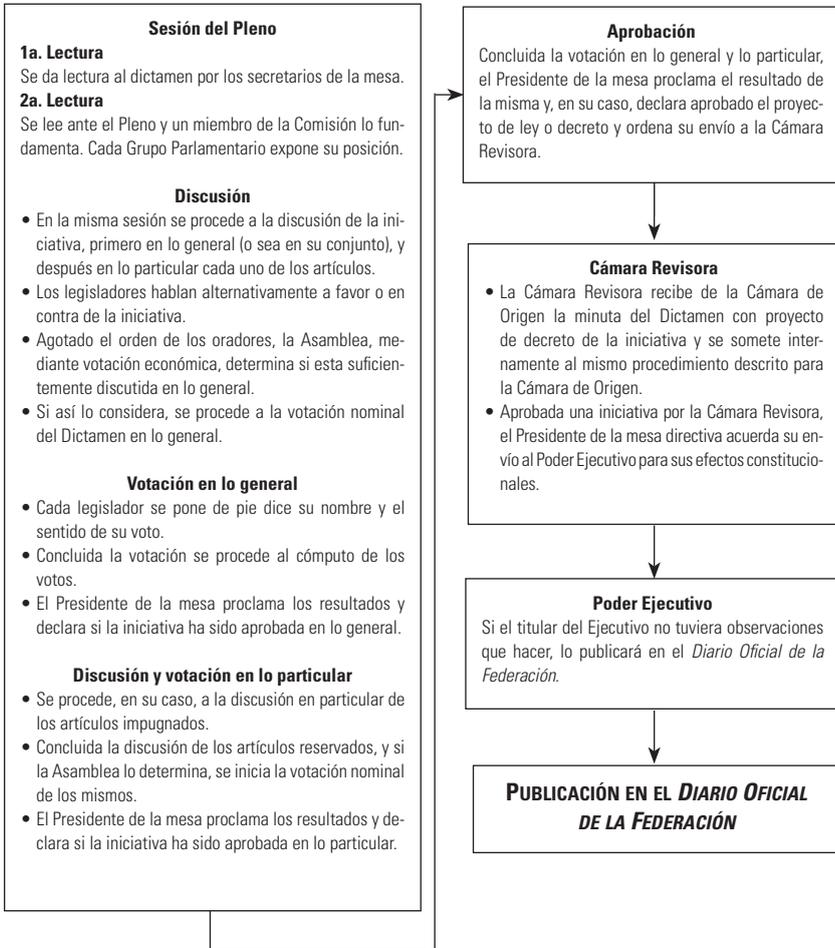
---

<sup>6</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, México, Año 11, No. 6, Periodo de Sesiones Extraordinarias, diciembre 31, 2001.

legislativo en la que se reforman, adicionan, derogan, abrogan o crean diversos códigos jurídicos; pero no es la única, hay otras con propósitos y alcances diferentes, por ejemplo, cuando se trata de formular problemas, hacer llamadas de atención o pedir explicaciones, se presentan los puntos de acuerdo; existen también las intervenciones en tribuna para denunciar hechos, recordar acontecimientos o tratar los asuntos del día; y las comunicaciones de los congresos estatales, para excitar la toma de decisiones, apoyar iniciativas de ley, advertir las repercusiones de una propuesta o resaltar la importancia de un tema. Estas formas del debate parlamentario tienen diferente significado, es cierto, pero entre todas van delineando los puntos de la agenda educativa, sus tiempos y jerarquías. Es un proceso conflictivo, a veces confuso, que avanza lentamente o a sobresaltos, con retrasos y olvidos; un proceso que va configurando el *corpus* jurídico de la educación en México.

Desde una perspectiva estrictamente empírica, el debate puede parecer caótico, que atiende a coyunturas y propuestas momentáneas, que no tiene un orden preciso ni responde a propuestas establecidas con antelación que correspondan a planes o programas generales de los diferentes actores representados en las cámaras; en realidad, la heterogeneidad del debate es una característica inmanente a la actividad parlamentaria de las democracias representativas; la aleatoriedad y contingencia de las iniciativas parlamentarias es un efecto resultante del sistema de la representación política, del juego partidario y del conjunto de normas constitucionales y reglamentarias que lo regulan y procesan.

La reglamentación del debate es formal y tácita. Se encuentra tanto en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en los reglamentos interiores de las cámaras, y en los acuerdos parlamentarios, en los pactos políticos *ad hoc*, y en la cultura política, en los rituales, en las costumbres, en los usos. Las regulaciones parlamentarias son formas político-discursivas de control de los enunciados legislativos. Una suerte de economía política de los discursos parlamentarios, en la que se producen, distribuyen, circulan y consumen las iniciativas de los que intervienen en los debates. Los controles de enunciación parlamentaria se presentan en los diferentes momentos del trayecto legislativo. En el caso de las iniciativas de ley, por ejemplo, las fases del debate se encuentran en la siguiente figura:



Fuente: Cámara de Diputados.

Los controles discursivos aparecen desde la producción misma de la iniciativa. ¿Quiénes tienen la facultad de presentar iniciativas en el Congreso? El artículo 71 constitucional restringe el derecho de iniciar leyes o decretos al Presidente de la República; a los diputados y senadores, al Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los estados. Es un primer cerco coactivo del debate, sólo podrán intervenir los actores definidos por la ley. Desde luego, estos son los procedimientos formales, las reglas escritas, el protocolo de la legitimidad podría decirse; sin embargo, las iniciativas de ley son la traducción jurídica de

una política, el momento de formalización normativa de la atención a un problema político-gubernamental, en el que intervienen, como se sabe, diferentes fuerzas y actores. Así que el momento de la legitimidad de enunciación, es decir, de la pertinencia del origen de las iniciativas legislativas está circunscrito, es un valladar infranqueable: nadie puede presentar iniciativas de ley, con excepción de los que detentan el poder de la representación popular. El filtro en la producción enunciativa limita las propuestas legislativas, sin duda, pero abre también la posibilidad de múltiples formas de intervención de los poderes económicos, corporativos y sociales en el parlamento, es la práctica del *lobby*, de los promotores de otras fuerzas sociales no representativas, sino interesadas, localizadas, en la presentación y discusión de las iniciativas de ley. El principio de la representación popular, entonces, está trastocado, produce efectos negativos en la generación de iniciativas de ley e incentiva la formación de asociaciones perversas entre los representantes populares y los representantes de intereses particulares en el Poder Legislativo. La primera malla discursiva en el Parlamento es una forma matizada de la perversión del poder representativo.

Una segunda modalidad de los controles discursivos se encuentra en la distribución de las iniciativas de ley. La Constitución señala que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Para formar parte del debate legislativo, sólo se considerarán las iniciativas que sean recibidas, discutidas y sancionadas por las comisiones. El artículo 60 del Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tajantemente señala que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. La única excepción del caso es cuando los asuntos se consideren de urgente o de obvia resolución, calificada por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, entonces se podrá dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta a la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de la lectura. En el caso de las peticiones de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se

mandará pasar directamente por el Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si se toman en cuenta o no.

La tercera serie de regulaciones se encuentra en los procedimientos de discusión y sanción legislativa. La Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento Interior son muy amplios y detallados en los modos en que se realiza el debate parlamentario. Distinguen, de entrada, las formas del debate y las someten a valoraciones diferentes. Las iniciativas de ley siguen el trayecto señalado anteriormente, pero el artículo 58 del Reglamento da un tratamiento diferente a las que no son. Las propuestas que no son presentadas por uno o más individuos de la Cámara, se presentarán por escrito y firmadas por sus autores al Presidente de la Cámara, y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto; hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición; se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la comisión o comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada.

Después de la especificación tipológica, la discusión en comisiones sigue una serie de pautas precisas, contenidas en lo general en el Reglamento Interior, ¡que data de 1943! Aquí empieza una tensión permanente entre las reglas escritas y las no escritas, entre las normas, los usos y las costumbres. En primer lugar, aparecen las cuestiones del tiempo. Según el artículo 87, toda Comisión debería presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido; en el artículo 91 se encuentran las excepciones del caso y los procedimientos consecuentes, que consisten en comunicar la suspensión o prórroga del dictamen, de no hacerlo, la Secretaría será la responsable de hacérselo saber al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente. Los tiempos límite se negocian, de manera tácita o explícita. En segundo lugar, están las condiciones para elaborar el dictamen. El artículo 88 advierte que para que haya dictamen de comisión, éste deberá ser firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistie-

sen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito. En tercer lugar, sigue la cuestión de las convocatorias para las reuniones de discusión y realización de los dictámenes, una fuente permanente de conflicto, pues la información de reuniones de debate y sanción, de resolución y firma, siempre es una herramienta en los debates políticos. El artículo 93 del reglamento señala que es el Presidente de la Comisión quien citará a los miembros para el despacho de los negocios de su incumbencia, sólo podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las forman. En cuarto lugar están los procedimientos de validación de los dictámenes de las comisiones, los que se presentarán al Pleno. Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares, si los hubiere, y se remitirán a los diputados o senadores, según corresponda, para su conocimiento y estudio; pero en el caso de que los dictámenes no lleguen a ser presentados al Pleno durante la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, con el carácter de proyectos. En quinto lugar está la discusión de los dictámenes en el Pleno de las cámaras. Aquí se sigue un procedimiento tortuoso y difícil.

Hay que pasar primero el filtro de la Junta de Coordinación Política (JCP), que organiza las órdenes del día y el debate parlamentario. La JCP está conformada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, es la “expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden “[...] Atribuciones [...] a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo.<sup>7</sup> La JCP garantiza, de algún modo, la organización del trabajo, filtra las propuestas y ordena la discusión, es un espacio de enfrentamientos, de acuerdos, ne-

---

<sup>7</sup> Cfr. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Comisión Permanente, México, Año II, No. 9, miércoles 13 de febrero de 2002.

gociaciones y desacuerdos; pero sólo pueden tramitarse los acuerdos logrados en ella. Incluso los dictámenes positivos pueden prorrogarse por las discusiones en la JCP. Una vez integrado en el orden del día de una sesión, el dictamen inicia con la primera lectura. Si no se considera de obvia y urgente resolución, o si no se plantea una moción suspensiva, la discusión y votación se hará en la segunda lectura, que puede ser en esa misma sesión, si se dispensa su lectura, o en otra, lo que abre más tiempo para las disputas parlamentarias.

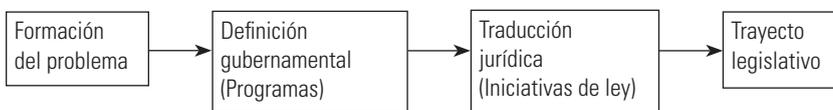
## LOS PARTICIPANTES

Las reglas del espacio parlamentario establecen las condiciones en que se desarrollan las jugadas político-discursivas en el Poder Legislativo. Los participantes son los diputados y senadores, el jefe del Ejecutivo, los funcionarios de la administración pública federal, responsables de iniciativas, consultores y *lobbyists*, asesores y trabajadores del Congreso, los partidos políticos y los medios de comunicación y, en general, todas las organizaciones políticas y sociales involucradas en iniciativas de ley o propuestas de otro tipo que sean presentadas en el Congreso de la Unión.

Los debates en el Parlamento son parte del debate político general en varios sentidos: primero, porque la tarea legislativa se da una vez que se define la estrategia de atención a un problema político-gubernamental. Las iniciativas de ley son la traducción jurídica de un dispositivo de gobierno, la forma normativa general de una resolución política. La ley es parte de los instrumentos de gobierno para resolver un problema; la preceden tanto las batallas para la definición del mismo problema como las diferentes estrategias de solución propuestas, el papel y lugar que juega en ellas, las características que asume (nueva ley, decreto, reforma), el momento, las circunstancias, los promotores, los receptores, los que participan en los debates, los que elaboran el dictamen respectivo y en general todos los legisladores.

La formación de una ley sigue un trayecto más largo que el referido en las regulaciones internas del Congreso, inicia en el exterior, en la formulación del problema político primero, luego gubernamental, que se quiere atender o resolver; por tanto, los participantes en el juego legislativo no son sólo los legisladores o el Poder Ejecutivo, sino las fuerzas sociales y los actores políticos involucrados en la formulación de un problema y su resolución legislativa. Desde una perspectiva estratégica, es decir, política de largo plazo, los debates parlamentarios son parte del debate político general; pero en un sentido inmediato, gubernamental: se trata de leyes o decretos que forman parte de un programa, de un conjunto de técnicas, tácticas, mecanismos e instituciones que se articulan para enfrentar problemas de gobierno, problemas específicos, por eso los modelos generales del tipo sociedad política-sociedad civil-partidos no son útiles, ignoran la formación de los problemas políticos y disuelven los enfrentamientos en formulaciones vacías del tipo consenso o coerción. En realidad, los participantes en el debate parlamentario son menos figuras generales y abstractas que individuos, organizaciones y fuerzas sociales que se involucran de diferente manera en las distintas etapas o momentos de la trayectoria de las iniciativas de ley, incluso antes de su traducción jurídica, en la etapa de formulación del problema político, luego gubernamental, más tarde programático, entonces normativo y de ahí pasa a seguir el trayecto específicamente legislativo, en el que también se inmiscuyen fuerzas extraparlamentarias, desde los consultores hasta los *lobbyists*, los expertos y, desde luego, los diputados y senadores.

#### Formación de las propuestas legislativas



En cada una de las fases los participantes son muchos, o distintos, juegan con las reglas propias de cada momento o institución, y van decantando las soluciones programáticas y su traducción jurídica. Luego entran en la vorágine parlamentaria, con sus reglas, rituales, usos y costumbres, ahí

les imprimen sus formas de actuar, decidir, pensar y combatir. No se pueden establecer listados previos o generales, cada propuesta, cada jugada, traza su propia historia, es necesario efectuar estudios de caso para cada iniciativa, para captar las regularidades, los movimientos de fondo, las estrategias político-discursivas generales que forman escisiones políticas, fuerzas sociales o enfrentamientos de largo alcance.

En cada caso, los participantes extra-parlamentarios son distintos, responden a los intereses y repercusiones del problema y la ley que se atienden; pero los representantes populares tienen tiempos y atribuciones específicas que marcan las características de cada legislatura, que le otorgan sello particular y trascendencia única. La LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, por ejemplo, es la denominada “legislatura de la alternancia”, para destacar el momento en que el Partido Revolucionario Institucional por primera vez fue vendido en una contienda electoral por la Presidencia de la República. Aunque la Alianza por el Cambio, conformada por el PAN y el PVEM, no obtuvo mayoría en el Congreso, ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores, alcanzó una presencia muy significativa en las dos cámaras, muy similar a la del PRI.

En el Congreso, los diputados y senadores forman grupos parlamentarios según lo dispuesto por el artículo 70 constitucional. El Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara; se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara. Está representado por un coordinador, quien expresa la voluntad del Grupo, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Si en el transcurso de la legislatura algún diputado o senador deja de pertenecer, o no se inscribe, a un Grupo Parlamentario, será considerado como diputado o senador sin partido, debiéndosele guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores.

## LA INTEGRACIÓN DE LA LVIII LEGISLATURA

Los grupos parlamentarios de la LVIII Legislatura sufrieron modificaciones menores en los tres años de ejercicio, no se alteraron de manera significativa, pero entre el 1 de septiembre del año 2000 y el 31 de agosto de 2003 no fueron los mismos. Las modificaciones son cambios en el número de los integrantes y en la existencia de legisladores sin adscripción partidaria. En el siguiente cuadro se consigna la conformación de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, según el último reporte, de noviembre del año 2002.

### LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

#### Grupos parlamentarios de la LVIII Legislatura Cámara de Diputados

Partido	Diputados	Porcentaje
Partido Acción Nacional (PAN)	205	41
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	208	41.6
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	54	10.8
Partido del Trabajo (PT)	8	1.6
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	17	3.4
Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)	3	0.6
Partido Convergencia por la Democracia (CDPPN)	1	0.2
Partido Alianza Social (PAS)	2	0.4
Independiente	2	0.4
Total	500	100

Fuente: Cámara de Diputados. Última fecha de actualización, 12 de noviembre de 2002.

Como se observa, ningún partido alcanzó la mayoría simple, ni siquiera podía alcanzarse sumando los votos de la Alianza por el Cambio, que no tenía ninguna formalidad institucional en el Legislativo, pero podría suponer una mayoría que permitiera armonizar la agenda del Ejecutivo

con la del Legislativo; por el contrario, ni se mantuvo la alianza electoral que llevó a Vicente Fox a la Presidencia de la República, ni en el Congreso podía mantenerse una fuerza mayoritaria, por lo que se generó una situación inestable dentro de la Cámara de Diputados y en sus relaciones con el Ejecutivo. A esto se le ha llamado la alternancia con un “gobierno dividido” y un “gobierno sin mayoría”, porque el titular del Ejecutivo proviene del PAN, y ni éste ni otro partido alcanzó la mayoría en la Cámara de Diputados.

En la Cámara de Senadores sucedió algo parecido, a pesar del crecimiento en las senadurías alcanzadas por la Alianza por el Cambio, ni pudo alcanzar la mayoría ni tampoco mantuvo relaciones estables o una agenda común.

**Grupos parlamentarios de la LVIII Legislatura  
Cámara de Senadores**

Grupo parlamentario	Mayoría relativa	Primera minoría	Representación proporcional	Total
Partido Acción Nacional (PAN)	27	10	9	46
Partido de la Revolución Institucional (PRI)	32	15	13	60
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	4	7	5	16
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	1	0	4	5
Sin grupo	0	0	1	1
TOTAL	64	32	32	128

Fuente: Cámara de Senadores.

**LAS COMISIONES DE EDUCACIÓN**

Las fuerzas legislativas se encuentran dispuestas en los grupos parlamentarios, pero los individuos se distribuyen en las comisiones legislativas señaladas en el capítulo anterior. Los que directamente participan en el diseño de la agenda educativa, la discusión y la elaboración de los dictámenes, son los que participan en las comisiones de educación de la Cámara de Diputados, así como en las legislaturas estatales, en el caso

que presenten iniciativas de leyes federales o en la sanción de las reformas constitucionales.

**Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos  
Cámara de Diputados**

Nombre	Grupo parlamentario	Nombre	Grupo parlamentario
Enrique Meléndez Pérez. <i>Presidente</i>	PRI	Ramón León Morales	PRD
Jorge Luis García Vera. <i>Secretario</i>	PRI	José Carlos Luna Salas	PAN
Alfonso Vicente Díaz. <i>Secretario</i>	PAN	Héctor Méndez Alarcón	PAN
Óscar Ochoa Patrón. <i>Secretario</i>	PAN	María Cristina Moctezuma Lule	PVEM
Miguel Bortolini Castillo. <i>Secretario</i>	PRD	Miguel Ángel Donaciano Moreno Tello	PRI
Celita Trinidad Alamilla Padrón	PAN	Rodolfo Ocampo Velázquez	PAN
Luis Artemio Aldana Burgos	PRI	José Ramírez Gamero	PRI
Silvia Álvarez Bruneliere	PAN	Eduardo Rivera Pérez	PAN
Alberto Anaya Gutiérrez	PT	José del Carmen Soberanis González	PRI
Hotensia Aragón Castillo	PRD	Gerardo Sosa Castelán	PRI
Rosa Elena Barduy Isaac	PRI	José María Tejeda Vázquez	PAN
Norma Enriqueta Basilio Sotelo	PRI	Fernando Ugalde Carmona	PAN
Juan Nicolás Callejas Arroyo	PRI	Olga Margarita Uriarte Rico	PRI
Cutberto Cantorán Espinosa	PRI	María Isabel Velasco Ramos	PAN
José Manuel Correa Ceseña	PRI	Nahum Ildelfonso Zorrilla Cuevas	PRI

*Fuente:* Cámara de Diputados. Durante los tres años de la LVIII Legislatura, la comisión sufrió modificaciones menores en su integración, se presenta la integración final.

La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos quedó integrada por 13 diputados del PRI, 12 del PAN, tres del PRD, uno del PT y del PVEM. La Mesa Directiva de la Comisión se formó con dos representantes del PRI, dos del PAN y uno del PRD. La Presidencia le correspondió al diputado Enrique Meléndez Pérez, del PRI, diputado electo por mayoría, en el distrito 6 de Tamaulipas. En una posición de la línea oficial del sindicato magisterial, Enrique Meléndez era el secretario general de la sección XXX del SNTE, en Tamaulipas. Jorge Luis García Vera, también del PRI, fue el primer secretario. Llegó a la cámara por la vía proporcio-

nal. Los secretarios provenientes del PAN eran Óscar Ochoa Patrón y Alfonso Vicente Díaz. El primero fue electo por la vía de la representación proporcional, ocupó la Presidencia Municipal de Agua Prieta, Sonora, en el periodo 1994-1997. Al término de la LVIII Legislatura, fue enviado como delegado de la SEP en Sonora. Alfonso Vicente Díaz es originario de Puebla, donde ganó por mayoría el distrito electoral número 12; cuando terminó su periodo legislativo se convirtió en el representante en Puebla. Por su parte, el secretario del PRD, Miguel Bortolini Castillo fue electo por mayoría en distrito 23 de la Ciudad de México. En las elecciones del año 2003 ganó la Delegación Coyoacán del Distrito Federal.

Las funciones educativas en la Cámara de Senadores se ligan con las culturales en general, por lo que su agenda se vuelve más compleja y difícil. La integración de la Comisión de educación y Cultura de la LVIII Legislatura incorporó ex gobernadores del PRI, un ex secretario de educación pública, varios dirigentes del SNTE, de la línea oficial y sus aliados más próximos del PRD, algunos pretendientes a la gubernatura de sus estados –el caso más claro era el del Presidente de la Comisión, el senador por Nuevo León, José Natividad González Parás–, y algunos ideólogos de la derecha panista.

**Comisión de Educación y Cultura  
Cámara de Senadores**

<b>Nombre</b>	<b>Grupo parlamentario</b>
José Natividad González Parás. <i>Presidente</i>	PRI
Marco Antonio Adame Castillo. <i>Secretario</i>	PAN
Armando Chavarría Barrera. <i>Secretario</i>	PRD
Manuel Bartlett Díaz	PRI
Joaquín Cisneros Fernández	PRI
Addy Joaquín Coldwell	PRI
Miguel Ángel Navarro Quintero	PRI
Roberto Pérez de Alva Blanco	PRI
Tomás Vázquez Vigil	PRI
Salvador Becerra Rodríguez	PAN
Guillermo Herbert Pérez	PAN

Felipe de Jesús Vicencio Álvarez	PAN
Marco Antonio Xicoténcatl Reynoso	PAN
José Moisés Castro Cervantes	PRD
Roque González Salazar. <i>Secretario Técnico</i>	

Fuente: Cámara de Senadores.

### **Las comisiones educativas en los estados**

Por último, en las legislaturas estatales, las comisiones de educación manifiestan una gran diversidad en sus atribuciones, funciones y responsabilidades, las hay responsables únicamente de los servicios educativos, pero también están las que incorporan las actividades culturales y artísticas, las técnicas y científicas, en algunos casos relacionan la educación con los asuntos juveniles y en otros mantienen la relación decimonónica entre la educación y la justicia. A pesar de que durante la LVIII Legislatura del Congreso Federal no se presentó ninguna iniciativa de ley proveniente de los congresos estatales, participaron frecuentemente con excitativas, recomendaciones, comunicaciones y solicitudes a las dos cámaras, y, desde luego, se involucraron en las discusiones de las reformas constitucionales en educación. Por esta razón, incorporamos en el siguiente cuadro a los presidentes de las comisiones estatales que atienden las cuestiones educativas. Habida cuenta de que los procesos electorales en los estados tienen sus propios tiempos, señalamos también las legislaturas que comprenden los periodos más cercanos a la federal.

#### **Presidentes de las comisiones de educación en las legislaturas estatales**

Estado	Nombre	Comisión	Legislatura	Periodo
Aguascalientes	Juan Francisco Ovalle Peña	Educación y Cultura	LVII	15 /XI/98 – 15/XI/01
Baja California	David Gutiérrez Piceno Luz Argelia Paniagua Figueroa	Educación y Cultura	XVI XVII	01/10/98 – 30/09/01; 01/10/01 – 30/09/04
Baja California Sur	Pedro Graciano Osuna López Jorge Enrique Cancino Villavicencio	Asuntos Educativos y de la Juventud	IX X	15/03/99 – 14/03/02; 15/03/02 – 14/03/05

Campeche	César Iván Arcila Amézquita	Educación, Cultura y Deporte	LVII	01/10/00 – 30/09/03
Chiapas	Vicente Tovilla Molina Guilmar Sarmiento Gutiérrez	Educación	LX LXI	16/11/98 – 15/11/01 15/11/01 – 14/11/04
Chihuahua	Cesáreo Valles Machuca Víctor Manuel Rivera Pérez	Educación Pública, Ciencia y Tecnología	LIX LX	01/10/98 – 30/09/01; 01/10/01 – 30/09/04
Coahuila	Jesús Zúñiga Romero	Educación	LV	01/01/00 – 31/12/02
Colima	José María Valencia Delgado	Educación, Cultura y Deporte	LIII	01/10/00 – 30/10/03
Distrito Federal	Alejandro Sánchez Camacho	Educación	II	15/09/00 – 14/09/03
Durango	Gabino Flores Torres	Educación, Ciencia, Arte y Tecnología	LXI	01/08/98 – 31/08/01
Guanajuato	Enrique Ortiz Rivas	Educación, Cultura y Asuntos Editoriales	LVIII	25/09/00 – 24/09/03
Guerrero	Gabino Olea Campos	Educación	LV	15/11/99 – 14/11/02
Hidalgo	Santiago Morales Hernández	Educación Pública y Justicia	LVII	01/04/99 – 31/03/02
Jalisco	José Guadalupe Madera Godoy	Educación	LVI	01/02/01 – 31/01/04
Estado de México	Selma Noemí Montenegro Andrade	Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	LIV	05/09/00 – 04/09/03
Michoacán	Fabrizio Apolos Gómez Sousa	Educación	LXIX	15/12/01 – 14/12/04
Morelos	Edmundo Venosa Peña	Educación y Cultura	XLVIII	01/09/00 – 31/08/03
Nayarit	David Estrada Cervantes Alejandro Lara Morán	Educación Educación y Asuntos Culturales	XXVI XXVII	18/08/99 – 17/08/02; 18/08/02 – 17/08/05
Nuevo León	José Cruz González Rodríguez	Educación, Cultura y Deporte	LXIX	15/12/00 – 14/12/03
Oaxaca	Amando Demetrio Bohórquez Reyes	Educación Pública	LVIII	14/11/01 – 14/11/04

*La arena parlamentaria*

Puebla	Óscar Emilio Carranza León	Educación, Ciencia y Tecnología	LIV	15/01/99 – 14/01/02
Querétaro	Marco Antonio Rojas Valladares	Educación y Cultura	LIII	27/09/00 – 26/09/03
Quintana Roo	Florentino de la C. Balam Xiu	Salud, Educación y Cultura	IX	24/03/99 – 23/03/02
San Luis Potosí	Xicoténcatl Turrubiates Flores	Educación Pública	LVI	15/09/00 – 14/09/03
Sinaloa	Elodia Lorena Álvarez Gámez	Educación	LVII	01/12/01 – 30/12/04
Sonora	Marco Antonio Coronado Acuña	Educación	LVI	15/09/00 – 14/09/03
Tabasco	Ulises Coop Castro	Educación, Cultura, Recreación y Deporte	LVII	01/01/01 – 31/12/04
Tamaulipas	Jorge Merino Sosa Pohl	Educación y Cultura	LVII	01/01/99 – 31/12/02
Tlaxcala	Joaquín Flores Nophal	Educación	LVI	15/01/99 – 14/01/02
Veracruz	Guadalupe Velázquez Casanova	Educación y Cultura	LIX	05/11/00 – 04/11/03
Yucatán	María Elvia Maldonado Narváez	Educación, Ciencia, Arte y Tecnología	LVI	01/07/01 – 30/06/04
Zacatecas	Joel Hernández Peña	Educación y Cultura	LVII	07/09/01 – 06/09/04

*Fuente:* elaboración personal a partir de la información de los Congresos estatales.

El espacio está regulado, se conocen las reglas y los jugadores, veamos ahora qué propuestas, qué iniciativas, qué jugadas hicieron.

## LAS INTERVENCIONES

**E**l Parlamento es una zona de debates; las metáforas agonísticas no están fuera de lugar: describen las prácticas que ahí se desarrollan, trazan las intervenciones de los participantes como jugadas, como acciones que, a la vez, buscan modular las acciones de otros, como iniciativas de enfrentamientos tácticos y estratégicos, móviles, flexibles, fluidos. Por eso, en los capítulos anteriores se buscaron las reglas de los combates legislativos, los teatros de operaciones, los jugadores y las condiciones históricas en que se desenvuelven. Es el momento ahora de ver el juego, de ver cómo se desplazan los participantes, qué jugadas proponen, qué iniciativas realizan, cómo observan las reglas de la arena parlamentaria. Primero habrá que ver cuáles son las propuestas de debate, cuáles son las iniciativas de los diputados y senadores, qué formas utilizan, con qué propósitos, qué regularidades siguen, cuál es su intencionalidad estratégica y con qué frecuencia lo hacen. Es este capítulo, por decirlo así, en el que se registran las propuestas del juego, el momento inicial de las contiendas. El modelo es sencillo, es el típico del *agon*: un jugador hace una jugada, el otro la revisa, contesta o la deja pasar, se enfrasca en un desdoble táctico, regresa otra, lanza otra

iniciativa, etc. Funciona más o menos así: un diputado o un senador plantea la creación de una ley para enfrentar un problema, una reforma o un punto de acuerdo para llamar la atención sobre algo, para denunciar un acontecimiento o pedir cuentas sobre el estado de la política pública; esa es la iniciativa para combatir, siguiendo las reglas propias de la arena parlamentaria, ¿cómo es recibida por los demás participantes? ¿Cuándo se pondrá a discusión? ¿Qué efectos genera? ¿Qué reacciones suscita? Así se engarzan los juegos parlamentarios: iniciativas-contrainiciativas-respuestas-contrarrélicas-acuerdos-disensos-abandonos-alineaciones de fuerzas-dictámenes-reformas-sanciones-aprobaciones.

Las propuestas de los legisladores definen la cantidad, el tipo, la frecuencia y las repercusiones del trabajo parlamentario. Se presentan cotidianamente y conforman un banco muy extenso, caótico podría decirse, de iniciativas de combate. En el año 2000, la alternancia en el Ejecutivo federal abrió una ventana inédita de oportunidades para el trabajo del Congreso, para que los diputados y senadores hicieran jugadas sin el control presidencial de los enunciados. Las repercusiones de esto han sido muchas. Desde una cantidad muy significativa de iniciativas, hasta nuevos derechos educativos, otras problemáticas y frecuentes polémicas. Los que extrañan la uniformidad han lamentado las disputas en el Congreso, pero puede verse de otra manera. Los enfrentamientos, las pugnas, las polémicas entre partidos, legisladores y Poderes de la Unión son la matriz de formación de agendas políticas más variadas, más ricas, heterogéneas; son la oportunidad para que se generen otras perspectivas, otras llamadas de atención, para que se planteen problemas.

## **FORMAS DEL DEBATE LEGISLATIVO**

El debate legislativo tiene múltiples formas. La más general es la de las iniciativas de ley. Se reforman, adicionan, derogan, abrogan o crean diversos códigos jurídicos. No es la única. Hay otras, con propósitos y alcances diferentes. Por ejemplo, cuando se trata de formular problemas, hacer llamados de atención o pedir explicaciones, se presentan los puntos de acuerdo; existen también las intervenciones en tribuna para denunciar

hechos, recordar acontecimientos o tratar los asuntos del día; y las comunicaciones de los congresos estatales, para excitar la toma de decisiones, apoyar iniciativas de ley, advertir las repercusiones de una propuesta o resaltar la importancia de un tema. Estas formas del debate parlamentario tienen diferente significado, pero entre todas van delineando los puntos de la agenda educativa, sus tiempos y jerarquías. Es un proceso conflictivo, a veces confuso, que avanza lentamente o a sobresaltos, con retrasos y olvidos; un proceso que va configurando el *corpus* jurídico de la educación en México.

La *agenda tentativa del Congreso* está conformada por iniciativas de ley, puntos de acuerdo y comunicaciones; son propuestas de debate que podrán ser discutidas y sancionadas, o se quedarán en la lista de pendientes de las comisiones, esperando alguna excitativa que las levante en las prioridades, o que cambien los tiempos políticos para ser retomadas o desechadas. En términos generales, durante la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión se presentaron las siguientes propuestas para el debate educativo:

**Propuestas para el debate educativo**

	Iniciativas de ley		Puntos de acuerdo	
	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
2000	2		4	
2001	9	12	15	1
2002	12	4	22	14
2003	17	3	7	5

*Fuente:* elaboración personal a partir de los diarios de debates de las cámaras de diputados y de senadores.

Las iniciativas opuestas se hacen a nombre individual o colectivo, de grupo parlamentario, interparlamentario o de comisión. En general, los legisladores la presentan como miembros de un partido político representado en la Cámara. Aquí se abren toda una serie de interrogantes sobre el tipo de régimen político que genera una representación con modalidades mixtas, de mayoría y de proporcionalidad; y una orga-

nización parlamentaria en donde predominan las lealtades partidarias por sobre las de representación popular, es decir, distritales, de circunscripción o de una entidad federativa. Lo cierto es que la mayoría de las iniciativas de debate responde a los planteamientos de legisladores que forman parte de un grupo parlamentario, en el que actúan y tienen expectativas de desarrollo. Para decirlo brevemente, en el Parlamento los legisladores actúan menos en consonancia con los ciudadanos de un distrito, un estado o una circunscripción, que con los dictados del partido y del grupo parlamentario.

En la LVIII Legislatura, el comportamiento de los legisladores sigue una curva de frecuencia y regularidad en consonancia con los tiempos parlamentarios. Bien puede trazarse una curva de frecuencia en la que, por ejemplo, las iniciativas de diputados aparecen poco en el primer periodo del primer año de la legislatura, en este caso sólo dos, luego empiezan en el segundo periodo del primer año y se aceleran en los siguientes dos periodos. Los resultados anuales se encuentran en los siguientes dos cuadros, tanto en el caso de las iniciativas de ley como de punto de acuerdo.

Los diputados, por ejemplo, siguen una frecuencia ascendente: dos en el año 2000 (primer periodo del primer año), nueve en el siguiente año, 12 durante 2002 y 17 durante el segundo periodo ordinario del tercer año y los dos periodos de receso.

#### Iniciativas de ley presentadas en el Congreso de la Unión

	2000		2001		2002		2003	
	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.
PAN	1		2	1	4		5	
PRI			3	4	5	1	5	2
PRI	1		2	3	3	3	7	1
PT			1					
PVEM			1	4				

*Fuente:* elaboración personal a partir de los diarios de debates de las cámaras de diputados y de senadores.

En el caso de los puntos de acuerdo, que tratan de asuntos de coyuntura o son llamadas de atención de problemas específicos, el comportamiento es algo diferente, porque la curva ascendente no se presenta, sólo la coyuntural; durante 2001 y 2002 los puntos de acuerdo propuestos son mayores, pasan de 13 a 25, y en los periodos iniciales o finales de la legislatura hay menos tiempo para cuestiones ocasionales o incidentales que para iniciativas que presuntamente la trascenderían.

**Puntos de acuerdo presentados en el Congreso de la Unión**

	2000		2001		2002		2003	
	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.
PAN			4		5	1	3	3
PRI	2		3		6	7	1	
PRD	2		6	3	10	3	3	1
PVEM								1

*Fuente:* elaboración personal a partir de los diarios de debates de las cámaras de diputados y de senadores.

**PROPUESTAS POR GRUPO PARLAMENTARIO  
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

Las iniciativas de ley de cada grupo parlamentario en la Cámara de Diputados y de Senadores, son las jugadas iniciales para la conformación de la agenda educativa del Congreso. Si bien los partidos políticos tienen autonomía relativa en cada una de las cámaras, en conjunto las iniciativas presentadas refieren los intereses, los problemas, los temas prioritarios del partido político, a veces algunos diputados o senadores lanzan jugadas individuales o de grupos reducidos; pero en general las que entrarán al tamiz legislativo son las que provienen de las decisiones políticas de los partidos, de sus intereses y ambiciones. Además de las iniciativas de ley, aquí se incorporan también las de puntos de acuerdo para complementar las preocupaciones de coyuntura de los partidos políticos en materia educativa. Por último, se consideran aparte las comunicaciones de las

legislaturas estatales ante cada una de las cámaras, para ver la perspectiva local ante el Congreso Federal.

### **Partido Acción Nacional**

La fracción parlamentaria del PAN en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, centró sus propuestas en las reformas a la Ley General de Educación (LGE) para castigar las formas de discriminación en la escuela; para incorporar a los discapacitados a la educación; para modificar el sistema de sobre evaluaciones, criterios de calificación e infracciones a la ley; para incorporar mecanismos que permitan una participación mayor de la sociedad en el proceso de enseñanza-aprendizaje; para fomentar la formación de valores indispensables para el desempeño activo de educandos y educadores; del mismo modo propuso una nueva Ley Federal de Derechos Lingüísticos; para crear fuentes alternas de financiamiento educativo; para motivar a los ayuntamientos a elaborar un texto de primaria que guíe al maestro en la formación cívica local; para crear el Consejo Nacional de Autoridades Educativas.

#### **Iniciativas de ley de diputados del PAN**

<b>Iniciativa</b>	<b>Presentación</b>	<b>Trámite</b>
1. Reformas y adiciones al artículo 75 de la Ley General de Educación para incorporar a los discapacitados a la educación regular.	03-10-00 Juan Alcocer Flores	Aprobada en la Cámara de Diputados el 04-12-01, por 421 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención.
2. Decreto por el que se adiciona la fracción XXVII-A al artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a fin de que de que se apliquen de manera expedita los estímulos fiscales destinados al fomento de la investigación y la tecnología nacional.	29-03-01 José Marcos Moreno	Aprobada. Publicada en el DOF el 13-12-01.
3. Reformas y adiciones a los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la educación preescolar sea gratuita y obligatoria.	25-09-01 Celita Alamilla Padrón	Dictaminada junto a las de Roberto Pérez de Alva Blanco (PRI, 16-oct-01); Julio Castrillón (PAN, 22-04-99); Pablo Sandoval (PRD, 30-04-99); Lino Cárdenas Sandoval (PRI, 28-04-00); Cutberto Cantorán Espinosa (PRI, 18-10-01) y Alberto Anaya (PT, 18-10-01). DOF 12-11-02.

Que reforma el artículo 75 y adiciona los artículos 7º, 8o, 21, 31, 56, 67 y 75, de la LGE, sobre evaluaciones, criterios de calificación e infracciones a la ley Incorporar al Sistema Educativo Nacional mecanismos que permitan una participación mayor de la sociedad en el proceso de enseñanza-aprendizaje; fomenten la formación de valores indispensables para el desempeño activo de educandos y educadores y, asimismo, impulsen procesos de calidad.	04-04-02 Óscar Ochoa Patrón	Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos (CEPSE).
4. Que adiciona los artículos 7, 8, 31, 56 de la Ley General de Educación, la necesidad e importancia de la difusión transparente, oportuna y eficiente de los resultados de las evaluaciones que se hacen al Sistema Educativo Nacional para mejorar la calidad educativa.	04-04-02 Óscar Ochoa Patrón	Aprobada en la Cámara de Diputados junto a la de Miguel Bortolini Castillo, del PRD, el 14-04-03 por 385 a favor y 0 en contra.
5. Que reforma el artículo 13, y adicionan los artículos 12, 20 y un capítulo IX de la LGE.	29-04-02 Óscar Ochoa Patrón	CEPSE
6. De Ley Federal de Derechos Lingüísticos.	29-04-02 Gumercindo Álvarez Sotelo	Dictaminada con la de Uuc Kib Espadas Ancona del PRD. DOF. 13-03-03.
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación y de la Ley Federal de Derechos, para crear una fuente alterna de financiamiento educativo.	03-04-03 Óscar Ochoa Patrón	CEPSE y de Hacienda y Crédito Público.
7. Que reforma los artículos 7º, 13 y 48 y adiciona el artículo 15 de la Ley General de Educación, a fin de motivar a los ayuntamientos para que elaboren un texto de primaria que guíe al maestro en la formación cívica local.	15-04-03 Tomás Ríos Bernal	CEPSE
8. De Ley que crea la Universidad Autónoma de Estudios a Distancia de México.	28-04-03 Rosa Elena Baduy	CEPSE, Gobernación y Seguridad Pública.
9. De Ley de Educación Superior.	29-04-03 Eduardo Rivera Pérez	CEPSE
10. Que reforma la Ley General de Educación, para crear el Consejo Nacional de Autoridades Educativas.	23-07-03 Eduardo Rivera Pérez	CEPSE

Fuente: elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

Las preocupaciones coyunturales del PAN, vistas desde sus indicativas de punto de acuerdo, tienen que ver con la creación del instituto de evaluación, la atención a instituciones específicas, la incorporación de contenidos axiológicos en la educación básica, para atender rezagos en educación superior o para exhortar a que se utilicen eficientemente

los recursos o se vigile la operación de planes. Los puntos de acuerdo se utilizan como armas en las disputas locales o en las batallas políticas en ámbitos o estados. Por ejemplo, en las disputas del gobernador de Querétaro –de extracción panista– con la universidad autónoma del estado sobre la entrega de recursos presupuestales que involucró a partidos, funcionarios, estudiantes, autoridades del estado y de la Federación, un diputado del PAN solicitó una auditoría a la universidad, mientras que otros del PRI y el PRD llamaban en otro punto de acuerdo que se entregara el presupuesto de inmediato y se fincaran responsabilidades al gobernador.

### Puntos de acuerdo presentados por los diputados del PAN

Iniciativa	Presentación	Trámite
1. Solicitar al titular del Poder Ejecutivo la creación del Instituto Nacional de Evaluación para la Educación.	15-11-01 Eduardo Rivera Pérez	No aprobado 02-04-03
2. Solicitar al Poder Ejecutivo Federal la inclusión en los planes y programas de educación primaria de una asignatura que fomente los valores universales y de desarrollo humano integral y trascendente.	16-10-01 Óscar Ochoa Patrón	CEPSE
3. Que exhorte a los congresos de los estados a fin de que en cada uno de ellos sea creada una comisión ordinaria de ciencia y tecnología.	14-11-01 Silvia Álvarez Bruneliere	Aprobado 05-09-02
4. Que la SEP apoye con recursos presupuestales la creación del Centro Nacional de Geociencias y Administración de Energéticos del IPN.	15-12-01 Juan Camilo Mourriño Terrazas	CEPSE
5. Solicitar a la autoridad educativa federal que determine las acciones pertinentes que garanticen las habilidades y actitudes indispensables que permitan la comprensión efectiva de conocimientos para generaciones que se inician en la escuela primaria.	19-03-02 Celita Trinidad Alamilla Padrón	CEPSE
6. Exhortar al titular del Poder Ejecutivo Federal para hacer propios los objetivos del Plan de Educación promovido por el Parlatino y la UNESCO.	29-04-02 Eduardo Rivera Pérez	CEPSE, Ciencia y Tecnología y de Cultura
7. Por el que se exhorta a las autoridades educativas federales y estatales, así como a las autoridades de las instituciones de educación superior públicas, a formalizar un pacto nacional para afrontar los rezagos y retos de la educación superior.	10-10-02 Eduardo Rivera Pérez	CEPSE
8. Solicitar al Instituto Nacional para Evaluación de la Educación que sean evaluados el programa y el subprograma vigentes de Educación Física para la Educación Básica.	17-10-02 Mario Sandoval Silvera	No aprobado 02-04-03
9. Solicitar al titular del Poder Ejecutivo Federal expedir el decreto que asegure el cabal cumplimiento de los propósitos y compromisos del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, conforme a las normas y objetivos consensuados por las autoridades educativas.	28-11-02 Héctor Méndez Alarcón	CEPSE

10. Solicitar a la Auditoría Superior de la Federación que practique una auditoría a la Universidad Nacional Autónoma de Querétaro.	26-02-03 Raúl Martínez González	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
11. Exhortar a las entidades federativas para que utilicen la infraestructura de las telesecundarias y también para los telebachilleratos.	05-03-03 Raúl Martínez González	CEPSE
12. Solicitar a las autoridades educativas federales, estatales y municipales que realicen las acciones necesarias con el fin de que las escuelas públicas de educación básica sean abiertas a la comunidad, con programas que permitan su utilización en actividades de aprendizaje diversas durante los periodos de vacaciones de verano.	21-05-03 Luis Aldana Burgos	Aprobado 27-08-03

Fuente: elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

### **Partido Revolucionario Institucional**

Los diputados del PRI presentaron 13 iniciativas de ley en materia educativa, tres durante 2001, cinco en 2002 y otras tantas en 2003. Se han preocupado fundamentalmente por cuestiones de educación superior y regulación profesional, derechos educativos y presupuesto. La primera, presentada en la LVIII Legislatura, fue para incorporar la educación preescolar a la básica, hacerla gratuita y obligatoria; siguió el planteamiento de un *ombudsman* educativo y una ley sobre la cultura del sordo. En el segundo periodo del segundo año, presentaron dos iniciativas más para fomentar la cultura de la solidaridad y el respeto a los adultos mayores, y un amplio proyecto de reformas a varias disposiciones normativas para combatir la pederastia desde el sistema educativo. Inició el primer periodo del tercer año con una propuesta complementaria a la del PRD para destinar 8% del PIB a educación, y otra para reformar la LGE con el fin de incluir el cuidado del ambiente y la capacitación para el trabajo desde la educación básica. Terminó la legislatura con dos iniciativas sobre una nueva ley del ejercicio profesional, de reformas a la ley reglamentaria del artículo 5° Constitucional, otra de fomento a la lectura y al libro, y también una sobre financiamiento de la educación superior y la investigación tecnológica.

### Iniciativas de ley presentadas por los diputados del PRI

Iniciativa	Presentación	Trámite
1. Reformas y adiciones a los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	18-10-01 Cutberto Cantorán Espinosa	Dictaminada junto a las de Roberto Pérez de Alva Blanco (PRI, 16-10-01 ); Julio Castrillón (PAN, 22-04-99); Pablo Sandoval (PRD, 30-04-99); Lino Cárdenas Sandoval (PRI, 28-04-00); Celita Alamilla Padrón. (PAN, 25-09-01); y Alberto Anaya (PT, 18-10-01). DOF 12-11-02.
2. Iniciativa de diversas reformas y adiciones a la Ley General de Educación. Una revisión muy amplia de la Ley para garantizar: la integralidad del sistema de educación básica; el fortalecimiento del federalismo educativo; la actualización de métodos didácticos y pedagógicos para garantizar la equidad en la educación; la implementación de las figuras de contraloría social y <i>ombudsman</i> de la función educativa nacional y del papel de los medios de comunicación masiva frente a ella.	13-11-01 Lorena Martínez Rodríguez	CEPSE
3. Ley Federal de la Cultura del Sordo. Se propone un sistema de educación nacional bilingüe para sordos, el reconocimiento del lenguaje de señas, las diferentes modalidades de sordera, los derechos en medios de comunicación.	13-11-01 Lorena Martínez Rodríguez	CEPSE y de Atención a Grupos Vulnerables.
4. Que reforma y adiciona la LGE en sus artículos 7o. fracción VII; 8o. párrafo primero y el 48 en su párrafo cuarto, para fomentar una cultura de tolerancia, respeto y solidaridad hacia los adultos mayores.	04-04-02 Silvia Romero Suárez	CEPSE
5. De reforma a los artículos 261, 266 y 266 bis del Código Penal Federal; reforma el 2º y crea un artículo 268 bis del Código Federal de Procedimientos Penales; reforma el numeral 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y adiciona una fracción XIV al artículo 33 de la Ley General de Educación para elevar la pena de prisión a pederastas y paídófilos.	29-04-02 José Elías Romero Apis	Dictaminada en la Cámara de Diputados el 14-11-02, por 401 votos a favor y 0 en contra.
6. Que adiciona el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento de la educación pública superior en México.	10-08-02 Óscar Alfonso del Real Muñoz	Comisiones de Puntos Constitucionales y CEPSE.
7. Que reforma el artículo 25 de la LGE para destinar un mínimo de 8% del PIB a la educación.	22-10-02 Cutberto Cantorán Espinosa	
8. De reforma a diversos artículos de la LGE para incluir y fomentar el cuidado del ambiente y la capacitación para el trabajo.	24-10-02 Maricruz Cruz Morales	CEPSE

9. De Ley General del Ejercicio Profesional.	20-03-03 Augusto Gómez Villanueva	CEPSE
10. Que reforma diversos artículos de la Ley de Profesiones, Reglamentaria del artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal en asuntos del orden común y en toda la República en asuntos del orden federal.	25-03-03 Eduardo Abraham Leines Barrera	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y CEPSE.
11. Que reforma la Ley de Fomento a la Lectura y el Libro.	03-04-03 José Manuel Correa Ceceña	CEPSE y de Hacienda y Crédito Público.
12. De decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 5° Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones.	10-04-03 José Elías Romero Apis.	CEPSE
13. Que adiciona la Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, sobre financiamiento a la educación superior y la investigación tecnológica.	14-04-03 Jorge Luis García Vera	Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología, y de Presupuesto y Cuenta Pública.

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

Durante el mismo periodo, los diputados del PRI plantearon 12 puntos de acuerdo, distribuidos en el tiempo de manera muy similar a las iniciativas de ley. Tres en el año 2000, tres en 2001, seis en 2002 y uno en 2003. Sus temáticas reflejan las preocupaciones de la coyuntura educativa. La primera fue sobre el presupuesto educativo, hecha al calor de los debates sobre el presupuesto de 2001, como esa hay varias más, tanto para el presupuesto general como para instituciones específicas, pero también están las que refuerzan otras iniciativas, como la solicitud de reapertura de la escuela nacional para sordos, pero también para denunciar acontecimientos e involucrarse en conflictos locales. En diciembre de 2002, para mostrar sólo un caso, el diputado Martínez Veloz presentó un punto de acuerdo en el que solicita al Congreso de la Unión que se manifieste contra las embestidas intervencionistas de las autoridades municipales de Tijuana contra la Universidad Autónoma de Baja California.

## Puntos de acuerdo presentados por diputados del PRI

Iniciativa	Presentación	Trámite
1. Que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realice las propuestas de modificación correspondientes al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el periodo 2001, a fin de incrementar el monto presupuestal destinado a la educación superior en el próximo ejercicio, y generar una tendencia gradual y sostenida hacia la recuperación y superación del porcentaje destinado a ese fin dentro del gasto educativo, sin afectar los montos relativos a los otros niveles del sistema educativo nacional.	28-12-00 Héctor Israel Ortiz Ortiz	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Y CEPSE.
2. Solicitar a la SEP que en los cursos de educación básica se incluya la materia de protección civil.	28-12-00 Jaime Arturo Larrazábal Bretón	CEPSE
3. Ajuste presupuestal para que el Colegio de Posgraduados aumente a 323 millones de pesos para el ejercicio 2001.	22-03-01 Jaime Arturo Larrazábal Bretón	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
4. Que la SEP revise y realice los trámites necesarios para la reapertura de la Escuela Nacional para Sordos; que se establezca en el país cuando menos una escuela para sordos en cada entidad federativa; se informe en un plazo no mayor de 90 días del avance de la solicitud.	04-12-01 Lorena Martínez Rodríguez	CEPSE, con opinión de la Comisión de Atención a grupos vulnerables.
5. Que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública considere la crítica situación financiera de la Universidad Autónoma de Sinaloa y, en su caso, se le asignen recursos suficientes para que el costo por alumno de dicha universidad alcance la asignación promedio que en este rubro tienen las instituciones de educación superior estatales en el país.	15-12-01 Fernando Díaz de la Vega	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
6. Por el que se solicita que el Congreso de la Unión manifieste su inconformidad por la pretensión intervencionista de las autoridades municipales de la ciudad de Tijuana en contra de la Universidad Autónoma de Baja California en el campus de ese municipio.	20-03-02 Jaime Cleofás Martínez Veloz	CEPSE, Gobernación y Seguridad Pública.
7. Relativo al Presupuesto para Desarrollo Social.	29-04-02 Enrique Meléndez	CEPSE, Presupuesto y Cuenta Pública.
8. Solicitar a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación se auditen los ingresos del Fondo de la Recaudación Federal Participable.	01-10-02 José María Guillén Torres	Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
9. Para exhortar al Ejecutivo Federal para que publique en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el decreto por el que se adiciona el artículo 3o. en su párrafo primero fracciones III, V y VI y el artículo 31 en su fracción I de la Constitución General de la República.	15-10-02 Cutberto Cantorán Espinosa	CEPSE
10. Para solicitar al Poder Ejecutivo del estado de Querétaro la entrega inmediata de los recursos destinados a la Universidad Autónoma de Querétaro.	22-10-02 Timoteo Martínez Pérez	Comisiones de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de Presupuesto y Cuenta Pública.

11. Para que se incremente el presupuesto asignado a la Universidad Autónoma de Nayarit.	29-10-02 José Manuel Quintanilla Rentaría	Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y CEPSE.
12. Solicita al Titular de la Secretaría de Salud remita a la brevedad información suficiente sobre el tratamiento a que están siendo sometidos por las instancias públicas de salud los niños en edad escolar con problemas de hiperactividad.	20-08-03 Efrén Leyva Acevedo	Aprobada el 27 de agosto de 03.

Fuente: elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

### ***Partido de la Revolución Democrática***

Los diputados del PRD en la LVIII Legislatura presentaron 13 iniciativas de ley. Las temáticas son muy diversas. Inician con la propuesta para destinar 8% del PIB a educación, sigue con otra de leyes indígenas, una más sobre los resultados de la evolución, sobre la protección al menor, sobre becas y lenguas indígenas, coordinación de educación superior, derechos educativos y gratuidad en los útiles escolares.

#### **Iniciativas presentadas por diputados del PRD**

<b>Iniciativa</b>	<b>Presentación</b>	<b>Trámite</b>
1. Reformas al artículo 25 de la Ley General de Educación, para destinar 8% del PIB a educación, ciencia y tecnología.	14-08-00 Hortensia Aragón Castillo	DOF 30-12-02
2. Ley General de Lenguas Indígenas.	25-04-01 Uuc-Kib Espadas Ancona	Dictaminada con la de Gumercindo Álvarez Sotelo, del PAN. DOF 13-03-0.
3. Reformas a la Ley General de Educación, capítulo II, sección cuarta, artículo 31. El propósito es que la autoridad educativa de a conocer con oportunidad y amplitud los resultados de cualquier evaluación.	29-11-01 Miguel Bortolini Castillo	Dictaminada con la de Óscar Ochoa, del PAN, en la Cámara de Diputados, el 14-04-03, por 385 votos a favor y 0 en contra.
4. De reformas a los artículos 7, fracción x; 14, fracción xi; y se incorpora una nueva sección cuarta al capítulo IV de la LGE, a fin de garantizar la protección integral del menor de edad en el ámbito escolar.	17-07-02 Miguel Bortolini Castillo	CEPSE y de Atención a Grupos Vulnerables.
5. Que reforma los artículos 3º constitucional y 6º y 33 de la LGE, en materia de becas.	28-11-02 Rogaciano Morales Reyes	Comisiones de Puntos Constitucionales y CEPSE.
6. Que crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.	12-12-02 Héctor Sánchez López.	CEPSE y de Asuntos Indígenas.

*Las intervenciones*

7. Ley del Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación de reformas y adiciones a la Ley General de Educación y a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.	22-01-03 Ramón León Morales	CEPSE y de Gobernación y Seguridad Pública.
8. Que reforma el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación, a fin de que la transferencia de los servicios de educación básica al Gobierno del Distrito Federal se concluya a más tardar al inicio del ciclo escolar 2003-2004.	27-03-03 Elías Martínez Rufino	CEPSE
9. Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología y de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.	01-04-03 María del Rosario Tapia Medina	Comisión de Ciencia y Tecnología.
10. De reforma y adiciones a la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.	22-04-03 Uuc-Kib Espadas Ancona,	Comisión de Asuntos Indígenas.
11. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.	24-04-03 Gregorio Urías Germán	CEPSE
12. De reformas a los artículos 3º y 115 constitucionales.	24-04-03 Bonifacio Castillo Cruz	Comisión de Puntos Constitucionales.
13. Que reforma el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que, como obligación constitucional, el Estado proporcione útiles gratuitos a los estudiantes.	28-04-03 Alejandra Barrales Magdaleno	Comisiones de Puntos Constitucionales y CEPSE.

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

El Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados es el que realiza, cuantitativamente, más propuestas para el debate educativo. 13 iniciativas de ley y 22 de puntos de acuerdo. Una gran parte de esos últimos tratan cuestiones relativas al presupuesto educativo, sea en sus montos generales, en las formas de discusión y aprobación, para niveles como educación superior, para instituciones como Conacyt; pero también hay sobre becas, salarios magisteriales, uso eficiente de recursos y tecnología, entre otras.

## Puntos de acuerdo propuestos por diputados del PRD

Iniciativa	Presentación	Trámite
1. Que las comisiones unidas de Educación, de Cultura, de Ciencia y Tecnología y de Presupuesto, tomen las medidas necesarias para que el presupuesto asignado a las universidades públicas no sea inferior al presupuesto otorgado a las universidades federales, con objeto de dar certidumbre a la educación superior pública y estatal en nuestro país.	28-12-00 José Antonio Magallanes	Presupuesto y Cuenta Pública y CEPSE.
2. Para que las comisiones de Presupuesto y de Educación construyan una bolsa de compensación para que en tres años todas las universidades que se encuentren por debajo de la actual media nacional puedan estar dentro de ella.	28-12-00 José Antonio Magallanes	Presupuesto y Cuenta Pública y CEPSE.
3. Se solicita a la SEP omita excluir de los programas de becas del Gobierno Federal algunas carreras, como derecho y contaduría.	27-04-01 Miguel Bortolini Castillo	Aprobado el 27-11-01.
4. Solicitar a la SEP que considere la cancelación del examen de Ceneval como un instrumento de selección en los aspirantes a ingresar a las instituciones de educación media superior ubicadas en la zona metropolitana del Distrito Federal, en tanto no se sustente el principio de equidad, contenido en la Ley General de Educación, consistente en el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.	27-04-01 Miguel Bortolini Castillo	CEPSE
5. Para que se destine mayor presupuesto al Conacyt. El incremento deberá ser por un monto de recursos superior a los 7 mil millones de pesos adicionales a los ya programados, los cuales se repartirán de la siguiente manera: 50% para el Conacyt, 40% para los programas sectoriales de desarrollo científico y tecnológico y 10% para el sistema SEP-Conacyt.	15-12-01 Francisco Patiño Cardona	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
6. La propuesta (de presupuesto de Egresos) enviada por el Ejecutivo Federal afectaría gravemente la operación institucional, así como el desarrollo de proyectos sustantivos no sólo para la UNAM, sino para el país. Por lo tanto, se debe asegurar el incremento del subsidio federal asignado a la UNAM.	15-12-01 Alfredo Hernández Raigosa	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
7. Llamado a los titulares de SHCP y SEP para definir esquemas de financiamiento sustentables en el corto, mediano y largo plazos; a todos los gobiernos de las entidades del país, para solicitarles que generen esquemas de financiamiento propios que lleven a elevar su participación en el financiamiento de educación pública, en particular del nivel básico; las fuerzas políticas nos comprometemos a promover un incremento sustantivo a los recursos destinados a la educación, de manera particular a los del nivel básico.	15-12-01 Ramón León Morales	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
8. Que se incremente la actual propuesta de presupuesto para educación en 34 mil 625 millones de pesos, para lograr que al final del actual sexenio se llegue a una inversión pública de 8% del PIB.	15-12-01 Miguel Bortolini	Comisión de Presupuesto y a la CEPSE.
9. Relativo al descuido y deterioro que guarda el subsistema de educación normal en nuestro país y, en particular, el que se observa en las escuelas normales rurales.	06-05-02 Miguel Bortolini Castillo y Luis Miguel Barbosa Huerta	CEPSE

Las intervenciones

10. Se incrementen los salarios del magisterio.	08-05-02 Miguel Bortolini Castillo	
11. Cita a comparecer al Secretario de Educación Pública, a fin de que explique los alcances del compromiso social por la calidad de la educación, así como los objetivos, atribuciones y funciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.	14-08-02 Luis Miguel Barbosa Huerta	Segunda Comisión de la Comisión Permanente.
12. Se exhorta a la Secretaría de Educación Pública para que diseñe un nuevo esquema de financiamiento público de las instituciones de educación superior del país, el cual se discuta con los actores involucrados y sirva como base para la distribución de los recursos presupuestales del ejercicio fiscal de 2003.	29-04-02 José Antonio Magallanes Rodríguez	Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y CEPSE.
13. Para exhortar a la Secretaría de Educación Pública que garantice que el Sistema Nacional de Telesecundarias cuente con médico escolar, un especialista en trabajo social, un psicólogo que imparta orientación vocacional y que atienda la problemática psicosocial inherente a la población escolar.	30-04-02 Miguel Bortolini Castillo	No aprobado. 02-04-03.
14. Sobre la educación de las personas con Síndrome de Down en comunidades dispersas.	26-09-02 Adela del Carmen Graniel Campos	CEPSE y Grupos Vulnerables.
15. Exigir un informe a la SEP y a la Conaliteg, sobre lo relacionado a las irregularidades en la edición de libros de texto gratuitos y sobre los fundamentos que tuvieron para editar el libro promovido por la Fundación "Vamos México".	01-10-02 Miguel Bortolini Castillo	Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
16. Para que la Cámara de Diputados convoque a los interesados en discutir con el Gobierno y diputados el Presupuesto 2003 destinado a la educación.	03-10-02 Ramón León Morales	Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y CEPSE.
17. Para la aplicación del fondo extraordinario destinado a las universidades públicas con rezagos estructurales aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.	08-10-02 Gregorio Urías Germán	CEPSE
18. En relación con el Presupuesto de la Universidad Nacional Autónoma de México para el año 2003.	28-11-02 Alfredo Hernández Raigosa	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
19. Mediante el cual se incluye a los planteles dependientes de la Subsecretaría de Educación e Investigaciones Tecnológicas ubicados en las entidades federativas como receptores de transferencias previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.	12-12-02 Ramón León Morales	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
20. Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, revisen la situación presupuestal de las instituciones de educación superior sectorizadas a la Sagarpa.	04-02-03 Ramón León Morales	CEPSE; Hacienda y Crédito Público, Presupuesto y Cuenta Pública.

21. Sobre la situación laboral de los trabajadores del Instituto Nacional de Antropología e Historia.	19-02-03 Ramón León Morales Petra Santos	Trabajo y Previsión Social.
22. Para solicitar información a la SEP respecto de los avances en la transformación de la educación preescolar, como consecuencia de la reforma que acordó el Constituyente Permanente en mayo de 2002.	06-08-03 David Augusto Sotelo Rosas	CESP

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

### **Partido Verde Ecologista de México**

Las fracciones del PVEM han señalado preocupaciones sobre el ejercicio legal de las profesiones, la incorporación de la educación ambiental en los programas de preescolar, primaria y secundaria, así como de garantizar la capacitación y la educación de todos los reos. Su participación no es tan extensa para configurar una lógica política particular.

#### **Iniciativas de ley de los diputados del PVEM**

<b>Iniciativa</b>	<b>Presentación</b>	<b>Trámite</b>
1. Adición de un segundo párrafo al artículo 2º de la ley reglamentaria del artículo 5 Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el DF.	05-04-01 Patricia Chazas	Anteproyecto de dictamen en sentido negativo.

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

#### **Puntos de acuerdo de los diputados del PVEM**

<b>Iniciativa</b>	<b>Presentación</b>	<b>Trámite</b>
1. Se exhorta al Poder Ejecutivo Federal para que a través de la Secretaría de Salud y de los organismos del sector salud realice acciones de difusión, a efecto de que la ciudadanía conozca los peligros que implica el recibir terapia por parte de individuos carentes de la preparación correspondiente.	04-12-01 Olga Patricia Chozas	CEPSE y Comisión de Salud.
2. Deberán precisarse con toda claridad la calidad y destino que, conforme a su naturaleza jurídica, deben tener los ingresos propios o autogenerados del Instituto Politécnico Nacional, reconociéndoles su carácter patrimonial y la libre disposición que de ellos puede hacer la institución educativa para el cumplimiento de sus fines.	15-12-01 Grupo Parlamentario del PVEM	CEPSE
3. Para que la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados retome la propuesta del Poder Ejecutivo Federal para la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.	13-03-02 José Rodolfo Escudero	CEPSE

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

### **Partido del Trabajo**

La participación de los diputados del PT en el debate educativo es prácticamente nula; no sólo no hacen propuestas, sino que participan reglamentariamente en la contienda, es decir, en tribuna, nada más. Durante su periodo sólo prepararon una iniciativa sobre educación preescolar, pero en ningún modo fue una propuesta original, todos los demás la habían hecho en años precedentes o la estaban haciendo en su momento.

#### **Iniciativas de ley de los diputados del PT**

<b>Iniciativa</b>	<b>Presentación</b>	<b>Trámite</b>
Reformas y adiciones a los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre educación preescolar.	18-10-01 Alberto Anaya Gutiérrez	Dictaminada junto a las de Roberto Pérez de Alva Blanco (PRI, 16-Oct-01 ); Julio Castrillón (PAN, 22-04-99); Pablo Sandoval (PRD, 30-04-99); Lino Cárdenas Sandoval (PRI, 28-04-00); Celita Alamilla Padrón. (PAN, 25-09-01); y Cutberto Cantorán Espinosa (PRI, 18-10-01). DOF 12-11-02

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

### **Comunicaciones de las legislaturas estatales**

En la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, los congresos de las entidades de la Federación no enviaron ninguna iniciativa de ley en materia educativa; su participación fue distinta, se limitó a intervenir en las discusiones planteadas por las iniciativas federales y, sobre todo, en solicitudes, recomendaciones y llamados de atención sobre las repercusiones locales de alguna iniciativas iniciada desde la SEP o el Congreso Federal. En el periodo parlamentario 2001-2003, las comunicaciones enviadas a la Cámara de Diputados fueron las siguientes:

**Comunicaciones enviadas a la Cámara de Diputados**

<b>Presentación</b>	<b>Comunicación</b>
Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango 17-01-01	Solicita al Ejecutivo Federal y a la Cámara de Diputados que el incremento al subsidio ordinario de las universidades públicas, y en especial, a la Universidad Juárez del Estado de Durango, sea suficiente para hacer frente al cumplimiento de las prestaciones laborales, incluidas en los contratos colectivos de trabajo.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato 17-01-01	Se solicita que la Cámara de Diputados realice las modificaciones presupuestales necesarias al Presupuesto de Egresos de la Federación para que tenga un incremento en el rubro educativo.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo 13-11-01	Se suma al exhorto que le hiciera la XVII Legislatura de Baja California, en el sentido de solicitar que en tanto no se tengan los recursos económicos necesarios y el consenso de los trabajadores, no es conveniente que se transfieran a los estados del país los servicios de la educación tecnológica en los niveles medio superior y superior.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora 11-12-01	El Congreso se pronuncia de manera solidaria a favor de los estudiantes de niveles de educación superior en grados de maestría y doctorado en distintas instituciones académicas de la entidad, para que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), cumpla con su responsabilidad de proporcionar oportuna y regularmente la ministración del monto de las becas que debe otorgar a favor de los 47 estudiantes que resultaron seleccionados para cursar la maestría en Ciencias Sociales del Colegio de Sonora para el ciclo 2001-2003.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas 15-12-01	Solicita la Cámara de Diputados que se prevea un incremento al presupuesto destinado a la educación, en virtud de los planteamientos y demandas formulados por los maestros de la sección 7 del SNTe de Chiapas.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos	Solicita al titular del Poder Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión que hasta en tanto no se tengan los recursos económicos necesarios para atender el nivel de educación tecnológica en las entidades federativas, no se transfieran esos servicios en los niveles medio y superior al Estado de Morelos.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit 09-01-02	Solicita a la Cámara de Diputados reasignaciones presupuestales que establezcan incrementos significativos a favor del sector educativo nacional; lográndose que dichos recursos garanticen al término del sexenio un presupuesto equivalente a 8% del Producto Interno Bruto (PIB). Asimismo, se inicien los trabajos tendientes a elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación preescolar; se mejore la calidad educativa; los servicios de la institución de seguridad social y el bienestar de los trabajadores de la educación.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Jalisco 20-02-02	Solicita que se eleve a rango de ley la obligación para comprometer recursos en proyección, para que al final del sexenio del Gobierno Federal se cumpla con la asignación de 8% del PIB como mínimo a educación, tal como se signó en la propuesta que se hiciera y se entregó al SNTe, asimismo promueva la asignación de mayores recursos en términos reales para fortalecer a las instituciones de previsión y seguridad social.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora 27-02-02	Solicita a la Cámara de Diputados que no disminuyan los recursos destinados a los renglones de salud, educación, seguridad pública, desarrollo rural, así como tampoco aquellos recursos que se destinan a los estados y municipios del país, como son los comprendidos en el ramo 33 y de fortalecimiento de las entidades federativas.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Chihuahua 25-03-02	Aprobar a la brevedad posible la iniciativa de Ley Federal de la Cultura del Sordo, en virtud de la urgencia e importancia de que se legisle sobre la materia.

*Las intervenciones*

<p>Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato 25-03-02</p>	<p>Para que se considere en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio de 2003, un incremento sustancial al financiamiento a la educación.</p>
<p>Congreso del Estado Libre y Soberano de Chihuahua 09-04-02</p>	<p>Solicitan al titular del Poder Ejecutivo Federal que considere la pretensión de descentralizar el servicio educativo que presta el Sistema Nacional de Institutos Tecnológicos.</p>
<p>Congreso del Estado Libre y Soberano de Baja California 08-05-02</p>	<p>Por el que solicita se realicen las modificaciones necesarias al Presupuesto de Egresos de la Federación para el financiamiento de la educación pública.</p>
<p>Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí 05-06-02</p>	<p>Se adhiere a las inquietudes del magisterio potosino en relación con las reformas a la legislación laboral.</p>
<p>Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán 12-06-02</p>	<p>Solicita no se afecten los rubros de educación, salud, nutrición y satisfacción de las necesidades básicas de los mexicanos, en caso de recortes presupuestales; asimismo, la adecuación de la fórmula de distribución de participaciones a los municipios que impida que éstos reciban recursos inferiores a los del año anterior.</p>
<p>Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo 03-07-02</p>	<p>Solicita a la Cámara de Diputados que realice las modificaciones necesarias al Presupuesto de Egresos a efecto de que en los ejercicios fiscales subsecuentes se incremente gradualmente, a razón de 1% anual el financiamiento de la Educación Pública, hasta alcanzar al término de este sexenio 8% del Producto Interno Bruto, que permita atender esta prioridad nacional.</p>
<p>Congreso del Estado Libre y Soberano de Baja California 17-07-02</p>	<p>Se solicita a la Cámara de Diputados que autorice en el Presupuesto de Egresos de la Federación, un incremento para que el Gobierno del Estado reciba el recurso suficiente que cubra el sobresueldo de 20% de carrera magisterial a los maestros de esa entidad.</p>
<p>Congreso del Estado Libre y Soberano de Baja California 17-07-02</p>	<p>Se solicita a la Cámara de Diputados decretar el año 2003 como "El Año del Centenario de la Educación Preescolar en México".</p>
<p>Congreso del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza 24-07-02</p>	<p>La LV Legislatura se solidariza con la lucha de los trabajadores de la educación por exigir mayor incremento al presupuesto educativo. Se exhorta al legislativo federal para que asigne mayores y crecientes recursos presupuestales suficientes para financiar los urgentes requerimientos de la Educación Pública. Rechaza los recortes presupuestales en las áreas de mayor impacto social como educación, salud, vivienda y desarrollo social.</p>
<p>Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala 24-08-02</p>	<p>Con el que remite acuerdo a favor de que se incremente el financiamiento a la educación pública hasta alcanzar 8% del PIB.</p>
<p>Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero 24-10-02</p>	<p>Se pronuncia en contra de la descentralización de los institutos tecnológicos del país en tanto éstos no se acompañen de los recursos suficientes para que los estados los operen y atiendan, siempre y cuando se haga en acuerdo con los trabajadores de dicho sistema educativo.</p>

*Fuente:* elaboración propia con información de los diarios de debates y las gacetas parlamentarias de las cámaras de diputados y senadores.

El impacto de las comunicaciones estatales es más político que legislativo, esto no quiere decir, sin embargo, que no sean tomadas en cuenta. El 2 de abril de 2003, por ejemplo, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados resolvió varias iniciativas de punto de acuerdo hechas por diputados, y una en particular del Congreso de Baja California para que el año 2003 fuera declarado el Año de la educación Preescolar en México, para conmemorar el centenario de ese nivel educativo. La Comisión resolvió no aprobarlo.

## **EL DEBATE EDUCATIVO EN LA CÁMARA DE SENADORES**

Las atribuciones educativas del Congreso pertenecen tanto a los diputados como a los senadores. En las dos instancias se debe formalizar una reforma jurídica e institucional para ser enviada al Ejecutivo y alcanzar el rango de ley. Sin embargo, los debates en cada una de las cámaras no necesariamente corresponden en el tiempo, ni en las prioridades, ni en las preocupaciones, ni en los temas. A veces, esta disparidad se utiliza en los combates parlamentarios para frenar una disposición, para relegarla o sencillamente guardarla en el archivo de los rezagos legislativos.

Del mismo modo, las prioridades educativas de un mismo partido político pueden ser diferentes para los senadores y los diputados, tanto en la cantidad de intervenciones como en los temas y la suerte legislativa que alcancen.

### ***Partido Acción Nacional***

En la Cámara de Senadores, los representantes del PAN hicieron sólo una iniciativa de ley, para reformar la LGE con el objeto de impulsar reformas en cuestiones de derechos educativos de las poblaciones indígenas. La iniciativa tuvo éxito, cinco meses después de presentada fue aprobada en la misma Cámara de Diputados, junto a otra similar, del senador Ismael Hernández Deras del PRI.

### Iniciativas de ley de los senadores del PAN

Iniciativa	Presentación	Trámite
1. Que reforma y adiciona una fracción XIII al artículo 7 de la Ley General de Educación (LGE); adiciona Ley General de Población con su Artículo tercero, con una fracción décimo cuarta; y modifica la fracción primera, en el artículo séptimo, su fracción primera, al artículo noveno, y la fracción primera también el artículo octavo de la Ley General de Asentamientos Humanos, para impulsar reformas en materia de derechos educativos, poblacionales y regionales de las comunidades indígenas.	17-07-02 Luisa María Calderón Hinojosa	Aprobada en la Cámara de Senadores el 12-12-02, junto a otra similar del senador Ismael Hernández Deras, del PRI, presentada el 15-11-01.

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

Los puntos de acuerdo elaborados por los senadores del PAN también son muy pocos, únicamente cuatro, todos son exhortos y recomendaciones para brindar apoyos, incluir o aumentar presupuestos.

### Puntos de acuerdo presentados por los senadores del PAN

Iniciativa	Presentación	Trámite
1. Para que se exhorte al titular de la SEP a realizar las acciones pertinentes que brinden el apoyo necesario a los centros de educación tecnológica agropecuaria.	29-04-02 Francisco Fraile García	CEC
2. Se recomienda al C. Secretario de Educación Pública se sirva incluir en el próximo presupuesto de egresos de la Secretaría de la cual es titular, los salarios de los 511 empleados administrativos que a la fecha representan una carga económica para el Hospital Universitario de Nuevo León, del orden de \$40,000,000.00.	25-03-03 Adalberto Madero Quiroga	CEC
3. Por el cual se recomienda al Secretario de Educación Pública realice una respetuosa interlocución ante las dependencias del ramo de cada entidad federativa, para que durante los periodos vacacionales y fines de semana se mantengan abiertos y disponibles los patios de las escuelas públicas de los centros urbanos del país, con el fin de que los niños y los jóvenes puedan ingresar y practicar actividades deportivas.	18-06-03 Adalberto Madero Quiroga	Aprobado 25-06-03.
4. Se recomienda al C. Secretario de Educación Pública se sirva incluir en el próximo presupuesto de egresos de la Secretaría de la cual es titular los salarios de los 511 empleados administrativos que a la fecha representan una carga económica para el Hospital Universitario de Nuevo León, del orden de \$40,000,000.00.	20-08-03 Adalberto Madero Quiroga	CEC

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

### **Partido Revolucionario Institucional**

El grupo parlamentario del PRI en el Senado de la República mantuvo la Presidencia de la Comisión de Educación y Cultura, en un primer momento estuvo encabezada por José Natividad Parás González, después por Tomás Vigil, cuando el primero solicitó permiso para la campaña por la gubernatura de Nuevo León y luego para realizar sus funciones como gobernador constitucional. Presentaron siete iniciativas de ley, dos aprobadas en la cámara de origen y otra publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, la correspondiente a la educación preescolar. Se trata de iniciativas de reforma constitucional, de adición a la ley sobre profesiones, gasto público, educación indígena y el funcionamiento y estructura del INAH.

#### **Iniciativas de ley presentadas por los senadores del PRI**

<b>Iniciativa</b>	<b>Presentación</b>	<b>Trámite</b>
1. Reformas y adiciones a los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la educación preescolar.	16-10-01 Roberto Pérez de Alva Blanco	Probada con otras similares. DOF. 12-11-02.
2. Decreto que adiciona el artículo 23 de la Ley Reglamentaria del artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal. Se pretende establecer la obligación de que en todo acto de control y vigilancia del ejercicio profesional, el grado académico sea asentado considerando el género del destinatario, es decir, colocar la terminación en "a" cuando se trate de mujeres y "o", cuando se trate de hombres	18-10-01 Lucero Saldaña Pérez	Aprobada en la Cámara de Senadores, el 29-10-02, por 93 votos en pro y 1 abstención.
3. Que modifica diversas disposiciones de la Ley General de Educación, para garantizar el acceso pleno de los pueblos y comunidades indígenas a una Educación más oportuna y justa.	15-11-01 Ismael Hernández Deras, PRI	Aprobada con otra similar del PAN en la Cámara de Senadores el 12-12-02, junto a la de la senadora Luisa María Calderón.
4. Reforma al art. 3, primer párrafo; fracción II, primer párrafo; e inciso B de la misma fracción y fracción V de la Constitución. Regular el derecho al acceso a los servicios culturales. Todo individuo tiene derecho a recibir educación y acceder a los bienes y servicios culturales que detenta y presta el Estado mexicano.	29-11-01 Addy Joaquín Coldwell	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; CEC; y de Estudios Legislativos, Segunda.
5. De reforma al párrafo segundo del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas.	10-07-02 José Natividad González Parás	Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, Primera.

6. Se adicionan un segundo párrafo al artículo 2 y a la fracción II; se crean las fracciones VII Bis, X Bis y XVII Bis todos del artículo 2; y se adiciona una fracción XI Bis al artículo 7 la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, con el propósito de que los pueblos indígenas enriquezcan la operación del Instituto.	27-03-03 Roberto Pérez de Alva Blanco	Comisiones Unidas CEC, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos.
7. Se reforman diversos artículos de la Ley General de Educación para adecuarla a los cambios habidos a partir de la reforma constitucional a los artículos 3º y 31 en materia de educación preescolar.	15-04-03 Roberto Pérez de Alva Blanco	Comisiones Unidas CEC y de Estudios Legislativos, Segunda.

Los puntos de acuerdo patrocinados por los senadores del PRI destacan los problemas presupuestales, de cobertura y uso eficiente de los recursos físicos.

### Puntos de acuerdo presentados por los senadores del PRI

Iniciativa	Presentación	Trámite
1. Se exhorta a la Secretaría de Educación Pública y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a ejercer de manera íntegra los recursos aprobados por el Honorable Congreso de la Unión a los ramos 11,25 y 33 para el ejercicio presupuestal del año 2002, con el propósito de que no se limiten los programas educativos y se satisfagan en justicia los derechos y las prestaciones del Magisterio Nacional.	15-05-02 José Natividad González Parás y Dip. Francisco Yunes Zorrilla	Aprobada, de urgente y obvia resolución.
2. Se exhorta a la SEP a que se ponga en marcha un programa de atención a los rechazados, se fortalezcan los programas de formación abierta, se pongan en marcha programas de enseñanza de idiomas, computación, y de otras materias propedéuticas, se establezca un sistema de becas, crédito, se forme una bolsa especial de trabajo.	07-08-02 José Natividad González Parás	Aprobada, de urgente y obvia resolución.
3. Por el que se exhorta al Presidente de la República a no aplicar ningún recorte presupuestal al ramo destinado a la educación pública.	29-04-02 José Natividad González Parás	Aprobada, de urgente y obvia resolución.
4. Se solicite a la SEP un programa especial en el que se comprometan recursos suficientes para el equipamiento de las escuelas públicas más necesitadas sobre la procuración de condiciones ambientales favorables a los niños.	05-09-02 Roberto Pérez de Alva Blanco	Aprobado el 30-04-03.
5. Solicitar a la Cámara de Diputados asignación presupuestal a la Universidad Autónoma de Chapingo para descentralizar a Oaxaca.	21-11-02 Sadot Sánchez Carreño y Lauro Díaz Castro	Aprobada, de urgente y obvia resolución.
6. Solicitar a la Cámara de Diputados una partida presupuestal para ayuda económica a maestros que recorren grandes distancias por laborar en zona rurales.	21-11-02 Fernando Gómez Esparza	Aprobada, de urgente y obvia resolución.
7. Relativo al presupuesto del IPN.	05-12-02 Miguel Ángel Navarro Quintero	CEC

Fuente: elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

**Partido de la Revolución Democrática**

Los senadores del PRD únicamente hicieron cuatro iniciativas de ley. Sus temas no son distintos a los de sus colegisladores, pero se advierte una mayor incidencia jurídica en el debate educativo del momento, como los que se refieren a las cuestiones presupuestales, institucionales o sencillamente de coyuntura.

**Iniciativas de ley propuestas por los senadores del PRD**

Iniciativa	Presentación	Trámite
1. Que reforma los artículos 29, 30 y 31 y párrafo tercero del artículo 69, párrafo segundo del artículo 70, párrafo segundo del artículo 71, y el artículo 72, de la LGE, en materia de evaluación del sistema educativo y consejos de participación social en la educación.	14-08-02 Armando Chavarría Barrera; Jesús Ortega Martínez	Comisiones Unidas CEC y de Estudios Legislativos.
2. De Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación como un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	14-08-02 Armando Chavarría Barrera; Jesús Ortega Martínez	Comisiones Unidas CEC y de Estudios Legislativos.
3. Que adiciona el artículo 9 bis a la Ley de Ciencia y Tecnología.	05-12-02 Rodimiro Amaya Téllez	Aprobada en la Cámara de Senadores 13-12-02 97 en pro.
4. De Ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional Relativo a la Formación y Ejercicio Profesionales.	29-04-03 Antonio Soto Sánchez, a nombre de Jesús Ortega	Comisiones Unidas CEC y de Estudios Legislativos.

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

Como sus compañeros diputados, los senadores del PRD muestran una particular preferencia para fomentar debates del momento o dirigir la atención hacia instituciones o aspectos muy locales. Destacan las propuestas de creación de la Universidad Indígena, las cuestiones financieras y actuariales de la educación superior, las relativas al instituto de evaluación y la resolución de conflictos particulares.

### Puntos de acuerdo propuestos por los senadores del PRD

Iniciativa	Presentación	Trámite
1. Para la creación de la Universidad Nacional Indígena.	13-12-01 Daniel López Nelio	CEC y Asuntos Indígenas.
2. Atender las necesidades financieras de las instituciones públicas de educación superior y definir con claridad y transparencia los criterios de asignación de subsidios aplicables a todas las instituciones públicas de educación superior; establecer una comisión especial que convoque al Ejecutivo Federal y a las autoridades de las universidades a crear el Fondo para la Equidad y el Fortalecimiento de la Educación Superior Pública.	20-02-02 Armando Chavarría Barrero	CEC y Tercera Comisión de la Comisión Permanente.
3. Que solicite a la SHCP la entrega de los recursos autorizados por el Congreso de la Unión a la UNAM para el financiamiento de proyectos de investigación de los años 2001 y 2002.	12-06-02 Jesús Ortega Martínez	Aprobada, de urgente y obvia resolución.
4. Para crear el fondo para la equidad y el fortalecimiento de la educación superior pública.	16-04-02 Armando Chavarría Barrera	Aprobado 07-11-02
5. Para citar a comparecer al titular de la SEP para discutir los alcances presupuestales y jurídicos de la creación del INEE.	05-09-02 Armando Chavarría Barrera	CEC
6. Sobre el presupuesto del INEE.	05-09-02 Armando Chavarría Barrera	Aprobado 12-12-02
7. Solicitar a la Cámara de Diputados que considere en el presupuesto de egresos para el año 2003 recursos adicionales para otorgar una compensación salarial a trabajadores de la educación del municipio de Los Cabos, en Baja California Sur.	28-11-02 Rodimiro Amaya Téllez	Aprobado 05-12-02
8. Para solicitar la instalación de una mesa de diálogo en la Escuela Normal Rural de Mactumactzá.	20-08-03 Leticia Burgos Ochoa	Aprobado 27-08-03

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

### ***Partido Verde Ecologista de México***

A diferencia de los diputados, los senadores del PVEM propusieron cuatro iniciativas de ley, todas en 2001, para modificar artículos constitucionales y reglamentarios con el propósito de incorporar la educación ambiental en los contenidos de la educación básica.

### Iniciativas de ley presentadas por los senadores del PVEM

Iniciativa	Presentación	Trámite
1. De reforma a los incisos A) y C) y se adiciona un inciso D) al artículo 3º de la constitución para incorporar los valores del desarrollo material y sostenible al concepto de democracia y a los propósitos de la educación.	27-03-01 Emilia Patricia Gómez Bravo	Comisión de Puntos Constitucionales.
2. Decreto por el que se reforman la fracción xi del artículo 7, las fracciones I, II, III, del artículo 8, el párrafo segundo del artículo 48, y se adiciona una fracción IV al artículo 8 y una fracción v al artículo 47 de la Ley General de Educación, para que los criterios educativos actuales sean modificados para que se incorporen valores ecológicos en la educación.	17-04-01 Emilia Patricia Gómez Bravo	DOF 30-12-02.
3. Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución para hacer obligatorio para cada reo el trabajo, la capacitación y la educación, con la finalidad de incorporarlo adecuadamente a la sociedad con fines productivos.	11-10-01 Verónica Velasco Rodríguez	Comisión de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.
4. Decreto por el que se modifican los párrafos primero y tercero del artículo 48 de la Ley General de Educación. Los programas de educación primaria, secundaria y normal establecerán la obligatoriedad de la educación ambiental, sin perjuicio de las demás asignaturas que favorezcan una formación integral del educando.	27-11-01 Emilia Patricia Gómez Bravo	CEC, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y de Estudios Legislativos.
5. De creación de la nueva Ley General de Cultura Física y Deporte.	18-04-02 Gloria Lavara Mejía	DOF 24-02-03.

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

### Puntos de acuerdo presentados por los senadores del PVEM

Iniciativa	Presentación	Trámite
1. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a las secretarías de Relaciones Exteriores y de Educación Pública, una reunión con las comisiones respectivas.	25-04-03 Emilia Patricia Gómez Bravo	Comisiones de Derechos Humanos, de Relaciones Exteriores, y CEC.

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

### ***Comunicaciones de las legislaturas estatales***

Las comunicaciones estatales a la Cámara de Senadores son similares a las que envían a la de diputados, a veces es la misma, sólo para refrendar la solicitud o extender el impacto de la solicitud. Sin embargo, durante la LVIII legislatura del Senado de la República son de destacar las solicitudes-reclamos-resistencias de los estados de la Federación para

continuar con la federalización de los servicios educativos, en particular de la transferencia de la educación tecnológica en los niveles medio superior y superior, como se podrá observar en el siguiente cuadro.

### Comunicaciones enviadas a la Cámara de Senadores

Presentación	Contenido
Congreso del Estado Libre y Soberano de Querétaro 15-Ago-01	Por el que solicita al titular del Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión que hasta tanto no se tengan los recursos económicos necesarios para atender el nivel de la educación tecnológica en las entidades federativas, no se transfieran esos servicios en los niveles medio-superior a los estados de la República.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca 25-Sep-01	Se suma al punto de acuerdo emitido por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, y hace atenta solicitud al Titular del Poder Ejecutivo Federal y al Honorable Congreso de la Unión de que en tanto no se tengan los recursos económicos necesarios para atender los servicios de este importante nivel educativo en las entidades federativas, y de que se procure el consenso real en tiempo y forma de los trabajadores, no se transfieran los servicios de educación tecnológica en los niveles medio-superior y superior.
Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí 17-Oct-01	Excitativa al Congreso de la Unión para retomar el estudio del anteproyecto de la Ley Federal para el Financiamiento de las Universidades Públicas e instituciones de Educación Superior, presentado a esta Soberanía por el Dr. Pedro Ignacio Puente Ortiz, del 14 de mayo de 1999.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo 8-Nov-01	Se suma al exhorto que le hiciera la XVII Legislatura del Estado de Baja California, en el sentido de solicitar que en tanto no se tengan los recursos económicos necesarios y el consenso de los trabajadores no es conveniente que se transfieran a los estados del país, los servicios de la Educación Tecnológica en los Niveles Medio Superior y Superior.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas 11-Dic-01	El pleno de la sexagésima primera legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en sesión de fecha 04 de los presentes, tuvo a bien aprobar un punto de acuerdo, por medio del cual la Comisión de Educación solicita a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que en el presupuesto de egresos para el año 2002, se prevea un incremento al presupuesto destinado a la educación, en virtud de los planteamientos y demandas formulados por los maestros de la sección 7 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) de Chiapas.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Chihuahua 09-02-02	Remite punto de acuerdo aprobado por esa legislatura, para solicitar al titular del Poder Ejecutivo Federal que reconsidere la pretensión de descentralizar el servicio educativo que presta el Sistema Nacional de Institutos Tecnológicos.
Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero 15-10-02	Remite punto de acuerdo aprobado por esa legislatura, por el que se pronuncia en contra de la descentralización de los institutos tecnológicos del país, hasta en tanto no se acompañen de los recursos suficientes para cada estado.

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

El efecto de estas comunicaciones, no es por demás señalarlo, no es legislativo, ni normativo, es estrictamente político. Así se manifestó el 29 de abril de 2003, cuando reseñando todas las comunicaciones estata-

les sobre el mismo tema, la Cámara de Senadores aprobó un punto de acuerdo por el que:

PRIMERO. Se exhorta al titular del Ejecutivo Federal, para que a través del Secretario de Educación Pública, a no transferir los servicios de educación tecnológica a las entidades federativas, en tanto no se tengan los recursos necesarios para su atención adecuada.

SEGUNDO. Se exhorta al titular de la Secretaría de Educación Pública para que realice las acciones pertinentes, que brinden el apoyo necesario a los Centros de Educación Tecnológica Agropecuaria, brindándoles las condiciones materiales, económicas, administrativas, de personal calificado, de programas educativos, así como del reconocimiento oficial ante las instancias pertinentes, para que estos centros educativos, puedan brindar conocimientos de calidad, acordes a las necesidades del país y en beneficio de la población estudiantil.<sup>8</sup>

## **RACIONALIDADES POLÍTICO-EDUCATIVAS**

Las temáticas son muy diversas. Sin embargo, trazando una matriz que recoja las preocupaciones de cada una de las fracciones parlamentarias, en las dos cámaras pueden encontrarse ciertas regularidades. El presupuesto y el financiamiento de la educación es el que registra mayor número de iniciativas. EL PRD y el PRI concentran su atención en este apartado. Las cuestiones de la educación superior siguen en el número de intervenciones. Los mismos partidos las sostienen. La evaluación ocupa el tercer lugar; vienen después los salarios y las condiciones laborales de los docentes, la infraestructura y la creación de instituciones. Menciones recurrentes ocupan la ciencia y la tecnología, la educación normal y especial, la protección, los valores y diferentes iniciativas curriculares. En el siguiente cuadro se encuentra un listado de las principales temáticas en el debate educativo del Congreso de la Unión. Refiere iniciativas de ley y puntos de acuerdo presentados por miembros de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, en la Cámara de Diputados y

---

<sup>8</sup> Artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

de senadores, así como en la comisión permanente. Las iniciativas se consideran en una o más casillas, según sea el objetivo, instrumento o ámbito educativo. Por ejemplo, el punto de acuerdo para incrementar el presupuesto a la Universidad Autónoma de Nayarit, presentado el 29 de octubre de 2002 por el diputado José Manuel Quintanilla Rentarúa, del grupo parlamentario del PRI, se encuentra tanto en presupuesto como en educación superior.

### Resumen temático por grupo parlamentario

Tema	PRI		PAN		PRD		PVEM	
	Ley	Punto de acuerdo	Ley	Punto de acuerdo	Ley	Punto de acuerdo	Ley	Punto de acuerdo
Presupuesto y financiamiento	3	11	1	2	2	16		1
Educación superior	3	8	2	3	1	12		1
Evaluación			1	2	4	2		1
Participación social				2	1			
Creación de instituciones	1		1	2	1	1		1
Educación indígena	2		2		3	1		
Protección y seguridad al niño	1	1			1			
Educación normal						2		
Condiciones laborales de los docentes		2		1		3		
Infraestructura		1		2		1		
Ciencia y tecnología	1		1	1	2	2		
Preescolar	3	1	1			1		
Discapacitados	1	2	1			1		
Educación física y deportes				3			1	
Lectura y cultura	2							
Becas					1	1		
Educación especial								
Educación ambiental	1						3	
Valores y formación cívica	1	1	1	2				

Educación tecnológica				1		1		
Servicio civil								
Rechazados		1				1		
Profesiones	4				1		1	1
Planeación y programación educativa				2				
Capacitación para el trabajo	1						1	
Vigilancia Contaduría Mayor de Hacienda		1		1		1		
Materiales educativos					1	1		
Federalismo		3		1	2	1		

*Fuente:* elaboración propia con información de los diarios de debates y las gacetas parlamentarias de las cámaras de diputados y senadores.

El cuadro tiene un valor indicativo, nada más. Trata de marcar regularidades, constantes temáticas, instrumentos de política y de técnica jurídica. El conjunto *perfila* una racionalidad política; dibuja las series que conforman una tecnología gubernamental: *definición de problemas –objetos y objetivos– instrumentos y mecanismos de atención*. A partir de ellas se definen las agendas educativas de los partidos políticos representados en el Congreso.

La lógica política de las iniciativas del PRI podría esquematizarse de la siguiente manera: definición de *derechos–instituciones–presupuesto–evaluación*. Por ejemplo, en 2001 el PRI destacó dos reformas constitucionales al artículo tercero constitucional, una sobre la obligatoriedad de la educación preescolar y otra para establecer el derecho de todos los mexicanos a tener acceso a los servicios culturales. Además, centró su atención en problemas de grupos específicos: sordos, indígenas, mujeres, rechazados, egresados. En 2002, la mayor parte de sus intervenciones fueron en la educación superior; en problemas en el monto, distribución y administración del presupuesto; en evaluación y en los contenidos en educación básica.

Las iniciativas del PRD elaboran una serie entre *ampliación de derechos–instituciones–recursos presupuestales–vigilancia y equidad*. En senti-

do estricto no se diferencia mucho de la del PRI, quizá sólo sea más fiel, por su insistencia, la frecuencia y la cantidad y variedad de sus propuestas. Se trata de garantizar los recursos adecuados para que las instituciones educativas crezcan en cobertura y calidad, para que rindan cuentas y funciones con equidad; pero también se abran a nuevos ámbitos, como la Universidad Indígena y el Instituto de Lenguas Indígenas. En el año 2002, el PRD incluyó una nueva temática a sus prioridades: la seguridad y protección del niño, la lucha contra la pederastia y el abuso sexual a los menores, y trató de incidir sobre elementos puntuales de la política oficial, como becas, calidad y evaluación. La centralidad en los instrumentos de política educativa, más que en los contenidos o en los sujetos, se observa en la estrategia del PRD para garantizar por ley 8% del PIB a educación y 1% a ciencia y tecnología, los fondos para educación superior, la lucha contra los recortes, las denuncias sobre irregularidades en el uso de los recursos, el apoyo a las luchas magisteriales y universitarias.

El PT sigue con el modelo “ampliación de derechos-recursos presupuestales”. Presentó iniciativas siguiendo la lógica y la oportunidad de las propuestas del PRI o del PRD, como en la obligatoriedad de la educación preescolar y 8% del PIB a educación. En 2002 y 2003 ni siquiera intervino con propuestas educativas. Los diputados de Convergencia Democrática (CD), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y del Partido de la Alianza Social (PAS) tuvieron un comportamiento similar.

## LA AGENDA EDUCATIVA

Las intervenciones son propuestas de debate, son las jugadas iniciales que esperan la reacción de los compañeros-rivales de juego. En el capítulo anterior se reseñó el *corpus* de iniciativas en el Congreso durante la LVIII Legislatura. Es un banco detallado de las propuestas de debate, por modalidad, presentación, espacio y contenido. Configuran lo que podría llamarse la *agenda tentativa*, las iniciativas para legislar; la conforman iniciativas de ley, puntos de acuerdo y comunicaciones, son propuestas que podrán ser discutidas y sancionadas, o se quedarán en la lista de pendientes de las comisiones, esperando alguna excitativa que las levante en las prioridades, o que cambien los tiempos políticos para ser retomadas o desechadas. Es un conjunto de posibilidades de debate, del que saldrá la *agenda efectiva*, las iniciativas que se discuten y se sancionan, las que siguen el trayecto legislativo hasta convertirse en leyes y decretos. La *agenda efectiva* es el conjunto seleccionado y jerarquizado de propuestas consideradas en la discusión de cada una de las cámaras, y del Congreso en su conjunto. En sentido estricto, los únicos puntos de esta agenda serían aquellos que recorrieron todo el proceso legislativo, desde su presentación como iniciativa hasta la pu-

blicación del decreto correspondiente en el *Diario Oficial de la Federación*. Sin embargo, la realidad es que cada una de las cámaras elabora su propia agenda, que entre la sanción de una propuesta y la discusión de la minuta en la colegisladora puede pasar más tiempo del esperado, y más aún, que los tiempos del Legislativo y del Ejecutivo no son los mismos. Por estas razones integramos tres *agendas efectivas*: una para el Congreso, otra para la Cámara de Diputados y la última para la de Senadores, separando la atribución del Ejecutivo de vetar o publicar el decreto en el *Diario Oficial de la Federación*.

El siguiente cuadro resume las iniciativas de ley discutidas en cada uno de los casos. En sentido estricto, las iniciativas discutidas y aprobadas por el Congreso de la Unión y posteriormente sancionadas por el Ejecutivo, hasta su promulgación en el *Diario Oficial* son decretos de ley. Las iniciativas discutidas y aprobadas en una de las cámaras se envían como minuta con proyecto de decreto a la cámara revisora.

#### Iniciativas presentadas y aprobadas en el Congreso de la Unión

	Presentadas		Aprobadas		
	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Congreso
2000	2				
2001	9	12	3	3	2
2002	12	4	7	7	5
2003	17	3	1		

*Fuente:* elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

Del conjunto de iniciativas de ley presentadas y discutidas en el Legislativo, sólo siete recorrieron todo el proceso parlamentario. Cuatro de ellas tienen como cámara de origen a la de diputados, otras tres la de senadores. En ocasiones, en un mismo decreto de ley se consideran dos o más iniciativas con el mismo o similar contenido; por ejemplo, la iniciativa para crear la Ley General de Lenguas Indígenas se integró con la iniciativa para crear la Ley Federal de Derechos Lingüísticos, para dar origen a la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y

a la reforma de la fracción IV del artículo 7 de la Ley General de Educación.

De las iniciativas aprobadas, una fue enviada por el Ejecutivo Federal, la que reformaba las leyes de ciencia y tecnología; dos más por el PRD, la de 8% y la de lenguas indígenas; el PAN también presentó una iniciativa sobre derechos lingüísticos de los pueblos indígenas; el PVEM presentó dos, la de cultura física y deporte y la de educación ambiental.

**Decretos aprobados por el Congreso de la Unión**

Decreto	Antecedentes	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	DOF
1. Por el que se adiciona el artículo 163 a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a fin de que se apliquen de manera expedita los estímulos fiscales destinados al fomento de la investigación y la tecnología nacional.	29-03-01 José Marcos Moreno (PAN), a nombre de la Comisión de Ciencia y Tecnología.	13-11-01 407 en pro, ninguno en contra.	22-11-01 94 votos en pro.	13-12-01
2. Reformas y adiciones a los Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<i>Senadores:</i> 16-10-01 Roberto Pérez de Alva Blanco (PRI)  <i>Diputados:</i> 22-04-99 Julio Castellón (PAN) 30-04-99 Pablo Sandoval (PRD) 28-04-00 Lino Cárdenas Sandoval (PRI) 25-09-01 Celita Alamilla Padrón (PAN) 18-10-01 Cutberto Cantorán Espinosa (PRI) 18-10-01 Alberto Anaya Gutiérrez (PT)	Aprobada en periodo extraordinario de sesiones, el 29-12-01 463 en pro, 3 abstenciones y 3 en contra.	13-12-01, 96 a favor, unánime. La minuta de la revisora el 30-12-01 110 pro.	12-11-02
3. Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y reformas y adiciones a la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica.	04-12-01 Ejecutivo Federal	25-04-02 370 en pro, 1 abstención.	30-04-02 90 en pro.	5-06-02
4. Reformas al artículo 25 de la Ley General de Educación, para destinar 8% del PIB a educación, ciencia y tecnología.	14-08-00 Hortensia Aragón Castillo, PRD	26-11-02 410 votos en pro, 9 en contra y 9 abstenciones.	14 -12-02 67 votos en pro y 43 en contra.	30-12-02

<p>5. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y reforma la fracción IV del artículo 7o. de la Ley General de Educación</p>	<p>1) Ley General de Lenguas Indígenas Uuc Kib Espadas Ancona, PRD, presentada el 25-04-01. 2) Ley Federal de Derechos Lingüísticos; Iniciativa, presentada por de; Gumercindo Álvarez Sotelo, PAN, presentada el 29-04-02.</p>	<p>11-12-02 443 votos en pro, 2 en contra y 8 abstenciones Dictaminada de nuevo el 15-12-02 229 pro, 97 en contra, 97 abstenciones.</p>	<p>14-12-02 Aprobada con modificaciones, 69 votos en pro y 36 abstenciones. Devuelta a la Cámara de Diputados.</p>	<p>13-03-03</p>
<p>6. De creación de la nueva Ley General de Cultura Física y Deporte.</p>	<p>18-04-02 Gloria Lavara Mejía, PVEM.</p>	<p>Aprobada con modificaciones, el 14-12-02, por 403 votos a favor, 7 en contra y 16 abstenciones. Las modificaciones fueron aprobadas por 386 votos a favor, 0 en contra y 16 abstenciones.</p>	<p>29-10-02 Aprobada por unanimidad. La minuta devuelta fue aprobada el 15-12-02 por 100 votos.</p>	<p>24-02-03</p>
<p>7. De reforma a la fracción XI del artículo 7 y el párrafo tercero del artículo 48 de la LGE.</p>	<p>17-04-01 Emilia Patricia Gómez Bravo, PVEM.</p>	<p>15-12-02 420 en pro, 2 abstenciones.</p>	<p>19-11-02 96 votos en pro.</p>	<p>30-12-02</p>

Fuente: elaboración personal a partir del diario de los debates de la cámara de diputados y de senadores.

Algunas otras iniciativas se aprobaron en la Cámara de Diputados, pero la minuta no fue sancionada en la de senadores.

### Iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados

Iniciativa	Antecedentes	Trámite
<p>1. Reformas y adiciones a los artículos 41 y 75 de la LGE, para realizar valoraciones psicopedagógica y médica a los discapacitados para determinar qué niños pueden ser integrados, y tipificar como infracciones el no aceptar en sus planteles a niños con alguna discapacidad que deban ser integrados.</p>	<p>3-10-00 Juan Alcocer Flores, PAN</p>	<p>4-12-01 421 votos a favor, 0 en contra y una abstención.</p>
<p>2. Que reforma y adiciona el artículo 12; las fracciones II, III y IV del artículo 13; la fracción V del artículo 14; los artículos 17, 27, 29, 34, 48, 51, 52, 53 y la fracción IV del artículo 75 de la Ley General de Educación, con la finalidad de establecer el consejo nacional de autoridades educativas.</p>	<p>29-04-99 José Ricardo Fernández Candia, PAN</p>	<p>23-04-02 dictamen en contra, aprobado en votación económica.</p>

3. Reforma a diversos artículos del Código Penal Federal; el Código Federal de Procedimientos Penales; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y adiciona una fracción XIV al artículo 33 de la LGE sobre paidofilia y pederastia.	29-04-02 José Elías Romero Apis, PRI	14-11-02 401 votos en pro.
4. Que adiciona los artículos 7, 8, 31, 56 de la Ley General de Educación, la necesidad e importancia de la difusión transparente, oportuna y eficiente de los resultados de las evaluaciones que se hacen al Sistema Educativo Nacional para mejorar la calidad educativa.	29-11-01 Miguel Bortolini Castillo, PRD; y 04-04-02 Óscar Ochoa Patrón	14-04-03 385 en pro, 0 en contra.

*Fuente:* elaboración propia con información de los diarios de debates y las gacetas parlamentarias de las cámaras de diputados y senadores

A su vez, los senadores aprobaron iniciativas que siguen pendientes de discusión en la colegisladora:

### Iniciativas aprobadas en la Cámara de Senadores

Iniciativa	Antecedentes	Trámite
1. Que adiciona el artículo 23 de la Ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.	18-10-01 Lucero Saldaña Pérez, PRI	29-10-02 93 votos en pro y 1 abstención.
2. Que modifica diversas disposiciones de la LGE para garantizar el acceso pleno de los pueblos y comunidades indígenas a una educación más oportuna y justa.	1) 15-11-01 Ismael Hernández Deras, PRI.  2) 17-07-02 Luisa María Calderón Hinojosa, PAN.	12-12-02 98 en pro
3. Que adiciona el artículo 9 bis a la Ley de Ciencia y Tecnología.	5-12-02 Rodimiro Amaya Téllez, PRD	13-12-02 97 en pro

*Fuente:* elaboración propia con información de los diarios de debates y las gacetas parlamentarias de las cámaras de diputados y senadores.

Los cuadros resumen el debate educativo de la LVIII Legislatura, sin contar las discusiones sobre efemérides, puntos de acuerdo o comunicaciones de los estados de la República. Los diputados discutieron y sancionaron 11 iniciativas de ley, los senadores 10; de ellas, una provenía del Ejecutivo, otra de una legislatura anterior y dos eran minutas del Senado; de las 40 iniciativas presentadas por ellos mismos, produjeron sólo seis decretos, que implica la discusión efectiva de nueve de sus iniciativas, pues en el caso del debate sobre educación preescolar se sometieron tres iniciativas

similares, y en el caso de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas dos. Si se estableciera un indicador de eficiencia entre las iniciativas presentadas y las sancionadas en la Cámara de Diputados, sería menor a 25%, significa que menos de una de cada cuatro iniciativas que se presenta será discutida, entraría en la agenda efectiva del parlamento. Por su parte, los senadores presentaron 19 iniciativas, aprobaron 10 decretos, de los que uno era una iniciativa del Ejecutivo, cuatro minutas de los diputados y cinco iniciativas propias, aunque de éstas el Congreso general aprobó sólo dos, las otras fueron sancionadas por ellos mismos y la minuta respectiva sigue en la colegisladora. Su índice de eficiencia legislativa es más alto, pero sólo por efecto del reducido número de iniciativas presentadas.

La eficiencia terminal del parlamento, medida por un índice depurado de las propuestas de ley realizadas y los decretos sancionados en las dos cámaras, es muy reducida: de 57 iniciativas presentadas sólo 10 recorrieron todo el trayecto legislativo y produjeron siete decretos de ley, incluida la iniciativa del Ejecutivo; esto significa que sólo 17% de las iniciativas se puso a discusión, el resto quedará en la papelera de reciclaje. En la siguiente Legislatura o en otras, según las circunstancias, se retomará alguna de ellas como antecedente de un decreto, o se incluirá en un paquete de dictámenes negativos –como la del diputado José Ricardo Fernández Candia, del PAN, presentada el 29 de abril de 1999, para crear el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, con dictamen negativo del 23 de abril de 2002–, en el marco de una nueva iniciativa de ley y de punto de acuerdo que retomará el espíritu de su propuesta. Desde luego, los indicadores de eficiencia siempre son polémicos, se dirá, por ejemplo, que en el Congreso no sólo se legisla, sino que se hace política, y que los decretos de ley son una de las actividades parlamentarias, no la única, que los números, al homogeneizar lo disperso, reducen la realidad, que también deberían incorporarse los debates sobre puntos de acuerdo o las comunicaciones y las gestorías, todo lo demás; y es cierto, pero los índices son signos, indican cosas, procesos de más alcance, en este caso, lo que menos interesa es la eficiencia del legislador, sino más bien la reducción que realiza. En realidad, el índice de eficiencia refleja el tamizado que produce la actividad parlamentaria. Del total de iniciativas, los diputados discutieron menos de 25% de las que ellos mismos produjeron, menos de

20% del total, por ejemplo, cinco de cada seis iniciativas presentadas en el Congreso no se sancionaron. Por eso el indicador es menos de eficiencia en relación con un número ideal –que todas las iniciativas se discutan, 100%–, que esté tamizado de las iniciativas de debate: sólo una de cada seis iniciativas entró a la agenda efectiva, aunque todas siguieran el trámite legislativo, sólo nueve lo terminaron, siete más se quedaron en la forma de minuta en la legisladora y el resto sigue en la papelera de reciclaje. ¿Por qué estos números de eficiencia legislativa? ¿Cómo se hace el tamiz parlamentario? ¿Con qué racionalidades, mecanismos e instituciones? ¿Cómo se definieron estas prioridades? ¿Cómo, en definitiva, se elaboró esta agenda?

Si se observa, en la LVIII Legislatura las únicas iniciativas que pasan a la discusión del pleno son las que presentan dictámenes positivos. Este es el filtro mayor en la construcción de la agenda efectiva: sólo se discute en plenaria lo que ya se encuentra sancionado positivamente en la comisión dictaminadora y cuenta con la fuerza suficiente para que la Junta de Coordinación Política lo integre en el orden del día de una sesión. Este es un procedimiento que tiene la fuerza de un acuerdo parlamentario:

**Acuerdo de la Mesa Directiva relativo a los dictámenes de Iniciativas de Ley o Decreto de las Comisiones de la H. Cámara de Diputados**

La Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes:

**Consideraciones**

I. Que en términos del artículo 20 numeral 2, inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es la Mesa Directiva quien realiza la interpretación de las normas de esta Ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiere para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión.

II. Que en las comisiones ordinarias de la H. Cámara de Diputados existen Iniciativas de Ley o Decreto, mismas que de conformidad con el artículo 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos han sido dictaminadas en sentido negativo, y de las cuales su proceso legislativo no ha sido concluido y por lo tanto no se ha archivado el asunto respectivo.

III. Que la Mesa Directiva en su reunión del 25 de febrero del 2002, acordó dar curso y determinar el trámite que debe recaer en el proceso legislativo de las Iniciativas de Ley o Decreto rechazadas por las comisiones.

Expuestas las consideraciones anteriores, se adopta el siguiente:

**Acuerdo**

**Primero.-** Las Iniciativas de Ley o Decreto dictaminadas por las comisiones ordinarias de la H. Cámara de Diputados en sentido negativo, es decir que son rechazadas las referidas iniciativas, se sujetarán al siguiente procedimiento:

- I. Una vez que la Comisión respectiva, realice el dictamen por el cual se rechaza una Iniciativa de Ley o Decreto, y éste se haya recibido en la Mesa Directiva, se procederá a su publicación en la Gaceta Parlamentaria.
- II. Publicado el dictamen en sentido negativo en la Gaceta Parlamentaria, se dará cuenta de éste al Pleno de la H. Cámara de Diputados a efecto de que se proceda a votar de manera económica en sus puntos resolutivos el respectivo dictamen.

**Segundo.-** Publíquese en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintiséis días del mes de febrero del año dos mil dos.

*Fuente:* Cámara de Diputados

A diferencia de otras iniciativas, en las que las votaciones son de algún modo inciertas, tal parece que en cuestiones educativas en la LVIII Legislatura sólo se discutió en el pleno lo que estaba aprobado previamente, sólo llegaban las iniciativas que contaban con los votos suficientes para ser aprobadas. Esto genera una opacidad parlamentaria muy difícil de sortear, pues no se conocen las discusiones internas de las comisiones ni tampoco el modo como se establecen las prioridades en ellas. Si los diputados tenían más de 40 iniciativas para discutir en la comisión de educación, por qué sólo pasaron 12, ¿y las demás? ¿Por qué esas y por qué en ese orden? No se sabe muy bien, sólo puede captarse *ex post facto*, después del fragor de las batallas, después de un tiempo en el que puedan aparecer regularidades o conocer los pormenores del debate, las transacciones, los acuerdos y negativas, los disensos y las confrontaciones. Hay que ver entonces los resultados de los debates, para descifrar las fuerzas de conformación de la agenda efectiva del Congreso, el modo como se produjeron los decretos de ley aprobados, para analizar la cons-

titución de los consensos y el modo como juegan los participantes del juego parlamentario.

## **HISTORIA POLÍTICA DE LOS DEBATES**

Las fuerzas para establecer la discusión educativa en la LVIII Legislatura son tan diversas, y las iniciativas que recorrieron todo el trámite legislativo son tan pocas, que el tratamiento casuístico es más fructífero que cualquier tentativa de establecer patrones y regularidades abstractas. Para eso es necesario reconstruir en sus líneas más generales la discusión parlamentaria de cada uno de los decretos aprobados, lo que nos permitirá dilucidar *a posteriori* las fuerzas de constitución de la agenda, es decir, de la jerarquización y ordenación de las iniciativas presentadas, de los mecanismos de aprobación y las estrategias parlamentarias de los participantes.

### *Estímulos fiscales al fomento de la investigación y la tecnología*

La iniciativa para adicionar la fracción XXVII-A al artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a fin de que de que se apliquen de manera expedita los estímulos fiscales destinados al fomento de la investigación y la tecnología nacional, fue presentada por el diputado José Marcos Moreno, del PAN, a nombre de la Comisión de Ciencia y Tecnología, el 29 de marzo del año 2001. Durante la discusión, la comisión dictaminadora juzgó cambiar la técnica jurídica y desplazar el contenido de la fracción propuesta, al artículo 163 de la Ley del impuesto sobre la Renta. El dictamen fue aprobado en la Cámara de Diputados el 13 de noviembre de 2001, por 407 a favor y ninguno en contra; y en la de senadores el 22 del mismo mes y año, por 94 votos en pro de la minuta. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2001, para quedar como sigue:

**DECRETO por el que se adiciona el artículo 163 a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.**

**Artículo único.** Se adiciona el artículo 163 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, para quedar como sigue:

**Artículo 163.** Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta por los proyectos en investigación y desarrollo tecnológico que realicen en el ejercicio, consistente en aplicar un crédito fiscal de 30%, en relación con los gastos e inversiones en investigación y desarrollo de tecnología, siempre y cuando dichos gastos e inversiones no se financien con recursos provenientes del fondo a que se refieren los artículos 27 y 108 fracción VII, de esta ley.

Para los efectos de este artículo, se considera como investigación y desarrollo de tecnología, los gastos e inversiones realizados en territorio nacional, destinados directa y exclusivamente a la ejecución de proyectos propios del contribuyente que se encuentren dirigidos al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción, que representen un avance científico tecnológico, de conformidad con las reglas generales que publique el comité interinstitucional a que se refiere la Ley de Ingresos de la Federación.

El monto total del estímulo fiscal a distribuir entre los aspirantes del beneficio, así como los requisitos que se deberán cumplir, serán los que contemple la Ley de Ingresos de la Federación en esta materia.

#### **Artículos Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

**Segundo.** El Comité Interinstitucional a que se refiere el artículo 15 fracción IX numeral 1, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001, deberá publicar en el *Diario Oficial de la Federación* dentro de los 10 días siguientes a la publicación de este Decreto, las Reglas Generales con que operará dicho Comité, así como los sectores prioritarios susceptibles de obtener el estímulo fiscal, las características que deberán reunir las empresas y los requisitos adicionales que se tendrán que cumplir para hacerse acreedores al beneficio que se establece en el artículo 163 de esta ley. Dentro del Comité mencionado, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología tendrá voto de calidad en la determinación de los proyectos susceptibles de ser beneficiados con el estímulo fiscal.

**Tercero.** Por el periodo comprendido entre la fecha en que entre en vigor el presente decreto y el 31 de diciembre de 2001, el monto total de los estímulos fiscales a que hace referencia el artículo 163 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, ascenderá a la cantidad prevista en la fracción IX del artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001.

*Fuente:* Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria.

Se trata de una de las iniciativas consideradas técnicas. Fue presentada por un diputado del PAN a nombre de la Comisión de Ciencia y Tecnología, puesto que los estímulos fiscales contenidos en el artículo 27A de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, promulgada en 1998, no eran eficaces, dados algunos problemas conceptuales derivados de una deficiente catalogación de las inversiones objeto de los beneficios a la investigación y desarrollo de tecnología. Estas dificultades habían hecho que a partir de 1999 se les incorporara en el artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación. En ese mismo año se constituyó un Comité Interinstitucional responsable de garantizar que los proyectos de más alta prioridad fueran los beneficiados con estos estímulos, con un fondo presupuestal de 500 millones de pesos para ejercer durante el año. La misma estrategia se aplicó para el ejercicio fiscal del año 2000, sin embargo, la realidad fue que no se logró impulsar de manera importante la inversión productiva en este campo y se ejerció menos de 1.7% del monto total autorizado en el año 2000, por ejemplo.

La iniciativa pretendía resolver los problemas de técnica jurídica, conceptuales y técnicos para el otorgamiento de los estímulos fiscales a la investigación y el desarrollo tecnológico. Primero, planteaba reubicar el estímulo fiscal de la Ley de Ingresos de la Federación a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Segundo, proponía eliminar la aplicación del estímulo sobre el gasto incremental y aplicar tal incentivo sobre los gastos e inversiones totales efectuadas dentro del ejercicio. Tercero, diferenciaba los montos de estímulos a las empresas por su tamaño; establecía un crédito fiscal de 35% de los gastos de inversiones totales para el caso de las empresas pequeñas y medianas y de 20% para las empresas grandes, en la clasificación oficial de la Secretaría de Economía. Como dice la iniciativa, el propósito no era exigir mayores recursos presupuestales, sino hacer más eficaz y oportuno el uso de los estímulos fiscales autorizados por el Congreso.

En su dictamen, las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y de Ciencia y Tecnología realizaron otro ajuste técnico, jurídico y conceptual, al cambiar la propuesta del artículo 27A, que corresponde al capítulo II, de las deducciones de las personas morales, al 163, en el capítulo específico de estímulos fiscales. También modificaron el crédito

fiscal diferenciado, al proponer un crédito fiscal de carácter general con una tasa de 30% de los gastos e inversiones totales, independientemente del tamaño de las empresas; sin dejar de considerar otros beneficios a las empresas medianas y pequeñas, según regulaciones generales que emitiría el comité interinstitucional, integrado por el Conacyt y las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía.

El carácter técnico de la iniciativa determinó que la discusión en tribuna fuera menor, lo fue más en las comisiones. Los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD mantuvieron la misma posición, sólo glosaron los considerandos y las razones de los dictaminadores. Quizá el único punto en el que se presentó una discusión conceptual, que motivó el debate en las comisiones unidas, fue la diferenciación de los créditos fiscales por el tamaño de las empresas. Mientras que la iniciativa de la comisión de ciencia y tecnología consideraba conveniente aplicar un estímulo mayor a las empresas medianas y pequeñas, en el debate de comisiones unidas, los dictaminadores del PAN y del PRI de Hacienda insistieron en la conveniencia de aplicar un monto general, para reconocer el esfuerzo de la innovación de las empresas mayores, así como para evitar las complejidades en la aplicación contable. Nada más. Se aprobó por unanimidad en las dos cámaras y el Ejecutivo rápidamente la publicó en el *Diario Oficial*. Se podría decir, en una probable clasificación de iniciativas, como una iniciativa de trámite.

### ***La reforma constitucional de la Educación Preescolar***

La iniciativa para reformar y adicionar el artículo 3º y 31 de la Constitución Política, en materia de derechos y obligaciones educativas, referentes a la educación preescolar, tiene una larga historia y muchos participantes. Desde las reformas de 1991, cuando se integró la educación secundaria a la normal, diversas voces plantearon que el ciclo básico desde preescolar hasta secundaria debía ser gratuito y obligatorio. En ese entonces se paró la discusión sobre preescolar, aduciendo los costos fiscales y la inconveniencia de que desde muy temprana edad los niños fueran educados por el Estado y no por la familia.

Como en otros casos, las condiciones cambiaron en la alternancia. El 16 de octubre de 2001, Roberto Pérez de Alva Blanco, a nombre de

un grupo de senadores del PRI, presentó una iniciativa para reformar y adicionar los artículos 3º en su párrafo primero, fracciones III, V y VI y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución, para que la educación preescolar fuera impartida por el Estado de forma laica, gratuita y obligatoria. En justicia, debía decirse que en la Cámara de Diputados ya se habían presentado iniciativas con anterioridad, que no fueron sometidas al debate y se quedaron en espera de nuevas condiciones políticas, las que dio la alternancia. El 22 de abril de 1999, el diputado Julio Castellón presentó una similar a nombre del PAN, ocho días más tarde presentaron la suya los diputados del PRD, en voz del diputado Pablo Sandoval. En plena campaña electoral del año 2000, el diputado del PRI Lino Cárdenas Sandoval presentó la suya el 28 de abril. Ya iniciada la LVIII Legislatura, la diputada Celita Alamilla Padrón, del PAN, presentó otra iniciativa similar el 25 de septiembre de 2001, semanas antes de la presentada en el senado. Después vinieron más iniciativas de diputados. A través del diputado Cutberto Cantorán Espinosa, la fracción parlamentaria del PRI presentó la suya el 18 de octubre y el mismo día hasta el PT presentó la suya, con la iniciativa del diputado Alberto Anaya Gutiérrez. La coyuntura político-jurídica era propicia: el consenso era amplio entre los partidos y las dos cámaras del Congreso.

A pesar de que las iniciativas se habían presentado con anterioridad en la Cámara de Diputados, fueron los senadores quienes discutieron primero la iniciativa del senador Alva y elaboraron su dictamen. El 6 de diciembre de 2001, menos de dos meses después de presentada la iniciativa, las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos-Primera, de Puntos Constitucionales y de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores, llevaron el dictamen a la plenaria en primera lectura. El 13 de diciembre de 2001 fue discutido en el pleno y aprobado por unanimidad.

El dictamen modifica los artículos 3º y 31 constitucionales para establecer como obligatoria la educación preescolar y que sea responsabilidad del Estado impartir también la educación inicial. Las comisiones consideraron ampliar los derechos educativos y las responsabilidades del Estado hasta los primeros años del niño, pues

[...] a lo largo de la vida del mandato constitucional de la educación, siempre se ha buscado asegurar la preparación mínima para poder comprender el entorno social de la niñez y de la juventud mexicana, por ello hasta ahora el actual artículo 3° constitucional había consagrado la educación primaria y secundaria como obligatorias, considerándolas como la preparación mínima que los padres han de proveer, dentro de las instituciones educativas para sus hijos.<sup>9</sup>

Las comisiones adoptaron las investigaciones psicopedagógicas sobre la formación y estimulación temprana, en la que se establecen condiciones ambientales adecuadas para la introducción de los niños al ciclo escolar. Lo novedoso de la iniciativa no es tanto la ampliación del derecho de la educación al nivel preescolar, sino la concepción de que la educación responsabilidad del Estado empieza desde los tres primeros años del niño: la educación inicial sería entonces el paso primero de la formación temprana, para permitirle a los niños una adecuada introducción en el mundo intelectual. Recientes investigaciones realizadas en diversos países han demostrado que en esta etapa, que se da hasta los tres años, los educandos deben desarrollar un conjunto de habilidades, hábitos, actividades y destrezas que les permitirán mejorar su desarrollo psicomotriz redundando ello en un niño más maduro, capaz de enfrentar su realidad de mejor manera. Asimismo, los centros de atención temprana deberán impulsar el desarrollo de la parte afectiva y social que es fundamental para el equilibrio emocional del infante.<sup>10</sup> Una vez aceptadas estas premisas, lo siguiente era extenderlas para incorporar la obligatoriedad de la preescolar. Así, el ciclo de la educación básica sería obligatorio desde la preescolar hasta la secundaria.

Las condiciones y pertinencias de que la preescolar sea obligatoria y gratuita están dadas por el bajo nivel de cobertura de esta cohorte poblacional, pues los datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) indican que de los 6,590,446 que podrían cursar preescolar, sólo están matriculados 3,423,608, poco más de la mitad, con las consecuentes

---

<sup>9</sup> *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, LVIII Legislatura, 29 abril de 2003.

<sup>10</sup> "Dictamen de Primera Lectura. *Diario de los Debates*. México. Cámara de Senadores, 6 de diciembre de 2001.

desigualdades educativas y personales que esto genera. Si se desagregan los datos, se encuentran las razones de equidad educativa que representa el hecho de que los 2,175,789 niños de 3 años, sólo 16.5% está matriculado. La obligatoriedad de preescolar permitiría garantizar que el acceso a la educación primaria de todos los niños fuera igual, proporcionándoles las herramientas cognoscitivas elementales e igualitarias para el inicio de su desarrollo académico y personal. Por otra parte, la modificación de la fracción I del artículo 31 constitucional es el correlato de los de los nuevos derechos educativos, transformados en obligaciones de los padres de que sus hijos concurren a obtener la educación preescolar, además de la primaria, secundaria y militar.

El debate en la aprobación del dictamen no fue significativo, las fracciones parlamentarias sólo glosaron los puntos del dictamen e hicieron señalamientos sobre la viabilidad de la reforma. La senadora Sara Castellanos, del PVEM, destacó las características del rezago educativo: la falta de infraestructura necesaria para cubrir la demanda y el fuerte desnivel entre la educación pública y la privada. El senador Armando Chavarría Barrera, del grupo parlamentario del PRD, abundó en la inequidad educativa de las zonas urbano-marginales y rurales, donde el acceso, permanencia y conclusión exitosa de la formación básica, son particularmente difíciles. Marco Antonio Adame Castillo, del PAN, fue más explícito en las dificultades que la misma reforma podría traer, en términos de rezagos y de insuficiencias de recursos, por lo que era necesaria una reforma del dictamen para prever los plazos de la obligatoriedad. Sobre este punto se hizo la única modificación del pleno al dictamen. El senador Salvador Becerra Rodríguez presentó una propuesta de modificación a los transitorios a nombre de la comisión, para establecer el calendario de la obligatoriedad de la educación preescolar, así como los estudios técnicos, pedagógicos, presupuestales y de personal que fueran necesarios. El dictamen fue aprobado por unanimidad el 13 de diciembre y la minuta enviada a la Cámara de Diputados.

Las discusiones de una minuta en la cámara revisora, como en este caso era la de diputados, siguen el mismo procedimiento de cualquier iniciativa de ley. De hecho, en ocasiones pueden quedar congeladas –como se dice en el *argot* legislativo– igual que cualquier otra iniciativa, a pe-

sar de estar aprobada por la otra cámara. No fue el caso de la reforma constitucional sobre educación preescolar. La cuestión eran los tiempos parlamentarios. La minuta fue recibida en la Cámara de Diputados el 14 de diciembre, un día antes del término del primer periodo ordinario de sesiones. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, pero había que esperar hasta el segundo periodo del segundo año, en marzo de 2002, para que fuera sancionada, o solicitar un periodo extraordinario de sesiones. Esta fue una de las razones para que se convocara a un periodo extraordinario de sesiones. El 28 de diciembre, en medio de los enfrentamientos sobre las leyes de ingresos y las reformas fiscales, las comisiones unidas se reunieron para dictaminar la minuta, un día después fue sometida a discusión en el pleno.

Los diputados hicieron modificaciones de forma y fondo a la minuta del Senado; tratan los aspectos conceptuales y pedagógicos de la reforma, sobre todo en lo que refiere a las responsabilidades educativas del Estado. En el dictamen reconocen que la obligatoriedad de la educación preescolar contribuye a la igualdad de oportunidades para el aprendizaje y a compensar las diferencias provocadas por las condiciones económicas, sociales y culturales del ambiente del cual provienen los alumnos, pero difieren en el tratamiento de la educación inicial. La modificación que realizaron es de técnica jurídica y conceptual. La incluyeron en la fracción V del artículo 3º constitucional, para que el Estado la promueva y atienda, pero sin que sea una obligación. El cambio jurídico es conceptual: la educación inicial no cae dentro de las obligaciones del Estado, aunque sea su responsabilidad atenderla y promoverla, como lo hace con la educación superior. Las comisiones fueron, por lo demás, muy explícitas en los beneficios que aportaría la incorporación de la preescolar a la educación básica obligatoria:

Primero. Elementos pedagógicos para que se estimule en los niños sus capacidades cognoscitivas, el desarrollo de sus habilidades psicomotrices y se favorezca su socialización.

Segundo. Reducir los índices de deserción y reprobación en la escuela primaria y secundaria.

Tercero. Elevación de la calidad educativa y los resultados del proceso en toda la carrera escolar hasta el nivel de superior.

Cuarto. Impulsar la equidad educativa reduciendo desventajas de los escolares que ingresan a la primaria con uno, dos o ningún grado de educación preescolar cursado con respecto a los que tienen la oportunidad de cursar hasta tres años de este nivel, que como siempre son las minorías acomodadas.

Quinto. Apoyar a las madres que se ven en la necesidad de dejar sus hijos, ya sea dentro o fuera de procesos institucionales, al cuidado de personas poco aptas para favorecer el desarrollo armónico de la personalidad de los niños.

Sexto. Como consecuencia, el mejoramiento de la situación socioeconómica de las familias cuyos niños hayan asistido a educación preescolar.<sup>11</sup>

Las posiciones estaban muy bien establecidas; el consenso parecía ser total, pero las intervenciones de la diputada del PRD Hortensia Aragón Castillo y las reservas del PRD al tercero transitorio revelaron las condiciones de la negociación. ¿Por qué la unanimidad conseguida en el Senado no se mostró en la Cámara de Diputados, a pesar de estar representados los mismos partidos políticos? ¿Autonomía relativa en las decisiones? Sin duda, pero sobre todo, condiciones de la negociación entre la minuta y la racionalidad política-educativa de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados. Después de todo, los senadores sólo habían considerado la propuesta del senador Pérez de Alva, de la burocracia del SNTE, mientras que los diputados habían presentado más iniciativas, con posiciones diferentes. Así lo dijo la diputada Aragón Castillo:

El partido del gobierno, que no en el gobierno, apostó porque la reforma de la Constitución se limitara a la obligatoriedad de un año, proponiendo que la medida fuera obligatoria hasta el año 2010, en clara concordancia con el Gobierno del presidente Fox, como lo consigna su Programa Nacional de Educación. Este regateo resultó diferente a su demanda histórica de hacer obligatoria a dos años tal como quedó claro durante la LVII Legislatura, propuesta que fue perdida y esta iniciativa, no obstante

---

<sup>11</sup> *Idem.*

que fue promovida y apoyada decididamente por nuestro partido entonces y por el resto de los partidos opositores, fue rechazada en abril del año pasado por no contar la mayoría calificada que requiere una reforma constitucional, pues el Partido Revolucionario Institucional se opuso a ella argumentando falta de recursos financieros para hacerla realidad. ¿Por qué un cambio tan fuerte en ambos partidos? Simple, el matiz del poder y la debilidad ante el pragmatismo. Pero las inconsistencias políticas no pararon ahí, en las sesiones de las comisiones que se abocaron a la revisión de la minuta del Senado, que es la Cámara de origen, por iniciativa del PRI y del PAN se acotó el alcance de la reforma por medio del dictamen que hoy discutimos y que dejó de lado cuestiones sustantivas como la referida a la educación inicial y a la educación preescolar en lengua materna para los pueblos indios. No obstante, como anotamos anteriormente y con fundamento en los artículos 124, 125 y 133 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro partido solicita a la mesa directiva que se reserve para la votación en lo particular por considerarlo en estricto sentido constitucional, el transitorio tercero referido a la obligación de las autoridades de garantizar que la impartición de la educación preescolar a los nativos de los pueblos indios sea en su lengua materna.<sup>12</sup>

La denuncia de la diputada Aragón no tuvo repercusiones. El debate no prendió en el pleno, porque ya se había acallado en comisiones. Un nuevo intento del PRD por rediscutir la cuestión de la educación inicial no tuvo éxito tampoco, a pesar de que sólo planteaba las responsabilidades del Estado en educación inicial, y de que nunca propuso incorporarla a la básica, menos aún volverla obligatoria o gratuita. El diputado Miguel Bortolini decía

[...] Qué bueno que ahora aprobamos este paso (se refiere a la educación preescolar), pero desgraciadamente en las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Educación de la Cámara de Diputados, se llevó a cabo una sesión de trabajo,

---

<sup>12</sup> "Dictamen de la Minuta con Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 3º en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Educación Pública y Servicios educativos. México. *Diario de los Debates*. 29 de diciembre de 2001.

que culminó con la decisión de regresar al Senado de la República, la minuta que modifica los artículos 3º y 31 de la Constitución al no aceptarla en su conjunto. En la propuesta original del Senado se buscaba resolver un doble problema, que era y es una debilidad de nuestra Carta Magna, al incorporar el Sistema de Educación Básica a la Educación Preescolar y al considerar que tanto ésta como la educación inicial para niños menores de tres años, debe estar bajo la rectoría del Estado. Con esto se resolvía en primer lugar un elemental problema de justicia, solamente una minoría de los niños mexicanos podía acceder a la educación preescolar. La base para lograrlo era la capacidad monetaria para poder pagar una colegiatura. De esta manera, se lograría que todos los niños de nuestro país tuvieran la posibilidad de acceder a este tipo de educación, que no está por demás repetir, es esencial para la formación futura. Por otro lado, cerraba un hueco muy grande que existía en nuestra legislación, sobre el contenido de los planes y programas de estudio para la educación preescolar pero también para la educación inicial, con lo cual se aseguraba la rectoría del Estado en algo tan esencial como quién es el encargado de normar los contenidos de la enseñanza en los niños menores de tres años. Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, desdeñaron esta segunda parte y decidieron cambiar la minuta del Senado, eliminando casi todas las referencias a la educación inicial, bajo la coartada de que esto podía crear cierta confusión, sobre el hecho de que se pensara que también se estaba estableciendo la obligatoriedad en la enseñanza inicial por parte del Estado. Decimos que es una coartada, en tanto que se resolvía con una simple modificación gramatical, la realidad era otra. Tanto los diputados del PAN como los del PRI habían llegado a un acuerdo para dejar en la indefinición quién determina el contenido de la enseñanza inicial, lo que en la práctica significa y va a significar, dejar en manos privadas el contenido de dicha enseñanza de la educación inicial, con todas las consecuencias que de ahí se emanan. La discusión en esa sesión, no era si el Estado debía de proveer la educación inicial o no, eso nadie lo planteaba por el momento, pero en cambio, sí se buscaba que quedara en claro que la rectoría del Estado sobre el contenido de la enseñanza, debe de establecerse desde la educación inicial. Ese era el fondo de la esencia de lo que se discutió.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> *Diario de los Debates*, México, Cámara de Diputados, 29 de diciembre de 2001.

El PRD apostó a una discusión que ya se había perdido de antemano. Aunque después del diputado Bortolini se inscribieron Celita Alamilla Padrón, del PAN, y José Manuel Correa Ceseña, del PRI, no obtuvo respuesta: se retiraron. El debate se cerró. La presidencia preguntó si estaba suficientemente discutido y se pasó a la votación. Fue aprobado por 462 votos en lo general y en los artículos no impugnados. El PRD impugnó el tercero transitorio. Intervino el diputado Uuc-kib Espadas Ancona para proponer una adición que decía: “se garantizará que los hablantes nativos de lenguas indígenas, reciban la educación preescolar en su lengua materna”. Eso sí prendió un debate muy significativo entre los representantes indígenas y los diputados del PAN y del PRI. La cuestión, por supuesto, se remitía a la nacionalidad y a la preponderancia del castellano. Mientras los diputados del PRD insistían en las razones constitucionales históricas y pedagógicas de que la educación preescolar debía ser en la lengua materna, los panistas se negaban arguyendo problemas de técnica jurídica –el diputado Fernando Pérez Noriega decía que si era tan importante la modificación por qué no se hacía una reforma sustantiva, o por qué no se proponía una reforma constitucional al artículo 2º referido a la ciudadanía y los vínculos socializantes. Después de varias intervenciones, la misma Presidencia de la Cámara informó que el presidente de la Comisión de Educación Pública y de Servicios Educativos haría una propuesta para solventar la cuestión de la educación preescolar en las poblaciones indígenas. El diputado Enrique Meléndez Pérez leyó la propuesta en tribuna:

Tercero transitorio. La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de la educación preescolar obligatoria para todo el país, así como preparar al personal docente y directivo de este nivel de acuerdo con la nueva realidad educativa que surge en este decreto. La educación preescolar se impartirá en forma bilingüe e intercultural en las comunidades indígenas.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> *Idem.*

La discusión parecía zanjada; con la introducción de la modalidad bilingüe e intercultural, los diputados del PAN y del PRI pretendían calmar una breve revuelta legislativa contra la hegemonía del castellano y la imposición de la cultura occidental en las comunidades indígenas. Pero no fue así. El diputado Nahum Ildefonso Zorrilla Cuevas se sostuvo. Argumentó que la educación preescolar debía ser en la lengua materna; lo mismo hizo el diputado Uuc-kib Espadas. Desde la Mesa Directiva se quiso votar la propuesta del Presidente de la Comisión de Educación, pero el PRD argumentó que se estaba debatiendo la modificación de un artículo transitorio, el tercero, de una iniciativa ya votada, por lo que en todo caso esa propuesta tendría que hacerse en otra iniciativa, que se tendría que votar tal y como se había hecho la impugnación. Así se hizo. En votación económica la mayoría denegó la propuesta.

Cuando se regresó la minuta a la Cámara de Senadores, no hubo más debate. Se aprobó por 110 votos a favor y ninguno en contra, el 30 de diciembre, y se pasó a las legislaturas de los estados. El trámite terminó el 12 de noviembre de 2002, cuando el decreto respectivo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*:

**Decreto que adiciona el artículo 3º en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

ARTÍCULO PRIMERO: Se adiciona el artículo 3º constitucional para quedar como sigue:

Artículo 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria [...].

III. 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 las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale [...].

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán: [...].

ARTÍCULO SEGUNDO: Se adiciona el artículo 31 constitucional para quedar como sigue:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley [...].

#### TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo.- La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente Decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la unificación estructural, curricular y laboral de los tres niveles constitucionales obligatorios, en un solo nivel de educación básica integrada.

Tercero.- La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente Decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de la educación preescolar obligatoria para todo el país, así como preparar al personal docente y directivo de este nivel, de acuerdo a la nueva realidad educativa que surge de este Decreto.

Cuarto.- Con el objetivo de impulsar la equidad en la calidad de los servicios de educación preescolar en el país, la autoridad educativa deberá prever lo necesario para dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 2º de la Ley Reglamentaria del

artículo 5º constitucional en materia de profesiones, en el sentido de que la impartición de la educación preescolar es una profesión que necesita título para su ejercicio, sin perjuicio de los derechos adquiridos de quienes a la fecha imparten este nivel educativo.

Quinto.- La educación preescolar será obligatoria para todos en los siguientes plazos: en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006; el primer año de preescolar, a partir del ciclo 2008-2009. En los plazos señalados, el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

Sexto.- Los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales incluirán los recursos necesarios para: la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación preescolar; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros y alumnos. Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación preescolar, las autoridades educativas federales en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los educandos a los servicios de educación primaria.

Séptimo.- Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el gobierno federal convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación preescolar en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Octavo.- Al entrar en vigor el presente Decreto, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

*Fuente: Diario Oficial de la Federación.*

### ***Las leyes de regulación científica y tecnológica***

Se trata de la única iniciativa con temática educativa, científica y tecnológica planteada por el Ejecutivo Federal durante la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión. Fue presentada el 4 de diciembre del año 2001, en la Cámara de Diputados y turnada a la Comisión de Ciencia y Tecnología, presidida por la diputada Silvia Bruneliere Álvarez, del PAN.

El trayecto legislativo de esta iniciativa fue muy corto. Se presentó en diciembre de 2001 y para el 30 de abril del año siguiente ya había sido aprobada en diputados y en senadores. Se publicó en el *Diario Oficial* el 6 de junio. En poco más de seis meses se presentó, se discutió y se promulgó. A diferencia de otras iniciativas que tardaron años y muchas más que nunca se someterán a la discusión.

El 24 de enero, la Comisión de Ciencia y Tecnología acordó realizar una consulta nacional con los sectores científico, tecnológico y productivo para conocer sus opiniones acerca de la iniciativa. La consulta se hizo en reuniones por sectores, como por convocatoria abierta en tres periódicos nacionales, pero también una subcomisión responsable del análisis y el seguimiento, hizo una convocatoria abierta a través de periódicos de circulación nacional, por correo electrónico y por mensajería directa a directores de instituciones de investigación, de empresas con desarrollos científicos y tecnológicos y funcionarios gubernamentales del área. Se realizaron seminarios, mesas redondas, debates y se recibieron posiciones, planteamientos y propuestas de reforma.

La iniciativa enviada por el Ejecutivo tiene dos artículos, el primero crea una nueva Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), el segundo propone diversas reformas y adiciones a la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica. La nueva ley propone una reordenación institucional del Conacyt; las reformas y adiciones a la Ley para el Fomento proponen la creación de un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. En el dictamen los diputados cambiaron la denominación de esta última por la más simple e integral de Ley de Ciencia y Tecnología. La nueva denominación resulta de un cambio conceptual, incorporado en un nuevo artículo 1º, que establece las finalidades y objetos de la ley, destacando de forma explícita establecer las bases de una política de Estado que conduzca a la integración del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, además de cumplir con los propósitos de promoción, fomento y desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

Al ser el nuevo propósito eminentemente coordinador, las discusiones más frecuentes se dieron en la organización y funcionamiento de los órganos consultivos en materia científica y tecnológica, creados

en diversas normas jurídicas. En la nueva ley se propone una instancia aglutinadora, con funciones y atribuciones establecidas. El Foro Consultivo Científico y Tecnológico es el nuevo órgano de consulta en materia de ciencia y tecnología del Poder Ejecutivo Federal, del Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico y de la Junta de Gobierno del Conacyt; estará conformado de manera amplia, plural, equilibrada regionalmente, que abarque todas las áreas y disciplinas; su estructura interna se basará en comités especializados y una mesa directiva, con un coordinador y un secretario técnico. Tendrá también representación propia en el Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico y en la Junta de Gobierno del Conacyt.

Un segundo conjunto de propuestas, todas relacionadas con la estructura del Sistema Nacional, son las relativas a la regionalización y descentralización de la ciencia y la tecnología, para lo que se plantea la creación de una Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, como instancia de coordinación entre el Conacyt, los consejos estatales y los organismos para el apoyo a la investigación científica y tecnológica. En el plano académico e institucional, se propuso también la conformación de una red nacional de grupos y centros de investigación, a la cual se podrán adscribir los grupos de investigadores de instituciones de investigación públicos, sociales y privados.

Un tercer aspecto está relacionado con los apoyos financieros a la ciencia y la tecnología. No se establecen taxativas presupuestales, como se hará más tarde en educación, sino una serie regulaciones jurídicas, institucionales y administrativas sobre los fondos para la investigación. Se propone, por ejemplo, que la constitución, modificación o extinción de los fondos del Conacyt no requerirán de la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero sí de su registro; que se precise el momento en el que los recursos públicos se consideran devengados; prever la captación de recursos por conceptos tributarios de los fondos mixtos y sectoriales, así como especificar que el fideicomitente sea el Conacyt; mecanismos de selección de beneficiarios más flexibles; que la evaluación técnica y científica de los proyectos se lleve a cabo por investigadores científicos y tecnólogos del sector correspondiente; el

otorgamiento de becas como parte de los fondos de investigación, etc. También se consideran los aspectos relativos a la autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestal a los centros públicos de investigación y un artículo fundamental, para que se establezca la vinculación de la investigación tecnológica con el sector productivo.

En los artículos transitorios, el dictamen incorpora disposiciones para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice adecuaciones en la estructura programática del gasto público para la constitución de un ramo general específico de ciencia y tecnología; así como plazos determinados para la constitución, integración y funcionamiento de los distintos órganos creados y/o modificados por la ley.

En el artículo segundo de la iniciativa, se crea la nueva Ley Orgánica del Conacyt, que abroga la de 1970. Aquí, otra vez, la nueva estructura responde a cambios conceptuales y a la readecuación institucional de las funciones y atribuciones que el Conacyt fue desarrollando en su historia. Según la iniciativa, el Consejo llegó a ser un organismo operativo, como una institución del sector educativo, el eje del subsector administrativo de la ciencia y la tecnología. Ahora, con la propuesta de la nueva Ley de Ciencia y Tecnología, el Conacyt debe estructurar un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología que abarque los sectores público, social y privado, para la promoción, el fomento y la coordinación de los apoyos del gobierno federal a la ciencia y tecnología. Se trata de un cambio conceptual en las funciones y objetos del Conacyt. De una institución operativa, sectorizada en la SEP, el nuevo arreglo institucional pretende conferir al Conacyt el estatuto de entidad especializada en materia de ciencia y tecnología responsable de promover e impulsar la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país. Según el dictamen, las principales características de las reformas institucionales al Conacyt son:

- Establecer expresamente el carácter del Conacyt como entidad no sectorizada y asesora del Ejecutivo Federal y especializada en la promoción y fomento de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país.

- Como entidad no sectorizada se estima indispensable establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deba realizar las adecuaciones necesarias para el tratamiento de ramo presupuestal del Conacyt.
- Se precisa que el Conacyt ejerza las funciones de coordinación sectorial en general y en lo particular respecto de las entidades paraestatales que formen parte del subsector denominado actualmente Sistema SEP-Conacyt.
- Prever un mecanismo de evaluación externa del Conacyt a cargo de la Junta de Gobierno.
- Incluir una atribución del Conacyt específica para apoyar la investigación científica básica y aplicada, las que incluyen las ciencias exactas, naturales, de la salud, de humanidades y de la conducta, sociales, biotecnología y agropecuarias, así como el ramo de las ingenierías. También para apoyar la formación y consolidación de grupos de investigadores en todas las áreas del conocimiento.
- Otorgar al órgano de gobierno del Conacyt la facultad de emitir las reglas de operación de programas sustantivos, así como la reglamentación interna que los mismos requieran.
- Se propone que la ley incluya como miembros del órgano de Gobierno del Conacyt a las secretarías del Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Energía; de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, y de Salud, así como a un representante del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, a dos investigadores del Sistema Nacional de Investigadores y a dos representantes del sector productivo, con el propósito de dar mayor participación a la comunidad científica, tecnológica y empresarial en este órgano de decisión. Asimismo, se precisan algunas de las atribuciones de la Junta de Gobierno.<sup>15</sup>

Uno de los aspectos que recibió más atención en el Dictamen fue la propuesta de la no sectorización del Conacyt. Esto tiene repercusiones jurídicas, institucionales y presupuestales. Se detiene largamente en la constitucionalidad de la propuesta, por las posibles implicaciones de una institución descentralizada no sectorizada, pero no encuentran ningunas razones constitucionales o en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o en la de Entidades Paraestatales que determinen la obligatoriedad de la sectorización. Una vez garantizada su tratabilidad

---

<sup>15</sup> *Idem.*

jurídica, lo consecuente es demandar un ramo presupuestal específico para ciencia y tecnología y la consolidación presupuestal.

El 24 de abril de 2002 se llevó el dictamen al pleno. Una vez dispensada la segunda lectura, iniciaron los posicionamientos de las fracciones parlamentarias para la discusión en lo general. Debate prácticamente no hubo. Todas las intervenciones glosaron el dictamen e insistieron en los conocidos rezagos nacionales sobre las cuestiones científicas y tecnológicas. La diputada Silvia Álvarez Bruneliere, del PAN y presidenta de la Comisión de Ciencia y Tecnología señaló que la época actual es la del conocimiento y la información, que la autodeterminación e independencia de las naciones se sustenta en la capacidad de una sociedad para crear conocimiento y para innovar y avanzar en el desarrollo tecnológico, que estos son los objetos verdaderos de la iniciativa, que la posición de México en el mundo no corresponde con los gastos en ciencia y tecnología, que son actualmente de 0.4% del PIB; que los científicos mexicanos producen apenas 0.64% de los artículos publicados, que sólo hay 0.7% de investigadores por cada mil habitantes. Las cifras del rezago son contundentes, la iniciativa las reconoce y pretende que con las reformas institucionales al sector y al organismo central se corrijan, con una coordinación de esfuerzos de todos los sectores, público, privado y social. Este es el asunto fundamental de la iniciativa que nunca fue puesto a prueba por nadie. La coordinación institucional entre sectores, regiones e instituciones, que es el objeto central de la iniciativa, trata fundamentalmente de la construcción de mecanismos, instituciones y procedimientos para que en el gasto en ciencia y tecnología no sólo participen las instituciones públicas, sino también participen las empresas privadas, que el gasto público sea distribuido en todas las instituciones que desarrollen ciencia y tecnología, entendida ésta de modo tal que las acciones productivas de empresas particulares también sean reconocidas como tales, y a los departamentos de investigación y desarrollo de las empresas serían beneficiadas con porciones del presupuesto estatal, ahora no sectorizable.

Este punto no fue debatido de fondo. Sólo el diputado León Morales, del PRD, señaló sus preocupaciones de que en el Capítulo III, relativo a los principios, en el apartado 6, se habla de una manera muy general que se procurará la concurrencia de aportaciones de recursos públicos y pri-

vados. La concurrencia sería lo de menos, si estuvieran especificados los criterios y las instancias de distribución, que como se vio antes, pueden ir muy bien a los centros lucrativos. No es una cuestión, como creía el diputado del PRD, que podría resolverse en los reglamentos, motivo de su preocupación, sino en el diseño estructural y conceptual de la iniciativa. El diputado del PRD observó el problema, pero no lo pudo ni conceptualizar ni tampoco resolver, propuso que el principio de la concurrencia debería de subsanarse en un reglamento en el que de alguna manera se pudiera obligar a los particulares que se benefician con la ciencia y la tecnología producida con los fondos públicos a concurrir al financiamiento de la ciencia. “No nos gustaría –dijo de manera enfática– que del esfuerzo que están haciendo todos los mexicanos para el desarrollo de su ciencia y tecnología, se vieran fortalecidas instituciones privadas, lucrativas sin que éstas se vieran de alguna manera conminadas, incluso digo yo, forzadas a concurrir con recursos para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. En fin, queremos decirles, nos parece un gran avance en cuanto a ciencia y tecnología, consideramos que los recursos que se han destinado para este rubro son recursos insuficientes, tal como se demostró aquí en el pasado diciembre con la aprobación del presupuesto para este renglón y es por eso que creemos que debiera de alguna manera, si no en esta ley, sí en los reglamentos subsecuentes, facilitar, incluso digo yo, obligar a las instituciones privadas que se verán beneficiadas con la ciencia y la tecnología, a concurrir con recursos propios para el desarrollo de este importante renglón en nuestro país. Asimismo, no queremos dejar abierta ninguna posibilidad de que posteriormente se pueda con recursos públicos fortalecer instituciones privadas, ya sea en el ámbito de la educación u otros, de ahí que esperamos, aquí confiamos mucho en las autoridades del Conacyt, para que nos tome en cuenta en la reglamentación subsecuente y podamos constatar de que se pongan los candados pertinentes para evitar que instituciones privadas se beneficien, instituciones privadas lucrativas se beneficien de los recursos públicos”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Dictamen de Primera Lectura de la Iniciativa con proyecto de Decreto de la nueva Ley de Ciencia y Tecnología y Orgánica del Conacyt. *Diario de los Debates*. Cámara de Diputados. México, 24 de abril de 2002.

Por supuesto, la cuestión no era de gustos, ni de recomendaciones o advertencias, sino de votaciones, de posiciones claras. Al final, todos votaron a favor. La iniciativa fue aprobada por 371 diputados con 1 abstención, y en la que han participado en dicha comisión, su entusiasmo, su apoyo, su comprensión para llegar a este consenso, a los compañeros del Partido de la Revolución Democrática, a los compañeros del Partido Acción Nacional, a los compañeros del Partido del Trabajo, de todos los partidos y por supuesto a los compañeros del Partido Revolucionario Institucional.

### ***Ocho por ciento del PIB al presupuesto educativo***

El 26 de noviembre de 2002, la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de reforma al artículo 25 de la Ley General de Educación (LGE), con objeto de alcanzar un presupuesto federal destinado a la educación, ciencia y tecnología equivalente al 8 por ciento del Producto Interno Bruto, en el año 2006. El Senado de la República la ratificó el 14 de diciembre y el decreto correspondiente fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2002. A la letra, el decreto dice así:

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

ARTÍCULO 25. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

**SEGUNDO.-** Para dar cabal cumplimiento a esta disposición, los presupuestos del Estado, contemplarán un incremento gradual anual, a fin de alcanzar en el año 2006, recursos equivalentes a 8% del Producto Interno Bruto que mandata la presente reforma.

*Fuente: Diario Oficial de la Federación.*

Destinar 8% del PIB a educación, ciencia y tecnología no es una propuesta novedosa. Ni en México, ni en el mundo. Los antecedentes se remontan a las conferencias de países miembros de la UNESCO, entre 1979 y 1981, que culminaron con un documento titulado “Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe”, en el que se propone asignar a la educación presupuestos que lleguen a alcanzar gradualmente hasta 7 u 8% del Producto Nacional Bruto.<sup>17</sup> Era una recomendación muy general, que debía ser atendida según las condiciones económicas de cada país. Empezó a tomar forma de demanda política a mediados de los años ochenta, en los largos periodos de austeridad presupuestal. Se incluyó en los programas de lucha del magisterio, de los sindicatos universitarios, de académicos y de algunos partidos políticos. Desde entonces, ha servido como denuncia y como objetivo. Se cumple o debe cumplirse; está por alcanzarse o sigue muy distante. Es ya un índice del compromiso estatal en educación. Un referente en el financiamiento educativo. Define las condiciones del debate y perfila los objetivos: es ya una norma conceptual y política.

Sin embargo, 8% nunca tuvo expresión jurídica, ni siquiera formó parte de una agenda política o legislativa. Antes de la alternancia en el Ejecutivo Federal, el PRI y los gobernantes lo utilizaron en la retórica

---

<sup>17</sup> *Diario de los Debates*. Cámara de Diputados. México, 24 de abril de 2002.

presupuestal, como un objetivo cada vez menos lejano, en tanto que para la oposición sirvió de denuncia: otra de las mentiras del gobierno. Nada más. En esas condiciones, a pesar de que los candados económicos ya empezaban a incorporarse en la legislación, con la autonomía del Banco de México, la política monetaria y los diferentes esquemas de rescate, nunca se consideró imponer una taxativa social al presupuesto. Para decirlo en breve: mientras el PRI fue el partido de y en el gobierno, 8% a educación nunca pasó de referente conceptual a ley. Y si alguien habló de una iniciativa, no llegó a discutirse.

Las cosas cambiaron más tarde. Como demanda y denuncia formó parte de los compromisos de campaña de Vicente Fox. Por ejemplo, ante el Comité Nacional de Acción Política del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE):

[...] deberemos incrementar el presupuesto para la educación pública, laica y gratuita de calidad. Pasar del cinco por ciento de producto interno bruto a por lo menos el ocho por ciento en lo próximos seis años, a fin de hacer una cruzada por la infraestructura educativa de calidad que pueda generar educandos de calidad.<sup>18</sup>

No quedó ahí, la propuesta fue incorporada al Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE). Entre sus metas establece

[...] alcanzar, en 2006, una proporción de 8% del PIB destinada a educación. De acuerdo con los criterios internacionales esta proporción refiere al total de la inversión en educación, que incluye el gasto público y el privado. No incluye el gasto en ciencia y tecnología. Dado que la aprobación de los presupuestos de egresos es facultad exclusiva del Legislativo, la tarea del Ejecutivo será proponer al Congreso un esquema que permita alcanzar la meta y proporcionar la información que se requiera para la construcción del consenso necesario.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> “Dictamen con proyecto de decreto, que adiciona el artículo 25 de la Ley General de Educación”, en *Diario de los Debates*. Cámara de Diputados. México, 21 noviembre 2002.

<sup>19</sup> “Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 25 de la LGE”, *op. cit.*

El paso de una demanda política a un objetivo programático del gobierno, hizo que 8% inicial, sin adjetivos, pasara a tener tres determinaciones: es una sumatoria de la inversión gubernamental y privada; no incluye el gasto en ciencia y tecnología; y la responsabilidad del cumplimiento recaerá en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal propondría el esquema y la información para alcanzarla. Y es aquí donde aparecen las condiciones del debate, y las particularidades de la reforma del 26 de noviembre de 2002. Si 8% ya tiene el valor de una norma, que nadie disputa, los modos de asegurarlo, de distribuirlo e incluso de concebirlo son diferentes. La primera cuestión es la de su garantía. Es la pregunta de ¿cómo y quién garantiza que se dedique 8% del PIB a educación? El PNE lo dice claramente: es un objetivo a alcanzar, una meta de un programa gubernamental, restringido en el tiempo, que delega la responsabilidad a la Cámara de Diputados, por ser ella la que sanciona el Presupuesto de Egresos de la Federación; por supuesto, previa información y propuesta del Ejecutivo Federal. Pero una meta es algo a conseguir, con un esquema, ciertamente, pero que depende de muchas restricciones en su cumplimiento, particularmente de la política fiscal, de las condiciones macroeconómicas y de las modalidades de regulación educativa en general. Una meta es parte de un programa, que puede o no cumplirse, algo muy distinto de un mandato, de una regla institucional, de una ley. Son cosas diferentes: la meta depende de condicionantes externos, la ley es una institución. La meta es programática, temporal y gubernamental, la ley no, trasciende al tiempo, forma parte de las reglas del juego político, es ya una restricción. Por eso, mientras el Ejecutivo planteaba una meta, la diputada Hortensia Aragón Castillo, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó el 14 de septiembre de 2000, una iniciativa para reformar el artículo 25 de la LGE con objeto de alcanzar un presupuesto federal destinado a la educación equivalente a 8 por ciento del Producto Interno Bruto de México para el año 2006. La iniciativa fue la primera que se presentó en la LVIII Legislatura, se turnó a las comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, Presupuesto y Cuenta Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología, y en tres ocasiones se presentaron excitativas para su dictamen. Durante más de dos años no

pasó nada. Por fin, en noviembre de 2002, después de una serie de acontecimientos extraparlamentarios, pudo dictaminarse, luego discutirse y aprobarse, hasta ser sancionada por el Ejecutivo Federal en condiciones en las que vale la pena detenerse, porque seguramente van a afectar su destino mediato.

Recordemos brevemente, la iniciativa fue presentada por la diputada Hortensia Aragón Castillo, a nombre del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, para garantizar una propuesta contenida en el PNE y una demanda levantada años atrás por sectores académicos y sindicales del magisterio. En dos años se hicieron tres excitativas para elaborar el dictamen; se realizaron estudios con las comisiones de educación pública, presupuesto y cuenta pública y ciencia y tecnología; se consultaron expertos y se debatió con representantes del Ejecutivo Federal; pero el dictamen no se elaboraba. A pesar de que no existía contradicción alguna entre el contenido de la propuesta y el discurso presidencial, incluso en su expresión programática –aparece como objetivo del Programa Nacional de Educación–, fue hasta que formó parte del Compromiso para Elevar la Calidad de la Educación, firmado el 8 de agosto de 2002, cuando empezó a tomar forma la posibilidad de un dictamen favorable. Primero, con la presentación de una iniciativa muy similar, presentada el 22 de octubre del año 2002, por el diputado Cutberto Cantorán, del grupo parlamentario del PRI; luego con una iniciativa del PAN, presentada por la diputada Silvia Álvarez Bruneliere, el 29 de octubre. La del PRI era prácticamente igual a la presentada por la diputada Aragón, pero estableciendo un calendario para alcanzar 8% del PIB con incrementos reales y sostenidos hasta el año 2006, etiquetando las partidas y sin permitir recortes al gasto. La del PAN fue una respuesta para matizar los alcances de las iniciativas que la precedieron, pero sobre todo para reorientarla a los criterios y racionalidades del panismo y del gobierno.

La iniciativa del PAN atendía la segunda cuestión relevante de la iniciativa. Si la primera cuestión era garantizar 8% por ley, no como meta, sino como mandato; ahora la interrogante es la de su integración. ¿Qué se incluye en 8% del PIB? ¿Gasto público solamente, o también inversión privada y social en educación? Las iniciativas del PRD

y del PRI no dejaban lugar a dudas: se trata del presupuesto público a educación. El PAN lo planteaba diferente. Por eso intervino cuando la discusión del dictamen estaba ya avanzada, con la propuesta de la diputada Álvarez Bruneliere para reformar el artículo 27 de la LGE, que dice:

[...] el Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional [...] Se procurará destinar un monto equivalente a 8% del Producto Interno Bruto del país, para inversión en educación, ciencia y tecnología que considere tanto el gasto público como el privado, a fin de introducir cambios sustanciales hacia la calidad, la eficiencia y la equidad en estos sectores [...] En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.<sup>20</sup>

La divergencia es muy clara. El Ejecutivo *procurará* destinar 8%. Es un compromiso moral o político, no una regla institucional. En él se considera tanto el gasto público como el privado. Destinado a educación, ciencia y tecnología, de los sectores público y privado. Y, por supuesto, *procurando* destinar recursos reales crecientes a educación. El PAN ponía el acento en la participación de los particulares en 8%, abriendo una diferencia radical con las otras dos propuestas, que consideraban únicamente el presupuesto público dedicado a instituciones de educación pública.

La diferencia es de fondo e irreductible, refleja concepciones diferentes del rol estatal en educación. Y es este punto el que definió las tácticas parlamentarias de todos los participantes. Los grupos parlamentarios del PRI, PRD, PVEM, PT, los diputados independientes y de CV, PAS y PSN, formaron una alianza *de facto* para hacer pasar una iniciativa en los términos presentados por la diputada Castillo. El PAN discrepó de manera radical, pero no podía negarse a aprobar una iniciativa formalmente muy parecida a la que aparece en el discurso presidencial. De ahí su

---

<sup>20</sup> Programa Nacional de Educación, México, 2001, SEP, p. 94.

dilema: no aprobar, implicaba un alto costo político, prácticamente una contradicción con los postulados del partido y el discurso del presidente Fox; aprobarla, sin más, una negación de sus postulados ideológicos y una desviación de su racionalidad política.

Después de los debates propios del estudio de la iniciativa, cuando el dictamen en comisiones había desechado sus propuestas, el PAN diseñó un conjunto de tácticas que tendrían como primer objetivo postergar la votación, luego denunciar las prácticas parlamentarias de sus adversarios, más tarde reorientar el sentido y el espíritu de la reforma y, por último, apropiarse de ella, como lo hizo el Presidente de la República (*La Jornada*, 3 de diciembre de 2002). Mientras que el PRI, al frente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, mostraba su empeño por sacar el dictamen; el PAN, en la Junta de Coordinación Política y en la presidencia de las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Ciencia y Tecnología, reclamaba que el dictamen tendría que haber sido elaborado y aprobado por comisiones conjuntas, que éstas no se habían reunido nunca, por ausencia del quórum reglamentario, que los diputados del PAN no habían firmado el dictamen, en fin, que los procedimientos legislativos no se habían cumplido en tiempo y forma. Sin embargo, a juicio de otros diputados, ésta no era sino una estrategia parlamentaria. En realidad, las convocatorias a las comisiones si existieron, y en más de una ocasión los diputados del PAN no se presentaron para impedir la firma del dictamen (*Diario de los Debates*. Cámara de Diputados, 19 noviembre, 2002).

En dos ocasiones se objetó la inclusión del dictamen en primera lectura, con una discusión procedimental que sólo velaba las discrepancias de fondo; el 26 de noviembre, cuando se presentó el dictamen a segunda lectura, el PAN incluyó un voto particular. De ahí la peculiaridad del consenso alcanzado en una iniciativa con tan grandes discrepancias y con tantos obstáculos en su trayecto legislativo. 410 votos a favor, nueve abstenciones y nueve en contra de la votación en lo general es el efecto de una táctica parlamentaria del PAN para evitar el costo político de mostrarse en contra de una iniciativa que formalmente aceptaba, pero que realmente aborrecía. En la discusión particular de la iniciativa reservó el único artículo en disputa, el 25 de la LGE, y formuló una nueva

propuesta para incluir la inversión de la sociedad civil en 8% del PIB destinado a educación. La moción fue desechada por 235 votos a 190, con cuatro abstenciones.

Cuando se envió la minuta a la Cámara de Senadores se repitieron las mismas posiciones, ahora matizadas por la insistencia del PAN en los bloqueos fiscales y la negativa del PRI-PRD a admitirlos como un límite infranqueable. El proceso parlamentario no se pudo detener, a pesar de las propuestas de reforma a los transitorios, intentada por el PAN y la votación recogió una sorprendente unanimidad para la tozudez argumental de unos y otros. Se emitieron 112 votos a favor y ninguno en contra. Sólo faltaba que el Ejecutivo Federal vetara la reforma. No fue así. Más aún, reclamó su parte (“Celebra Fox a los diputados por aprobar 8 a educación”, *Diario de Nuevo Laredo*, 3 de diciembre de 2002).

El consenso es un efecto de las estrategias políticas y parlamentarias. No es un resultado de la discusión, que mantuvo posiciones irreducibles, sino el producto de juegos de poder. Y son estos juegos los que deben atenderse en el debate legislativo –entendido como propuestas estratégicas de fuerzas en disputa–. Además, ni siquiera las leyes que resultan están definidas o garantizadas: son otros campos de batalla, nuevos márgenes de la acción gubernamental. Por ejemplo, en el destino del nuevo artículo 25 de la LGE siguen pesando los argumentos –o advertencias– del PAN y de los funcionarios estatales: “será difícil conseguirlo”, “es prácticamente inalcanzable dada la estructura de las finanzas públicas”. La diputada Silvia Álvarez Bruneliere, en la exposición de motivos de su iniciativa de ley sobre 8%, lo señaló de manera inequívoca:

El artículo 25 de la Ley General de Educación es claro al señalar que deben sujetarse a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, razón principal por la que no puede establecerse una meta fija obligatoria de cuánto destinar sin la certeza de que existirán los ingresos necesarios para cubrir este compromiso, pero también otros indispensables para el desarrollo nacional. Hoy, el Programa Nacional de Educación 2001-2006, así como el compromiso social por la calidad de la educación signados por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, han propuesto como meta para el 2006 destinar 8% del Producto Interno Bruto a la educación, la ciencia y la

tecnología. Sin embargo, este esfuerzo requiere, desde su origen, condiciones de viabilidad para que sea una realidad y no sólo un intento político consensuado o por consensar [...].

Existen intentos de anclar el gasto hacia determinado sector como un equivalente del PIB. No obstante esta pretensión pondera en demasía la referencia del gasto como porcentaje del PIB, y soslaya las magnitudes reales de la asignación del gasto, las cuales en no pocas ocasiones presentan una variación negativa en términos porcentuales del PIB, pero a la vez reflejan un incremento en términos reales –es decir descontando la inflación– del mismo gasto. En suma, anclar la asignación de recursos a un porcentaje del PIB permitiría, en caso de un menor crecimiento económico del país, destinar en términos reales menores recursos que el año precedente.

Con el propósito de ilustrar nuestra postura sobre la equivalencia de lo que representa 8% del PIB, conviene conocer lo siguiente para evaluar con mayores elementos el esfuerzo, o recorte en otros rubros, que habría de realizarse en caso de obligarse normativamente la asignación presupuestal hacia un determinado rubro. Para 2001, los ingresos ordinarios del Sector Público fueron equivalentes a 22% PIB. De éstos, 16.3% son ingresos del Gobierno Federal, y 5.8% ingresos propios de las empresas de control presupuestario directo. El gasto neto total público es del orden de 23.7% del PIB. El gasto primario alcanza 20.3% (que se compone del gasto programable, participaciones a entidades federativas y municipios, y ADEFAS). De aquí, sólo 16% es gasto programable. De tal forma, tenemos que de los 937, 213,900 millones de pesos que comprendieron el gasto programable para 2001 equivalieron a 16.23% PIB, de los cuales se asignaron de la siguiente manera: para funciones de Desarrollo Social: 10.05% PIB; Gasto Público en Educación: 5.3% PIB; para funciones productivas: 4.20% PIB; y para funciones de gestión gubernamental, 1.97%. Las funciones productivas incluyen: desarrollo agropecuario, energía, comunicaciones y transportes, y otros servicios y actividades económicas; las de gestión gubernamental incluyen legislación, impartición de justicia, organización de procesos electorales, procuración de justicia, soberanía del territorio nacional, gobierno, medio ambiente y

recursos naturales y protección y promoción de los derechos humanos. De darse la asignación de 8% del PIB exclusivamente a educación, estaríamos hablando que de mantenerse el mismo ritmo de recaudación tributaria y no tributaria del Estado, se destinaría casi la mitad del gasto programable a esta función, limitando los recursos a otras funciones; sería tanto como no destinar recursos al Poder Legislativo, al Poder Judicial o al Instituto Federal Electoral. Por ello habría que reflexionar en torno a los alcances y logros que en materia de gasto social logre un gobierno, ya que van de la mano del crecimiento de la economía del país y de su gobernabilidad democrática”<sup>21</sup>

Estas consideraciones avisan el destino de la reforma. Dentro y fuera del parlamento, los comentaristas y los funcionarios públicos siguen cuestionando su viabilidad. Han señalado problemas jurídicos, procedimentales y financieros. Los jurídicos se refieren a que siendo el presupuesto una atribución de los diputados, regulada en la Constitución, resulta extraño que una ley secundaria le imponga un límite al texto fundamental. Desde el punto de vista financiero, dicen, la reforma es utópica e irresponsable. Utópica, pues ni siquiera los países más desarrollados dedican 8% del PIB a educación. Francia, por ejemplo, dedica algo menor a 7%. Hacerlo por ley sería también irresponsable. Implicaría, sin reformas fiscales de fondo, una reasignación presupuestal negativa para rubros sociales o productivos, como lo mostró el ejemplo de la diputada panista. Además, los problemas en la elaboración del dictamen por comisiones conjuntas, muestran la ineficacia de los procedimientos parlamentarios en un Congreso dividido, con normas que datan de principios de los años treinta (*La Crónica*, 1 de diciembre de 2002).

La reforma sigue en entredicho. La dinámica financiera y fiscal del país la hace muy difícil de cumplir. Para muchos, es peligrosa. En el corto plazo, significaría que muchos programas sociales y productivos dejarían de recibir recursos, además de que pone en riesgo al mismo presupuesto educativo, sujeto ahora a los ciclos de la economía. ¿Qué

---

<sup>21</sup> Cfr. “Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 27 de la Ley General de Educación”, en *Diario de los Debates*. Cámara de Diputados, México, 29 de octubre de 2002.

sucedará en las crisis y en las recesiones? ¿Qué pasará cuando las demandas presupuestales derivadas de programas emergentes sobrepasen el crecimiento del PIB?

El consenso es un efecto del debate, un momento en las batallas del poder. Como se acaba de ver, los acuerdos podrían ser destrozados por la realidad financiera, la cultura política, el entorno económico, la coyuntura nacional o internacional. La ley, lejos de su imperio o de su majestad, siempre está en disputa: no sólo en su definición, también en su cumplimiento. Y peor, no sólo de los que la violan, sino de los que la observan, los que corren sus límites, los que amplían su cobertura, los que prorrogan su actuación. A fin de cuentas, la ley no es más que la regla de un juego estratégico que los mismos jugadores pueden cambiar, o no cumplir, observar de vez en vez, de cuando en cuando, pero eso sí: nombrándola siempre.

### ***Los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas***

Un Decreto a horcajadas, dos iniciativas de procedencia teórica y política distinta, producidas entre la efervescencia de la marcha zapatista al Distrito Federal para el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, los debates de su participación en la tribuna del Congreso y las preocupaciones de la derecha sobre las iniciativas autonómicas de los pueblos indígenas. La primera, la “Iniciativa que crea la Ley Federal de Derechos Lingüísticos”, fue presentada el 25 de abril de 2001, por el diputado Uuc-kib Espadas Ancona, de la Fracción Parlamentaria del PRD; la segunda, “Iniciativa de Ley General de Lenguas Indígenas”, por el diputado Gumercindo Álvarez Sotelo, del PAN, el 29 de abril de 2002.

Otra vez, como en el caso de 8% del PIB a educación, el PAN responde a una iniciativa presentada un año antes, para encuadrar el debate, para limar las propuestas, para reducir los efectos, para reorientar las intervenciones, para establecer límites infranqueables. Lo hizo después de que se celebraron foros, páneles, conferencias y consultas para discutir la iniciativa del PRD. El 9 de mayo de 2001, se celebró un panel sobre la “Protección de las Lenguas Indígenas de México”, con la participación de académicos del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Colegio de

México, y de la Dirección de Lingüística del Instituto Nacional de Antropología e Historia. En esa misma sesión de trabajo, se pusieron en evidencia los mecanismos constitucionales de restricción a las iniciativas de ley, cuando la “Asociación de Escritores en Lenguas Indígenas” envió un proyecto de Ley de Derechos Lingüísticos para los Pueblos y Comunidades Indígenas. En octubre del mismo año, las comisiones de Asuntos Indígenas y de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, organizaron otro panel sobre “Los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas de México”, ahora en la Universidad Autónoma Indígena de México, en Mochichahui, El Fuerte, Sinaloa.

El PAN presentó su iniciativa después de esas discusiones, en abril de 2002. En los meses siguientes se realizaron diversos “Foros de Consulta Sobre Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas de México”. El 8 de junio de 2001 se organizó el primer foro en Chilapa, Guerrero, con la asistencia de indígenas tlapanecos, mixtecos, nahuas y amuzgos de Guerrero; tlahuica y nahuas de Morelos; el segundo en Zacapoaxtla, Puebla, el 15 de junio, con la participación de representantes de los pueblos náhuatl y ñahñu de Tlaxcala; náhuatl, popoluca, ñahñu, mixteco, mazateco, tepehua y totonaco de Puebla; ñahñu, tepehua y náhuatl de Hidalgo y náhuatl del Distrito Federal; el tercero en Ciudad Obregón, Sonora, el 21 de junio, con la participación de representantes de los pueblos pai pai, kiliwa, cochimi y cucapá de Baja California Sur; seri, guarijío, pima y pápago de Sonora; rarámuri de Sinaloa; yaqui y mayo de Sonora y Sinaloa; cora, huichol y tepehuano de Nayarit; el cuarto en Guachochi, Chihuahua, el 26 de junio, con la participación de representantes indígenas de los pueblos rarámuri, pimas y tepehuano de Chihuahua; kikapú de Coahuila; tepehuano y mexicanero de Durango; el quinto en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 29 y 30 de junio, con la participación de representantes indígenas de los pueblos tzeltal, tzotzil, tojolabal, mochó, mam, chuj, chol, zoque, jacalteco, lacandón, kanjobal y cakchikel de Chiapas; chontal y chol de Tabasco; el sexto en Pátzcuaro, Michoacán, el 6 de julio, con la participación de representantes indígenas de los pueblos purépecha, ñahñu y náhuatl de Michoacán; ñahñu y chichimeca jonás de Guanajuato; cora, huichol y náhuatl de Jalisco; náhuatl de Colima; mazahua, tlahuica, matlatzinca y ñahñu del Estado de

México y Querétaro; el séptimo en Mérida, Yucatán, el 13 de junio, con la participación de representantes mayas de los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán; el octavo en Papantla, Veracruz, el 16 de julio, con la participación de representantes indígenas de los pueblos totonaco, popoluca y náhuatl de Veracruz; tenek, náhuatl y pame de San Luis Potosí, y náhuatl de Tamaulipas; el noveno en Oaxaca, Oaxaca, el 20 de julio, con la participación de representantes indígenas de los pueblos amuzgo, cuicateco, chatino, chinanteco, chontal, ixcatéco, mazateco, chocholteco, mixteco, mixe, triqui, zoque y zapoteco.; el último se llevó a cabo en Cuernavaca, Morelos, con la participación de representantes indígenas de los pueblos nahuas y tlahuicas del estado de Morelos el 30 de julio de 2002.<sup>22</sup>

Los paneles y foros eran una de las partes de legitimación de la iniciativa, en realidad, las condiciones de su emergencia no son legislativas, sino políticas y también militares. Se encuentran en la irrupción zapatista de 1994, en las luchas indígenas anteriores y posteriores a ella y, de acuerdo con el dictamen de las comisiones unidas de Asuntos Indígenas y Educación Pública y Servicios Educativos, a los Acuerdos de San Andrés. En el numeral 6, inciso 1, del Pronunciamiento Conjunto del EZLN y del gobierno federal, dado a conocer en 1996, en San Andrés Larráinzar, Chiapas, se establece que:

Se propone al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados de la República que, en el reconocimiento de la autonomía indígena y para la determinación de sus niveles, tomen en consideración los principales derechos que son objeto de la misma; estableciéndose las modalidades que se requieran para asegurar su libre ejercicio. Entre dichos derechos podrían destacar los siguientes:

Inciso i. Promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales”.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Cfr. “Dictamen de las comisiones unidas de Asuntos Indígenas de Educación Pública y Servicios Educativos, con proyecto de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y reforma la fracción IV del artículo 7o de la Ley General de Educación”. Diario de los Debates. Cámara de Diputados, 12 de diciembre de 2002.

<sup>23</sup> “Dictamen de las comisiones unidas de Asuntos Indígenas de Educación Pública y Servicios Educativos, con proyecto de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y reforma la fracción IV del artículo 7o. de la Ley General de Educación”, *op. cit.*

Más adelante, en las propuestas conjuntas establecen que:

[...] Punto 3. Conocimiento y respeto a la cultura indígena. Se estima necesario elevar a rango constitucional el derecho de todos los mexicanos a una educación pluricultural que reconozca, difunda y promueva la historia, costumbres, tradiciones y, en general, la cultura de los pueblos indígenas, raíz de nuestra identidad nacional.

El Gobierno Federal promoverá las leyes y las políticas necesarias para que las lenguas indígenas de cada estado tengan el mismo valor social que el español y promoverá el desarrollo de prácticas que impidan su discriminación en los trámites administrativos y legales.

El Gobierno Federal se obliga a la promoción, desarrollo, preservación y práctica en la educación de las lenguas indígenas y se propiciará la enseñanza de la escritura en su propio idioma; y se adoptarán medidas que aseguren a estos pueblos la oportunidad de dominar el español.

El conocimiento de las culturas indígenas es enriquecimiento nacional y un paso necesario para eliminar incomprensiones y discriminaciones hacia los indígenas.

Punto 4. Educación Integral Indígena. Los gobiernos se comprometen a respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La asignación de los recursos financieros, materiales y humanos deberá ser con equidad para instrumentar y llevar a cabo acciones educativas y culturales que determinen las comunidades y pueblos indígenas.

El Estado debe hacer efectivo a los pueblos indígenas su derecho a una educación gratuita y de calidad, así como fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas para seleccionar, ratificar y remover a sus docentes tomando en cuenta criterios académicos y de desempeño profesional previamente convenidos entre los pueblos indígenas y las autoridades correspondientes, y a formar comités de vigilancia de la calidad de la educación en el marco de sus instituciones.

Se ratifica el derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas. Se establece como potestad de las entidades federativas, en consulta con los pueblos indígenas, la definición y desarrollo de programas educativos con contenidos regionales, en los que deben reconocer su herencia cultural. Por medio de la acción educativa será posible asegurar el uso y desarrollo de las lenguas indígenas,

así como la participación de los pueblos y comunidades de conformidad con el espíritu del Convenio 169 de la OIT.<sup>24</sup>

El Dictamen sigue enumerando las consideraciones constitucionales y los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano sobre el reconocimiento y promoción de las lenguas indígenas. El artículo 2º, señala que

Apartado A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

Fracción IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad;

del mismo modo, el artículo 26 inciso 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, dicta que

[...] la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz;

y, también el artículo 28, numeral 3 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, establece que deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas, así como el artículo 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece el derecho de los niños indígenas a que los medios de comunicación tomen en cuenta sus necesidades lingüísticas y, el artículo 29, numeral 1, incisos *c* y *d*, señalan que la educación deberá encaminarse al respeto a la identidad propia y al idioma del niño.

---

<sup>24</sup> *Idem.*

La nueva Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas resulta de una transacción entre las iniciativas del PRD y del PAN. La primera, Iniciativa de Ley Federal de Derechos Lingüísticos, proponía la derogación de la fracción IV del artículo 7 de la Ley General de Educación; las condiciones de igualdad, entre las lenguas indígenas habladas por los pueblos preexistentes al Estado Mexicano y a la llegada de la lengua española a nuestro territorio; la prohibición expresa a cualquier tipo de discriminación resultante de la lengua que se hable; la reconversión lingüística del Estado, acorde con la pluralidad lingüística de la nación, sin importar la proporción de sus hablantes. La segunda, la Ley General de Lenguas Indígenas, propone el reconocimiento de las lenguas indígenas como mexicanas y patrimonio cultural y lingüístico de la nación; que ninguna persona sea discriminada por usar su lengua indígena; la validez de la principal lengua indígena en los municipios mayoritariamente indígenas; los derechos de los hablantes de lenguas indígenas. Las diferencias se observan desde la denominación hasta el carácter, el objeto y los postulados que las rigen. La cuestión de la denominación afecta el carácter general o federal, mientras que el PRD apostaba por lo federal, el PAN señaló la conveniencia de que afectara los tres órdenes de gobierno, dada la importancia del ámbito municipal en la atención de los problemas indígenas. Este movimiento, que rescata la ordenación territorial y jurisdiccional del Estado mexicano, en realidad realiza un desplazamiento profundo en el reconocimiento de la pluralidad lingüística del país y los derechos que esto prohija. Según la iniciativa del PRD, se trataba de “normar el derecho igualitario de los mexicanos al uso pleno de la lengua nacional de la que fueren hablantes”; para el PAN, sin embargo, la cuestión era “regular la protección, promoción, desarrollo, enriquecimiento y uso de las lenguas indígenas”. Esto provoca una suerte de manifiesto hegemónico del castellano respecto a las demás lenguas indígenas que se hablan en el país, pues mientras que en la primera iniciativa reconoce como “lenguas nacionales las de los pueblos indios [...] el castellano y las que [...] sean en el futuro incluidas con tal carácter en la presente ley”, la segunda explícitamente señala que si bien todas las lenguas indígenas... son mexicanas y patrimonio cultural y lingüístico de la nación, el español es la lengua nacional oficial y me-

dio de comunicación de todos los mexicanos, aunque en los municipios mayoritariamente indígenas, la principal lengua indígena –determinada por el número de hablante mayores de 5 años, de acuerdo con los datos oficiales–, será válida igual que el español. Obsérvese, sólo la principal lengua, sólo en esos municipios, es decir, una suerte de clasificación ordinal y territorial del reconocimiento jurídico de las lenguas, abriendo con esto, una diferenciación efectiva de las lenguas, una discriminación jurídica de las minorías etno-lingüísticas del país.

Sobra decir que la intención estratégica de la iniciativa del PAN se logró: el dictamen lo dice en el lenguaje propio de los eufemismos y las negociaciones político-parlamentarias

A pesar de la diferencia en las consideraciones en torno a las lenguas indígenas con respecto al español; ambas propuestas coinciden en reconocer el valor de las lenguas indígenas como lenguas de nuestra nación, y en la segunda se hace una acotación real y pertinente de otorgar a dichas lenguas la misma validez en sus territorios de uso.<sup>25</sup>

La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas se divide en cuatro capítulos. En el primero, Disposiciones Generales, se encuentran las características de la Ley, de orden público, interés social y observancia general en toda la República; el objetivo, regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos indígenas de México; la definición de las lenguas indígenas como aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano; se atribuye el mismo valor a las lenguas indígenas nacionales y el español, en su territorio, localización y contexto en que se hablen; y el principio de no discriminación por la lengua que hable. En el capítulo II, se consagra el derecho de todo mexicano a comunicarse en la lengua de la que sea hablante sin restricciones en el ámbito público y privado, en forma oral o escrita; dispone que el Gobierno garantizará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al acceso a la jurisdicción del Estado

---

<sup>25</sup> *Idem.*

en la lengua indígena nacional de que sean hablantes; determina el derecho de la población indígena para acceder a la educación obligatoria en ambas lenguas, la materna y el español; y establece una corresponsabilidad de los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas en la consecución de los objetivos de la Ley en el ámbito familiar y comunitario. En capítulo III se establece la distribución de competencias, en un nivel de concurrencia y coordinación, entre la Federación, los estados y los municipios, para la creación de instituciones y la realización de actividades, en sus respectivos ámbitos de competencia, para lograr los objetivos generales de la presente Ley. En capítulo IV trata de la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INLL), organismo descentralizado de la administración pública federal, que tendría a su cargo el desarrollo de las tareas necesarias para proveer al cumplimiento de la ley y a la realización de sus objetivos.

Además de la nueva ley, el diputado Uuc-kib Espadas Ancona, propuso la derogación de la fracción IV, del artículo 7º, de la Ley General de Educación, para hacerla congruente con la nueva ley, de forma que se promueva el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, así como el derecho de los hablantes indígenas de tener acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

En la discusión general, las fracciones parlamentarias no realizaron ningún debate particularmente importante, sólo una pequeña disputa sobre el reconocimiento del origen y la promoción de la nueva ley, como regularmente se hace, sin que se cuestionara el dispositivo de contención regulatoria que la iniciativa del PAN había propuesto. Por eso el dictamen fue aprobado por una amplia mayoría de 443 votos en pro, dos en contra y ocho abstenciones. El debate fue en lo particular, los diputados del PAN y del PRD, en particular, se enfrascaron en discusiones sobre las características, conveniencia, funciones e integración del Instituto de Lenguas Indígenas, es decir, lo correspondiente al capítulo IV de la nueva ley, de los artículos 14 al 25, aunque también presentaron objeciones a los artículos 4º. y 7º, que luego de una pequeña consulta quedó únicamente en una reordenación del artículo 7º, a propuesta del diputado Jorge Alberto Lara Rivera, del PAN, con el objetivo de distinguir los tipos

de trámites o asuntos que es diferente un asunto público que involucra al Estado o a los órganos del mismo, o que un asunto entre particulares. La propuesta fue aceptada.

La reserva más importante fue hecha por el diputado Carlos Raymundo Toledo, del PAN, en relación con el capítulo IV, artículos del 14 al 25 y sus vinculaciones con el segundo, tercero y quinto transitorios, referentes a la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, más específicamente sobre su carácter de órgano descentralizado. El PAN argumentó razones de eficiencia, en la revisión del Instituto Nacional indigenista, no revisado desde 1948, razones presupuestales, al exigir una partida propia y razones político-administrativas, al refutar la lógica de creación de organismos, sin revisar y reorganizar los existentes. Sin embargo, aprobaron la creación del INLL pero como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, pues resulta más funcional y económico. La frase final de su discurso resume muy bien su posición: “Nosotros no creemos sinceramente que con mayor burocracia se les dé respuesta a los pueblos indígenas”. La respuesta vino del PRI. El diputado J. Melitón Morales Sánchez señaló que la distinción entre los organismos descentralizados y desconcentrados de la administración pública estriba en su naturaleza jurídica y por tanto sus características y peculiaridades dependen del grado de autonomía o del grado de subordinación, por lo que para comprometerse de manera congruente con los objetivos de la nueva ley, el grupo legislativo del Partido Revolucionario Institucional, emitirá su voto a favor para que el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas se constituya como organismo descentralizado. La propuesta del PAN no recibió el apoyo de la otra fuerza mayoritaria y fue rechazada por evidente mayoría. En otras reservas del mismo capítulo se aprobó la inclusión de un representante del Instituto Nacional de Antropología e Historia en el Consejo del INLL.

En el Senado de la República la iniciativa fue aprobada el 14 de diciembre de 2002, con una serie de adiciones al capítulo V, referente al INLL, específicamente con los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25, así como los transitorios correspondientes. La minuta fue aprobada por 69 votos a favor y 36 abstenciones, hechas por los senadores del PAN. Fue devuelta a la Cámara de Diputados en la que, sin

mayor discusión, fueron aprobados los cambios un día después, por 229 votos en pro, 97 en contra, 97 abstenciones. Una votación que revela más las intenciones de los diputados que la de días antes, en la que se había puesto en evidencia que la verdadera intención estratégica era la de regular y efectuar una verdadera discriminación legal de las lenguas indígenas minoritarias, y en la que la discusión sobre el estatuto jurídico del INLL fue sólo una referencia táctica e ideológica del PAN una vez que había logrado su cometido de fondo.

### ***Ley de cultura física y deporte***

Es una ley que tiene como cámara de origen a la de Senadores; la iniciativa fue presentada el 18 de abril de 2002, por Gloria Lavara Mejía, del PVEM, a nombre de la Comisión de Juventud y Deporte. Se trata de una iniciativa consensada desde su formulación. Tiene antecedentes en la mesa de trabajo organizada por la misma comisión, el 27 de junio del 2001 para revisar y analizar el marco jurídico del deporte en México. Las características generales de la iniciativa son:

- Cambiar la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Deporte (Conade), de un órgano administrativo desconcentrado a un órgano público descentralizado de la Administración Pública Federal; con el propósito de que goce de una mayor autonomía de gestión.
- Definir el término de cultura física, como el conocimiento que un individuo debe tener para estar bien con su cuerpo y con su mente, y así entonces poder interactuar dentro de una sociedad desarrollándose en un ámbito de igualdad, de equilibrio y de hábitos que favorezcan esa inserción en la participación de la sociedad en general.
- Integrar el concepto de cultura física, para que sea una misma ley la que abarque tanto el deporte como la cultura física, con el fin de que también se protejan, promuevan y fomenten las actividades físicas de los particulares.
- Establecer un marco de regulación y clasificación de las instancias deportivas.

- Incluir los temas de las ciencias aplicadas al deporte, con el fin de promover el desarrollo e investigación en medicina deportiva, el dopaje, la psicología del deporte, nutrición, biomecánica y otras disciplinas científico-deportivas.
- Regular el Sistema Nacional del Deporte, para su integración y funcionamiento.
- Establecer claramente la coordinación en materia de cultura física y deporte entre la Federación, los estados y los municipios, así como la participación de los sectores social y privado.
- Establecer normas para la aplicación de los recursos públicos transparentes, rentables y de impacto social, así como emitir lineamientos para garantizar el mantenimiento sostenido de las actividades deportivas.
- Modificar las bases de funcionamiento de los programas civiles del deporte, garantizando su legalidad electoral y propiciando mecanismos de financiamiento con la participación de toda la sociedad.

El objeto de la nueva ley es la cultura física y el deporte, se trata de promoverlos facilitando las condiciones para su organización y desarrollo, pero también estableciendo los mecanismos de coordinación adecuada entre las modalidades y niveles de la práctica del Deporte y de la cultura física, así como las tareas de los agentes públicos y privados. Una de sus funciones centrales, como en las leyes de ciencia y tecnología, es el establecimiento del Sistema Nacional del deporte y de la Cultura Física, que sería el organismo central en las funciones normativas y de coordinación.

En la discusión general, la iniciativa prácticamente no despertó nuevos debates sustantivos, sólo algunos referidos a cuestiones puntuales. Por ejemplo, el senador Moisés Castro Cervantes, del PRD, propuso una modificación al artículo 20, para que las relaciones de trabajo entre la Conade y sus trabajadores se rijan por el apartado “A” del artículo 123 constitucional, así como por la Ley Federal del Trabajo. Del mismo modo, en representación de las comisiones dictaminadoras y de las fracciones parlamentarias, el senador Héctor Michel Camarena, del PRI, presentó

un acuerdo modificatorio con el objeto de mencionar expresamente en el texto de la ley a los Consejos Nacionales del Deporte Estudiantil, al Deporte para Personas con Algún Tipo de Discapacidad y al Deporte para Personas Adultas Mayores en Plenitud. Se trataba de modificar una serie de artículos para incluir ciertas modalidades deportivas y definir mejor el carácter y las funciones del Sistema Nacional del Deporte y la Cultura Física (Sinade). El artículo 3º incluía la fracción VII para los efectos de la presente ley, se entenderá por fracción VII, Conde, los Consejos Nacionales del Deporte Estudiantil. El artículo 9º, en el que se define al Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte como el conjunto de dependencias, organismos, instituciones, sociedades, asociaciones nacionales y Consejos Nacionales del Deporte Estudiantil, que es lo que se incluye, reconocidos por esta ley, que en los tres niveles de gobierno tienen como objetivo generar las acciones, financiamientos y programas necesarios para la coordinación, fomento, ejecución, apoyo, promoción, difusión y desarrollo de la cultura física y el deporte, así como el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales. El artículo 10, para incluir en la fracción VII a los Consejos Nacionales del Deporte Estudiantil (Conde), como integrantes del Sinade; y otros artículos relacionados con los Conde.

La iniciativa fue aprobada por unanimidad el 29 de octubre de 2002, tanto en lo general como en el acuerdo modificatorio y la proposición del PRD sobre las relaciones laborales en la Conade. Fue enviada a la cámara revisora, en este caso la de diputados, quien la turnó el 5 de noviembre del mismo año a la Comisión de Juventud y Deporte para su estudio y dictamen. El debate en la comisión se centró en aclaraciones y cuestiones de forma. En el dictamen se reconocen las propuestas de los senadores, en particular la incorporación del concepto de cultura física, el cambio en el estatuto jurídico de la Conade, la especificación y clasificación de las entidades de administración deportiva, el sistema nacional del deporte y las cuestiones de autorregulación, transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, se reservaron muchos artículos de la nueva ley para la discusión en lo particular, lo que dio pie a un pequeño debate de procedimiento legislativo, pues se reservaron tantos artículos que hacía prácticamente impensable votar a favor en lo general

con tantas reservas en concreto. Por ejemplo, el diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez reservó el artículo 14 para modificar el primer párrafo y el artículo 29 para modificar las fracciones I, II, III y XVI; la diputada Raquel Cortés López, el artículo 12 para modificar la fracción I, adicionar una nueva fracción VI y una nueva fracción VII; pero fue la diputada Olga Patricia Chozas y Chozas quien advirtió de un documento suscrito por la mayoría de los miembros de la Comisión de Juventud y Deporte en donde avalan diversas modificaciones a la minuta de los senadores, por lo que solicitaba leerlo para obviar el trámite de discusión y pasar directamente a la votación. El Presidente en turno, Jaime Vázquez Castillo, aceptó la lectura pero reclamó el procedimiento, advirtiendo que se votaría la minuta en lo general y luego sustanciarían las reservas en lo particular. Así se hizo después de un breve altercado con Amador Rodríguez Lozano, del PRI, y de leer los artículos reservados en el documento anunciado por la diputada Chozas.

Los cambios propuestos al dictamen de la Comisión de Juventud y Deporte, que ya habían alcanzado el consenso en la comisión y en las coordinaciones parlamentarias eran al artículo 6º., 8º. con modificaciones ambos; en el título segundo el artículo 9º., modificado; el artículo 10, el artículo 11, el artículo 12, el artículo 13 en el capítulo I, sección primera, el artículo 14, artículo 29 fracción II, fracción III, fracción VI, fracción XIV, fracción XVI y fracción XXIV; artículo 31 modificación al primer párrafo, segundo párrafo, tercer párrafo; artículo 32, artículo 33, 34, de la sección IV, artículo 38, artículo 39 en su fracción IV, artículo 40, artículo 47, artículo 48, artículo 52, artículo 55 fracción sexta; artículo 58, 84, 89 y artículo 139.

La minuta fue aprobada en lo general por 403 votos a favor, siete en contra y 16 abstenciones; y el conjunto de modificaciones propuestas fueron aprobadas por 386 votos a favor, 0 en contra y 16 abstenciones. Ese mismo día fue enviada a la Cámara de senadores para su dictamen. En un procedimiento de *fast track*, los senadores conocieron, discutieron y aprobaron las revisiones de los diputados, las consideraron de forma sin afectar el contenido de la ley, por lo que las aprobaron el 15 de diciembre de 2002 por 100 votos a favor y ninguno en contra.

### **Los valores ambientales en la educación básica**

La iniciativa de reforma a la fracción XI del artículo 7 y el párrafo tercero del artículo 48 de la LGE, fue presentada el 4 de abril de 2001, por la senadora Emilia Patricia Gómez Bravo, del PVEM. Se trata de una iniciativa puntual, que busca “garantizar que se impartan los conceptos y principios de la ciencia ambiental y del desarrollo sustentable, así como la valoración del medio ambiente como un elemento fundamental para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y de la sociedad”.<sup>26</sup> Se turnó a las Comisiones de Educación y Cultura, de Estudios Legislativos, Segunda y Estudios legislativos. El 14 de noviembre de 2002 se presentó la primera lectura y el 19 del mismo mes, en una votación en lo general y lo particular, el Senado de la República la aprobó por 96 votos a favor y ninguno en contra. El debate prácticamente no existió, en tribuna los senadores glosaron la iniciativa y proclamaron su compromiso con el medio ambiente y el desarrollo sustentable.

El 21 de noviembre, la Presidencia de la Mesa Directiva turnó la minuta correspondiente a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para su estudio y dictamen. El 15 de diciembre presentó el dictamen en segunda lectura al pleno de la Cámara, que lo aprobó sin mayor discusión ese mismo día con 420 votos a favor y dos abstenciones. El 30 de diciembre de 2002 fue promulgado el decreto respectivo en el *Diario Oficial de la Federación*.

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
D E C R E T A: SE REFORMAN, LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 7 Y EL PÁ-  
RRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN  
**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforman la fracción XI del artículo 7 y el párrafo tercero  
del artículo 48 de la Ley General de Educación.

#### **Artículo 7.- ...**

**XI.** Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable, así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad.

<sup>26</sup> *Diario de los Debates*. Cámara de Senadores, 19 de noviembre de 2002.

**Artículo 48.-** La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

...

Las autoridades educativas locales propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que -sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados- permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, los ecosistemas y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos.

TRANSITORIO

**ARTÍCULO ÚNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

México, D.F., a 15 de diciembre de 2002.- Sen. Enrique Jackson Ramírez, Presidente.- Dip. Beatriz Elena Paredes Rangel, Presidenta.- Sen. Lydia Madero García, Secretario.- Dip. Adrián Rivera Pérez, Secretario.- Rúbricas.

Fuente: Diario Oficial de la Federación

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA EDUCATIVA

Después de revisar los debates particulares, de identificar las iniciativas, los jugadores y su comportamiento, cabe preguntarse sobre los factores o las fuerzas que fueron construyendo la agenda educativa del Congreso de la Unión. De tantas iniciativas, con tantas posibilidades, con tantos participantes, ¿por qué se emitieron sólo esos siete decretos? ¿Cómo se tomaron esas decisiones? ¿Qué conjunción y especificación de instrumentos, discursos y tácticas parlamentarias los hicieron posibles? Se trata de una valoración posterior a las batallas, de una síntesis elaborada tras el estruendo de los debates; del resultado visto desde la confrontación parlamentaria, no de las ideas o las ideologías, sino desde las tácticas y estrategias legislativas.

### *El uso político del tiempo*

¿Por qué unas iniciativas tardaron dos o más años en aprobarse, mientras otras lo hicieron muy pronto? La iniciativa del Ejecutivo tardó me-

nos de seis meses; la de 8% del PIB al presupuesto educativo más de dos años; las de lenguas indígenas y educación ambiental año y medio; la de cultura física y deporte ocho meses. ¿Por qué esta disparidad? En unos casos celeridad (ciencia y tecnología); en la de 8% se necesitaron tres ex-citativas, dos iniciativas adicionales y cuatro periodos de sesiones: ¿por qué? ¿El grado de consenso define el tiempo de aprobación, o es la procedencia, las coyunturas políticas, los arreglos inconfesables?

La iniciativa de Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de reformas y adiciones a la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica fue enviada por el Ejecutivo Federal el 4 diciembre de 2001. Era un momento de dificultades en Conacyt y de gran debate en la comunidad científica y tecnológica. Los problemas del Consejo tenían que ver tanto con los recortes presupuestales, como con la definición de sus prioridades y el papel de la ciencia y la tecnología en el desarrollo nacional. En enero de 2002 la discusión subió de tono cuando se denunció la falta de pagos a los miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y la reducción de los apoyos a investigación. Esto impulsó la discusión y el estudio de la iniciativa. En poco tiempo se lograron acuerdos con grupos importantes de la comunidad científica (*La Jornada*, 2 de marzo de 2002), y la iniciativa llegó al segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de la LVIII Legislatura con un alto grado de aprobación. Por eso se discutió de manera rápida y relativamente sin problemas. Desde luego, el consenso logrado fue producto de la discusión previa, dentro y fuera del parlamento, en un momento en que el Conacyt estaba siendo cuestionado por muchos sectores, desde las universidades hasta la prensa, las comunidades de investigación y los empresarios. Procedencia, coyuntura y mecanismos de negociación extraparlamentarios hicieron que se aprobara en poco tiempo y ocupara el primer lugar en la agenda de todo el Congreso durante 2002.

Una extraña conjunción de factores, de circunstancias y fuerzas políticas hizo que esa iniciativa fuera aprobada relativamente pronto. Lo mismo podría decirse de 8%, que se colocó en el primer lugar de las prioridades legislativas después de firmado el Compromiso social por la Educación. En los dos casos, las iniciativas subieron rápidamente en el orden de la agenda tentativa por una ventana de oportunidades surgida

por circunstancias identificables. El tiempo, podría decirse, jugó a su favor; el tiempo, considerado como una fuerza centrípeta de circunstancias, eventos, propuestas, iniciativas, reclamos, acciones, denuncias, etcétera.

Otro es el caso de las iniciativas que nunca encontraron esa ventana de oportunidades, que nunca lograron hacer confluír los elementos que la sacaran de la papelera de reciclaje y siguen ahí, guardadas, esperando, dormidas. El tiempo, en ese caso, opera como un instrumento en negativo del poder, resguarda lo que no saldrá a la discusión, lo mantiene en secreto, lo deja de lado, lo va subordinando poco a poco, hace que se olvide, que no regrese, que se quede ahí, en una listado virtual del que, acaso, podrán salir algunas iniciativas que encontraron su ventana propicia, pero las demás no, el tiempo legislativo es un receptáculo y un instrumento, guarda y utiliza, mantiene vivas las iniciativas que sólo serán recuperadas cuando se conjunten los factores precisos, las demás no, se quedan ahí: en los cajones, durmiendo, esperando salir o que algún acuerdo parlamentario las deseche en procedimientos rápidos y sin discusión, al modo como se hace en el *software* de Windows, dos teclas y desaparecen los elementos de la papelera de reciclaje.

Quizá por este peculiar uso del tiempo, quepa preguntarse: en realidad, ¿quién lleva la agenda del Congreso de la Unión? Al menos en educación, durante la LVIII Legislatura, los diputados y senadores fueron los que determinaron las prioridades, los objetivos y los tiempos de la legislación educativa. Con la excepción de las leyes sobre ciencia y tecnología, todas las demás iniciativas surgieron de los partidos representados en las Cámaras. Incluso podría decirse que algunas de ellas son el resultado de la peculiar composición de la LVIII Legislatura. Quizá el ejemplo más representativo sea la modificación del artículo 25 de la LGE, para destinar 8% del PIB al presupuesto de educación pública. Esta iniciativa nunca se discutió cuando el PRI estaba en el gobierno, pero en el 2002 no sólo presentó una iniciativa similar, sino que la impulsó en el Congreso, utilizando la presidencia de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, y generó una corriente mayoritaria hacia ella, dentro y fuera del Congreso –SNTE, gobernadores, cúpula partidista.

Es un caso distinto de la iniciativa sobre ciencia y tecnología, impulsada desde el Ejecutivo y consensuada también fuera y dentro del parlamento, con asociaciones, personalidades y científicos. La de ciencia y tecnología, como vimos, sigue el modelo anterior de las iniciativas presidenciales, a las que el Congreso prácticamente se suma, con los costos políticos y de legitimidad posteriores (*Público*, 28 septiembre 2002). Otro caso sería el de las iniciativas sobre lenguas indígenas, que los representantes populares recuperaron al calor de un movimiento social reivindicativo. En una perspectiva únicamente temporal, pareciera que la rapidez de la aprobación de las iniciativas está relacionada tanto con la procedencia como con la construcción o aparición de coyunturas políticas favorables; repetimos, en el caso de ciencia y tecnología, los debates sobre la eficiencia organizativa y financiera del Conacyt; en el caso de 8%, por el gobierno de la alternancia y la reducción del PRI a fuerza opositora no gobernante pero mayoritaria, así como por la firma del Compromiso Social por la Educación.

### ***Las estrategias del consenso***

En el cuadro de las iniciativas de ley aprobadas, todas las votaciones son casi unánimes. Sorprende la construcción de acuerdos tan constantes y tan amplios, mientras dentro y fuera del Congreso se denunciaban los bloqueos parlamentarios, la falta de acuerdos y los frenos al cambio. Se podría hablar de consenso, de que los mecanismos parlamentarios funcionan aun en congresos divididos, de que la negociación prevalece sobre las posturas irreductibles. No hay ninguna ley que no se haya aprobado por una mayoría abrumadora, cercana a los 400 votos, 80% de la votación total. Y no se trata de decretos menores, afectan cuestiones sustantivas: el presupuesto a educación, la ciencia y la tecnología, los derechos indígenas. Los datos están ahí. En el tema educativo, el Congreso de la Unión parece haber logrado consensos importantes.

Aunque no con la celeridad necesaria, podrían decir algunos, basta ver la lista de las iniciativas que esperan el dictamen, las que han sido retardadas por la cámara revisora, o las que todavía no son sancionadas por el Ejecutivo Federal, como aquella de preescolar que tuvo que espe-

rar casi un año para que apareciera en el *Diario Oficial de la Federación*. ¡Pero se han logrado otras!, afirmarán rápidamente los miembros de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados. ¡A pesar de las diferencias políticas, se produjeron acuerdos fundamentales! ¡Para mall, dirán otros, inconformes con las negociaciones alcanzadas, como la de ciencia y tecnología, o la de 8%, porque los consensos son el nuevo juego estratégico de la clase política, más interesada en conservar sus posiciones que en proponer alternativas a los problemas educativos. Y, ya se sabe, en estos tiempos la radicalidad no se diferencia de la obcecación –una de las primeras advertencias de cualquier especialista en *marketing* político. Antes, si se movían no salían en la foto; hoy, si los políticos no logran acuerdos, están fuera de la imagen.

### ***Los efectos de la alternancia***

El combate por la agenda efectiva se libra alrededor de propuestas específicas, pero en el marco de un conjunto programático, de una racionalidad política que les otorga coherencia y fortaleza. Por ejemplo, es sabido que una de las temáticas recurrentes del PRD en el Congreso es el presupuesto dedicado a educación. Se observa en sus diversas iniciativas de ley, puntos de acuerdo e intervenciones en tribuna. No resulta extraño, entonces, que fuera suya la primera iniciativa para destinar 8% del PIB a educación pública. Sin embargo, no era la única iniciativa presupuestal del PRD, se complementaba con otras sobre los recursos destinados a instituciones y programas educativos, a la investigación científica y también sobre la revisión de cuentas de algunas dependencias gubernamentales. Cuando confluyen las propuestas temáticas del PRD con las del PRI, empatan sus denuncias sobre recortes presupuestales, carencias en universidades y aparece la coyuntura del Compromiso Social para la Calidad Educativa, entonces la reiteración temática de dos partidos se convierte en una fuerza propulsora de una vieja iniciativa de ley, ahora lanzada al primer lugar de la agenda educativa del Congreso.

De hecho, un buen número de iniciativas no hubiera sido posible sin esta peculiar composición de fuerzas parlamentarias. La de 8% es una de ellas, pero también preescolar, que había sido desechada en la re-

forma constitucional de 1991, cuando gobernaba el PRI. La alternancia funcionó como mecanismo desbloqueador de iniciativas, como fuerza determinante para la redefinición de la agenda legislativa, a veces a pesar del mismo Presidente, a veces a pesar de la forma como se hizo, a juzgar por las reticencias panistas a varias iniciativas que, sin embargo, terminaron aprobando en lo general.

### **PAISAJE DESPUÉS DE LAS BATALLAS: LA AGENDA EDUCATIVA DE LA LVIII LEGISLATURA**

Después de decenas de iniciativas de ley y de propuestas de debate, al final sólo siete decretos educativos terminaron el proceso parlamentario en la LVIII Legislatura. ¿Por qué sólo esos? ¿Cómo se seleccionaron sólo esos, cómo se terminaron esos y se dejaron cuatro minutas más en la Cámara de Senadores, tres en la de diputados y decenas en las gavetas de las comisiones educativas? Este es el tema de la agenda efectiva, la que realmente se discutió, la que se sancionó y aprobó. Deriva de un enfoque empírico, histórico, heurístico, se trataba de analizar el debate legislativo como un juego estratégico, en el que las jugadas, las iniciativas, las propuestas no estaban determinadas de antemano, sino surgían en la rispidez y rapidez de las batallas, pero no al modo de conflictos autónomos, sino interrelacionados por una lógica política y conceptual que era necesario desentrañar. De ahí surgieron las propuestas de una agenda tentativa, para identificar al conjunto de iniciativas y propuestas de debate, es decir, de juego parlamentario, realizadas por los jugadores registrados; y de una agenda efectiva, para destacar las iniciativas que realmente se discutieron, las que lograron transitar todo el proceso legislativo, hasta ser promulgadas en el *Diario Oficial de la Federación*. Ahora es necesario extraer algunas enseñanzas, al modo de re-elaborar un modelo histórico, después de las batallas, de cómo se conformó la agenda educativa en la LVIII Legislatura.

El debate parlamentario tiene varias características, se señaló antes:

- **Permanente**, puesto que los tiempos para registrar iniciativas y propuestas no se agota, es continuo, pero está reglado por los tiempos de sesiones ordinarias, extraordinarias y de receso. Las iniciativas pueden surgir en cualquier momento, en cualquier circunstancia.
- **Poliforme**, el debate puede tomar varias formas, desde iniciativas de nueva ley, modificaciones, adiciones o derogaciones de leyes existentes, o también de puntos de acuerdo, denuncias, polémicas, comunicaciones, informes, solicitudes; sin embargo, la diversidad de formas están reguladas por procedimientos, sanciones y trayectos diferentes, autónomos, pero que pueden articularse para generar una fuerza parlamentaria en la ordenación de las prioridades parlamentarias.
- **Polivalente**, los debates tienen efectos múltiples, no sólo los propios del proceso legislativo, sino también político, al modo de reubicar temas en la agenda política nacional, no sólo parlamentaria, o de realizar denuncias, modificar comportamientos, impulsar acciones, determinar resultados, formular problemas, impedir soluciones.
- **Heterogéneo**, no sólo en las formas o temáticas del debate, o sus usos diversos, sino también porque intervienen muchos jugadores, se forman múltiples alianzas, con intereses contrapuestos, a veces antagónicos. Se puede concebir las regulaciones discursivas e institucionales del debate como formas de enfrentar la heterogeneidad, pues establecen quién puede intervenir, cuándo, en qué momento, en qué formas y qué acciones, por ejemplo, en la patente para formular iniciativas, en el modo de conducirse en las polémicas, en el trayecto que seguirán, pero es imposible manejar la discrecionalidad en el uso del tiempo, en los acuerdos políticos, en las tácticas y estrategias utilizadas dentro y fuera del parlamento.

Es a partir de estas condiciones, heterogéneas, polivalentes, multiformes, como se debe pensar la conformación de la agenda, no a partir de un modelo preexistente, sino de aislar, individualizar, identificar las fuerzas o los factores que se conjunta, utilizan, ensamblan o generan las condiciones para componer un orden de las iniciativas, para jerarquizarlas

y debatirlas. Este orden, cambiante y variable, dúctil, flexible, históricamente construido, es el que es necesario desentrañar, para tratar de identificar, si acaso, algunas regularidades, algunas tendencias, algunos elementos que se utilizan, en la historia política de los debates parlamentarios, para legislar.

La construcción de la agenda educativa puede verse como un trayecto que va de la *agenda tentativa*, considerada como el conjunto de iniciativas posibles, es decir, las que traspasaron las barreras político-parlamentarias para ser consideradas en la discusión, a la *agenda efectiva*, es decir, el conjunto de iniciativas parlamentarias efectivamente sancionadas y/o aprobadas. Este tránsito es el que hay que dilucidar, el que construye la agenda que, como se ha dicho reiteradamente, no es previo a los debates, no tiene ninguna regla *a priori*, sino que resulta del ordenamiento jurídico e institucional del Congreso y de la actuación política de los participantes. Todo el misterio de la construcción de la agenda se encuentra aquí, una vez que quedan claros los mecanismos de entrada que hacen posible la agenda tentativa.<sup>27</sup>

De la agenda tentativa, entonces, se van seleccionando y priorizando las iniciativas de debate que serán consideradas para su discusión y eventual aprobación. ¿Cómo y a partir de qué se hace? Según los ejemplos anteriores, se trata de una difícil colección de razones, que van conformando una ventana de oportunidades, una ocasión para que la iniciativa se pueda seleccionar y siga el trayecto parlamentario hasta su promulgación. El problema, entonces, es la construcción de la ventana de oportunidades, del momento preciso para que una iniciativa se pueda convertir en un dictamen, luego en una minuta y más tarde en una ley.

La ventana de oportunidad, el momento adecuado, el tiempo de la iniciativa, son un miso término, que define las condiciones para que una iniciativa realice el tránsito de la agenda tentativa a la agenda efectiva. ¿Se genera, aparece o se construye? Desde luego, en política las circunstancias siempre refieren sedimentaciones de luchas, de acontecimientos, de fuerzas pasadas, pero si para las reiteraciones, para el aprovechamiento, para la sagacidad, para la constancia y las oportunidades. Varias de

---

<sup>27</sup> *Supra*. Los capítulos sobre la arena parlamentaria y los participantes

las iniciativas refieren muy bien esta situación. La de 8% es ejemplar. Se había presentado antes, estaba en el ambiente político, pero sólo fue posible en la alternancia, cuando el partido mayoritario del Congreso dejó de ser el que ocupaba la Presidencia de la República. Una oportunidad, en este caso, histórica, propia de la alternancia, de la LVIII Legislatura. Sin embargo, por sí misma esta oportunidad histórica no hizo posible la reforma al artículo 25 de la LGE, pues la iniciativa se quedó en la agenda tentativa por más de dos años, saltó en las prioridades parlamentarias por varios factores: la reiterada intervención de las fracciones del PRD y del PRI sobre cuestiones presupuestales en educación y, sobre todo, por un peculiar acontecimiento político: la firma del Compromiso Social por la educación, un acuerdo de cúpulas, corporativo, insidioso entre los que más, por las complicidades que se tejían entre la Presidencia de la República y la dirigencia del SNTE, con una intencionalidad meta-educativa más que manifiesta, pero una circunstancia que se pudo utilizar para terminar de lanzar la iniciativa tantas veces postergada a un nuevo lugar en las prioridades legislativas, después de que tanto el PRI como el PAN presentaran iniciativas similares.

En este caso, la enseñanza es clara: la ventana de oportunidades es una construcción política, un ensamblaje de condiciones históricas del régimen político (el gobierno dividido y sin mayoría), una lógica parlamentaria focalizada en el presupuesto y la firma del Compromiso Social. Se trata de tres fuerzas combinadas, en un momento propicio, que incluyeron esa iniciativa en la agenda efectiva. Por supuesto, el ensamblaje es posible por la sucesión de etapas, o las condiciones previas, de modo tal que se tiene un modelo estructurado por bloques político-discursivos, en el que las demandas sociales por un incremento al presupuesto en educación vienen de lejos, son un clamor del que surgen iniciativas políticas, que se hace posible por el cambio de régimen político en el que el Legislativo puede operar decisiones relativamente autónomas, que es probable en las condiciones de la alternancia, con un Ejecutivo que planteó 8% como una meta al final del sexenio, y que se hace real en las condiciones de un acuerdo político con otras intenciones, pero que sirvió de detonante para la sanción legislativa del proyecto.

Algo similar ocurrió con la reforma constitucional a preescolar, con la de derechos lingüísticos y de otro modo con las leyes de ciencia y tecnología; sin embargo, en las leyes de deporte y cultura física y en los estímulos fiscales las cuestiones fueron diferentes. La ventana de oportunidades se construyó de manera diferente; fueron iniciativas surgidas de las comisiones, fueron iniciativas resultado de un consenso previo, de un formato de discusión adoptado previamente del que surge una iniciativa, por eso su suerte parlamentaria es distinta, es un resultado de un juego pactado previamente, no un acuerdo posterior a la iniciativa, sino que la misma iniciativa es el acuerdo del juego, por eso tienen tanto grado de consenso y siguen un trámite parlamentario más rápido, en la cámara de origen, porque a veces son detenidas en la revisora.

El modelo, en sentido estricto, es imposible: no hay reglas que seguir para garantizar un orden preestablecido en las iniciativas de ley, no hay ningún procedimiento exitoso en la construcción de una agenda educativa, resulta de batallas dijimos, pero también de guerras pasadas, de coherencias estratégicas, de circunstancias, de eventos y acontecimientos que se van ensamblando para producir una ventana de oportunidades que permita la inclusión de iniciativas al debate parlamentario. Se pueden, sin embargo, a modo de conclusión enumerar las fuerzas de la agenda, a sabiendas que la conjunción, que el ensamblaje siempre es producto de la fluidez de los conflictos, de la inmediatez de la historia. Las fuerzas a considerar son:

- La procedencia de las iniciativas. Partidos, grupos parlamentarios, comisiones, Ejecutivo, congresos locales, asociaciones, luchas populares, etcétera.
- La coherencia estratégica. La ubicación de la iniciativa en el conjunto de intervenciones político-parlamentarias de la que procede.
- El grado de legitimidad con que surge. Si es una iniciativa local, nacional, de un grupo de interés, de un grupo parlamentario, de un individuo, de una comisión; si sus planteamientos son compartidos de fondo o sólo de forma, si concita acuerdos o plantea de entrada diferencias irreductibles, etcétera.

- Las condiciones histórico-políticas. En el caso de la LVIII Legislatura, la alternancia, el cambio de régimen político, el gobierno dividido y sin mayorías.

Son elementos a considerar, consejos de prudencia, avisos para una historia política de los debates legislativos centrados en los juegos estratégicos, no en las ideologías, ni en el discurso ni en las intenciones o los personajes: en la fluidez de las batallas, en la conducta de los participantes, en las intenciones y objetivos de los que han obtenido la representación popular para imponer las reglas de conducta, las instituciones de la educación en México, sólo eso.

## GOBERNAR Y LEGISLAR EN LA ALTERNANCIA

**E**n cuestiones educativas, el gobierno del cambio ha propuesto poco y dispuesto más. Las estrategias que podrían definir su política educativa no han requerido más sanción legislativa que las glosas del Plan Nacional de Desarrollo y del programa sectorial. Por supuesto, en la asignación presupuestal también se sancionan las políticas educativas. La SEP elabora el diagnóstico, diseña las políticas, los proyectos y las metas; el Legislativo examina, comenta, otorga recursos y revisa la operación de los programas. Esa es la dinámica de la planeación educativa. No ha cambiado desde que se revisó a principios de los años ochenta. Sobre esto, el gobierno de Fox no ha modificado nada, en términos jurídicos o institucionales. Las cosas siguen más o menos igual. Lo peculiar de sus propuestas no se encuentra aquí; tampoco en la pretendida visión de largo plazo -hacia el año 2025- del Programa Nacional de Educación, que no deja de ser una mera consideración, ya que la Ley de Planeación, en su artículo 21, restringe su vigencia al periodo 2000-2006; mucho menos se observa en transformaciones radicales, al modo de propuestas macrosistémicas en la educación nacional. No hay nada por aquí. Lo singular de la política educativa de los primeros tres años de gobierno

de Vicente Fox se encuentra en otra parte, en los autodenominados programas estratégicos, en algunas instituciones y, acaso, en la celebración de alianzas impúdicas con sectores del PRI y la burocracia del SNTE.

## **LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO**

Los programas estratégicos del gobierno del cambio son Escuelas de Calidad (PEC), Becas para la Educación Superior (Pronabes), de Lectura (PNL), Binacional de Educación para Migrantes (Probem). Son programas emergentes, compensatorios, localizados, atienden cuestiones puntuales, al modo de ubicar y enfrentar situaciones de riesgo. Nada más. En esto, la crítica educativa ha sido recurrente. Sin embargo, no es del todo correcta. Los programas son estratégicos porque insertan una racionalidad diferente en el sistema educativo, porque reorientan el gobierno de la educación en un sentido distinto, procediendo por partes, en islotes si se quiere, pero que tienden a volverse sistémicos. El PEC, por ejemplo, es un programa excluyente por definición: sólo un porcentaje de instituciones pueden entrar. Se le ha criticado su carácter limitado, los opositores pretenden que sus beneficios se extiendan a todas las escuelas; esa es una crítica inviable, dejaría de ser lo que es. La limitación cuantitativa de los beneficios, las condiciones de entrada, las regulaciones que las escuelas deben cumplir, sólo indican que el PEC persigue algo más importante que la simple distribución presupuestal: establecer las condiciones institucionales, subjetivas y culturales de competencia en la educación pública. Ese es el contenido estratégico del PEC: generar las reglas de competencia en un campo diferenciado socialmente –escuelas urbanas, rurales, por sectores, regiones y clases–, pero homogéneo en su regulación jurídico-institucional.

La competencia por el financiamiento, las reglas de entrada y de salida a las escuelas participantes, la cultura de la evaluación centralizada, sólo abren la posibilidad de una reconfiguración del sistema a partir de las reglas del mercado, de un mercado educativo, en donde el presupuesto ya no sería exclusivo del sector público, sino para el total de escuelas del país, de los sectores social, privado y público. Si ya están las

reglas de competencia, si ya se introdujeron en la práctica, en las instituciones, en la cultura y la subjetividad, pues están dados los primeros pasos para crear el mercado educativo: eso es lo estratégico del programa de escuelas de calidad.

Ocurre algo similar con el Pronabes. Un programa para paliar los efectos del desempleo y los magros ingresos familiares en la educación superior, que busca reducir la deserción por carencias económicas. Desde luego, un programa que atiende a los mejores estudiantes con riesgo de desertar, tiene una legitimidad casi de inicio. Los opositores la extienden al criticar la cobertura de las becas –algunas carreras, algunas universidades–, pero la cuestión no es ésta, sino configurar un programa excluyente para experimentar una modalidad embozada de los *vouchers* educativos, la competencia por captarlos, las condiciones para ganarlos: una suerte de darwinismo educativo impulsado desde el lado de la demanda, desde los estudiantes y sus familias. Esta es una apuesta mayor: introducir los programas de becas, de distribución individualizada del presupuesto, es la ambición neoliberal de sustitución de la planeación educativa desde el lado de la oferta, es decir, de las instituciones públicas, y llevarla al lado de la demanda, es decir, de los sujetos, para que puedan gastar su bono en las instituciones sociales, públicas o privadas, de su preferencia. Todavía es un sueño, se sabe, pero por algún lugar hay que empezar: los programas compensatorios, en becas, en escuelas, en lectura –que introducen las editoriales privadas en las instituciones públicas, en la modalidad de bibliotecas de aula, con autores restringidos y millonarias partidas presupuestales- menos que una visión localizada, tienen una apuesta de largo alcance: introducir las reglas de la competencia, las del mercado, en el sistema educativo.

Tras su aparente inocuidad, por su facilidad argumentativa, por su precisión ante problemas puntuales, estos programas han sido fácilmente reconocidos como justos y necesarios –los elementos básicos de la legitimidad– por quienes participan en las decisiones educativas. En el Congreso, los grupos parlamentarios sólo han discutido la cobertura, los montos o algunas reglas de su composición –por ejemplo, diputados del PRD cuestionaron que los estudiantes de contaduría, administración y otras licenciaturas no estuvieran contemplados en el Pronabes– pero

nada más, han sido programas legítimos desde su anuncio. La retórica neoliberal también es exitosa, sobre todo cuando plantea problemas evidentes: la deficiente infraestructura escolar, la deserción por problemas económicos, el analfabetismo funcional de los estudiantes: ¿quién los negaría como problemas importantes del sistema educativo? ¿Quién podría oponerse a que se dedicaran recursos para atender esos problemas?

El diablo está en los detalles, se sabe, pero los políticos quieren alejarse de él, quizá por su mala fama, quizá porque quieren velar las características de los programas, oscurecer sus implicaciones, eludir las preguntas y negar sus intenciones verdaderas. Por eso, al menos en los programas estratégicos, el debate entre las fuerzas políticas, entre el Ejecutivo y el Legislativo, entre el gobierno y la oposición, prácticamente no existió: fueron bendecidos por todos. El Ejecutivo propuso, el Legislativo lo siguió. Así de fácil: hegemonía política y conceptual del presidente.

Al menos durante los primeros tres años de gobierno, Vicente Fox no hizo propuestas educativas de largo alcance. Únicamente los programas compensatorios, de poca relevancia institucional pero gran apuesta estratégica. En términos legislativos sólo propuso la iniciativa para crear la Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Una iniciativa que, como en otras épocas, fue aprobada en poco tiempo, con un alto grado de consenso –de hecho, prácticamente se aceptó por unanimidad. Fue presentada el 4 de diciembre de 2001 y para el 30 de abril de 2002 ya había cumplido con el trámite legislativo. El decreto correspondiente fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 2002. Sólo en esa ocasión fue fiel a su discurso presidencial. El Ejecutivo propuso, el Legislativo dispuso. Una ocasión, nada más. Las otras reformas jurídicas fueron propuestas del Legislativo que el Ejecutivo aceptó –a veces de buena gana, otras a regañadientes.

En otra oportunidad, el poder del ejecutivo se hizo sentir de manera distinta: atajando los debates, eliminando las alternativas, imponiendo su decisión. No necesitó del Congreso, ni de la ley: bastó un decreto del Presidente. Se trata de la creación del Instituto Nacional de Evaluación

Educativa (INEE). El decreto fue publicado el 8 de agosto de 2002 en el *Diario Oficial*, el mismo día que se anunció el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, suscrito por representantes del Congreso Federal, gobernadores, el sindicato magisterial, empresarios, rectores de universidades públicas y privadas, jerarcas de distintas iglesias y asociaciones de padres de familia. El Compromiso no deja de ser un típico listado de intenciones para invertir en el capital humano, con los instrumentos necesarios que permitan incrementar su competitividad; generar una “nueva cultura laboral” en el SNTE, que permita mejorar la calidad de la educación, eliminando prácticas discrecionales en la promoción de maestros, directivos y supervisores. Pero más que por sus propuestas, o sus presuntas innovaciones conceptuales, el Compromiso fue relevante en su momento por dos cuestiones: los firmantes y el momento en que se realizó.

La firma del Compromiso podría ser vista como una reedición de los pactos del Estado mexicano, al modo como se hicieron para el campo, la seguridad social o la economía a finales de la década de los ochenta; tan sólo el listado de signatarios, el foro y la grandilocuencia con que se realizó se parecen mucho a los de antes; con la salvedad de los jerarcas religiosos, bien podría haber sido una foto de hace dos o tres sexenios. Se dirá: son las fuerzas educativas, las efectivas, las vigentes, las que tienen peso en las decisiones y en la instrumentación de los programas educativos; pero también tenía otro significado: los acuerdos entre la burocracia sindical del magisterio, una parte del PRI –de ahí la alianza que prometía compromisos futuros en un congreso sin mayorías–, la iglesia católica, los empresarios y los partidos políticos representados en el Legislativo. Un pacto inaugural de las fuerzas de la derecha, como fue destacado por algunas fracciones disidentes del SNTE, más aún, una alianza que prometía seguir en otros ámbitos para destrabar las reformas de la agenda neoliberal –electricidad, hidrocarburos, laboral, fiscal. Otra apuesta estratégica, como en los programas, pero ahora de naturaleza política, igualmente riesgosa: un pacto entre las élites, entre figuras desprovistas de legitimidad, pero deseosas de imponer reformas, programas e intereses. El compromiso, como tantos otros acuerdos, pactos y alianzas del gobierno del cambio, fue una fachada, un diversivo se diría,

si no fuera porque representa muy bien los acuerdos y complicidades de las fuerzas hegemónicas en el sistema educativo; también el magnífico escenario de una imposición: el decreto para crear el INEE.

La creación del instituto de evaluación fue una propuesta del equipo de campaña de Vicente Fox. Las discusiones que suscitó no se referían a su pertinencia o su viabilidad, sino a su estructura, su estatuto jurídico-administrativo, sus funciones y su integración. Los partidos políticos, los funcionarios de la SEP, las asociaciones profesionales y los grupos de interés mantenían posiciones diversas, a menudo encontradas, sobre la autonomía e independencia del instituto, su sustento legal y su ubicación en la administración pública. Durante casi dos años, las posiciones se mantuvieron sin cambio, la SEP parecía oscilar: a veces se hablaba de un instituto ciudadanizado, autónomo, dependiente del Legislativo incluso, otras como un organismo desconcentrado de la SEP; el 8 de agosto, el Ejecutivo las cortó de tajo, sin avisar, sin preguntar: eligió el decreto, creó al INEE como un organismo público descentralizado, sin más sustento legal que una decisión de Vicente Fox.

Las reacciones fueron inmediatas: se habló de un ‘madruguete’, de una traición y una imposición (*La Jornada*, 9 de agosto de 2003). El presidente de la Comisión de Educación del Senado de la República, Natividad González Parás, señaló que todavía el Congreso podría darle “sustento legal” al INEE; el presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, miembro del PRI y ex dirigente del sindicato de los maestros, denunció el “albazo presidencial”, sin embargo, se cuidó en declarar que los diputados no se oponían y que en adelante buscarían otras formas para que sus propuestas fueran tomadas en cuenta. ¿Y dónde quedó lo del Ejecutivo propone, el Legislativo dispone? En un decreto presidencial. Más tarde todos se plegaron a él. Sin mayor discusión. El gobierno del cambio no cambió, sólo remozó las condiciones de la subordinación del Congreso, y de los maestros, a una decisión suya.

## **LOS DEBATES DEL LEGISLATIVO**

Un gobierno dividido, y sin mayorías, es una fuente permanente de conflictos. Los debates, las polémicas, los cambios en las prioridades, las suspensiones y rechazos de iniciativas han sido vistos como frenos al gobierno, estorbos para el cambio. En estas condiciones, no es extraño que las tesis de la obstrucción, de la ingobernabilidad, aparezcan en los momentos de mayor tensión en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Desde luego, son interpretaciones que buscan efectos de poder; no son una realidad –cualquiera podría objetarla, con un sólo dato: el Presidente hizo una propuesta de ley, los diputados 37–, son un golpe conceptual que tiene objetivos políticos: complementar los decretazos y los pactos corporativos para gobernar. ¿Nostalgia del autoritarismo? Podría ser, pero en realidad un dispositivo complejo de decisión y legitimación de las acciones del Ejecutivo. Un dispositivo en cuatro ejes: los programas estratégicos que no requieren más aval legislativo y popular que la instrumentación por la SEP; los decretos del Ejecutivo que atajan cualquier discusión; las alianzas con la burocracia sindical; y el discurso de los obstáculos al cambio.

Por supuesto, estas estrategias se entrecruzan, se mezclan o se apoyan en circunstancias particulares. En educación, el discurso del freno al cambio se ha utilizado poco, en comparación con las alianzas y con los decretos, pero en cuestiones energéticas y fiscales ha sido fundamental, al grado de elaborar complejas interpretaciones para explicar las negativas del Congreso a las iniciativas presidenciales. Aquí podría decirse lo contrario: ¿a qué se debe la escasísima iniciativa del Ejecutivo para propiciar cambios jurídicos e institucionales en educación? ¿Voluntad de no cambiar? ¿Frenos a la modernización? Sin embargo, las iniciativas están ahí, si no en cambios jurídicos, si en programas emergentes, en instituciones por decreto, precisamente las que no necesitan de más discusión y legitimación que el poder del Presidente. ¿Iniciativas estratégicas? Sin duda, las que impulsan las condiciones culturales, institucionales y subjetivas del mercado en educación. ¿Iniciativas constitucionales, jurídicas, institucionales? Sólo una, para qué, basta la firma

del Ejecutivo y el acuerdo con los poderes fácticos en educación para llevar a cabo sus propuestas.

Y, sin embargo, las cosas se mueven. A pesar de la exigua propensión legislativa del presidente Fox, el gobierno dividido y sin mayorías generó una oportunidad para que fueran presentadas muchas iniciativas en las cámaras de diputados y de senadores. En lugar de lamentarse por las turbias relaciones entre los poderes de la Unión –al modo como lo hacen los comentaristas y los asesores desempleados–, las pugnas, divisiones, polémicas, enfrentamientos, son una matriz para la formación de otras agendas políticas, de otras perspectivas, de otras llamadas de atención, de otros problemas, aunque estén tamizados por los intereses de los partidos y los representantes populares.

La agenda educativa de los primeros tres años del gobierno del cambio es un ejemplo de las posibilidades que genera esta nueva situación política. En la LVIII Legislatura, los diputados presentaron 37 iniciativas de ley con temática educativa. Los senadores 16. El Poder Ejecutivo sólo una. Los congresos estatales ninguna. De las siete iniciativas de ley aprobadas sólo una fue propuesta por el Ejecutivo, las otras seis fueron hechas por los legisladores. No son iniciativas menores: implican cambios constitucionales, así como definiciones estratégicas para el sistema educativo nacional, la investigación, la ciencia y el deporte. Cambios que no fueron iniciados por el Ejecutivo, tampoco por el partido en el gobierno, sino por las distintas fracciones parlamentarias.

## **EL GOBIERNO DEL CAMBIO EN LA EDUCACIÓN**

Después de revisar las acciones del Ejecutivo y las discusiones del Legislativo, las preguntas sobre la formación de la agenda educativa y los procesos de legitimación arrojan resultados contradictorios en la definición de un gobierno que tomó al cambio como bandera política y eje de transformación gubernamental.

En educación, los programas estratégicos no tuvieron más consulta legislativa que la sanción presupuestal, la glosa de los informes o del Programa Nacional de Educación. Becas, evaluación, escuelas de cali-

dad no han requerido modificaciones legislativas. El caso del INEE quizá sea paradigmático de las dificultades del nuevo presidencialismo. Acudió a todos los vicios corporativos de antes para firmar el Compromiso Social para la Calidad Educativa, y con ello desechó las propuestas parlamentarias para que fuera una institución autónoma, ciudadana, quizá regulada por el Legislativo. No propuso, utilizó los procedimientos de siempre, ahora avalados por comisiones del Congreso, de la iglesia y de la sociedad civil filopanista. Más allá de algunas denuncias momentáneas de miembros del Congreso, de comentaristas y disidentes del SNTE, no se objetó. Lo mismo sucedió con los programas emergentes. En realidad, el gobierno y la oposición comparten la misma visión de los problemas educativos, nadie disputa el horizonte estratégico del programa educativo de Fox. No se cuestiona ni su *ethos*, ni su racionalidad: se quedan en críticas puntuales, se quedan en la operación de los programas y no en su construcción lógica, menos en su problematización. Por eso puede utilizar los *decretazos*, las sorpresas y los acuerdos con la derecha educativa; por eso puede incluso recuperar iniciativas y decretos de ley del Legislativo que no correspondan a su lógica política, pero como efectos publicitarios, como efectos de poder derivados de una percepción. No importa que luego, en los hechos, sean cuestionados, muy difíciles de conseguir o inviables, como 8 % del PIB y la obligatoriedad de preescolar.

Los partidos políticos no han presentado una agenda de cambio del sistema educativo nacional, sino modificaciones en los derechos a la educación -en el mejor de los casos-, y en algunas condiciones presupuestales, institucionales y jurídicas, que rápidamente quedarán olvidadas por los cerrojos administrativos y financieros impuestos por el mismo gobierno. Nadie se pregunta, en el espectro político o institucional, sobre reformas del sistema educativo, lo educable del sujeto o las modalidades educativas del nuevo milenio. Mientras tanto, los programas estratégicos siguen una labor de zapa, destruyendo formas de identidad escolar, modalidades de cultura, tradiciones y valores, en provecho de otras, vinculadas a la competencia, al mercado o a las exclusiones.

En cuestiones político-legislativas, el Ejecutivo propuso poco o nada en materia educativa, siguió con los programas de siempre, anclado en

los amarres corporativos de siempre; sin embargo, privilegió programas excluyentes, competitivos. El Legislativo dispuso más, en particular dos decretos que no cuadraban bien con las estrategias gubernamentales, que corren el riesgo de volverse inútiles o muy difíciles de conseguir. El gobierno del cambio depende de los acuerdos con el sindicato, con la iglesia y la derecha educativa; los partidos tampoco han podido salirse del horizonte de racionalidad política marcado por el gobierno, sólo han propuesto modificaciones puntuales a los programas y algunos efectos secundarios o nocivos de éstos, sin cuestionar ni el modo en que se plantean los problemas, ni su importancia; siguen, sólo siguen, la lógica gubernamental.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio y edición), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductora*, México, CIDE, 2003.
- Chávez Presa, Jorge A. et al., *Fortalecimiento del Congreso de la Unión*, Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1996.
- Carbó, Teresa, “¿Cómo habla el poder legislativo en México?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, v. 49, núm. 2 (abril-junio, 1987) pp. 165-180.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002.
- Cobb, Roger W. y Charles Elder, “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en Luis F. Aguilar Villanueva (estudio y edición), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 77-104.
- Cohen, M. J. March y J. Olsen, “A garbage can model of organizational choice”, en *Administrative Science Quarterly*, N. 17, 1972, pp. 1-25.

- Delgado Wise, Raúl *et al.*, *México en el primer año de gobierno de Vicente Fox*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Domínguez Camacho, José Miguel, *La formación de la agenda de gobierno en México*, México, 1999.
- Hernández, María del Pilar (conferencista), *Curso de Técnica Legislativa*, México, Cámara de Diputados, Servicio de Información y Análisis, 2002.
- Hernández Chávez, Alicia, *La nueva relación entre legislativo y ejecutivo. La política económica entre 1982 y 1997*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Hisch, Joachim, “Observaciones teóricas sobre el estado burgués y su crisis”, en *La crisis del estado*, Editorial Fontanella, Nicos Poulantzas, Barcelona, 1976.
- Giugale, Marcelo, Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen, *Mexico, a comprehensive development agenda for the new era*, Washington, World Bank, 2001.
- González Chávez, Jorge, *El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: integración y facultades*, México, Cámara de Diputados, Servicio de Información y Análisis, 2000.
- Kingdon, John .W., *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown, 1997.
- , *Congressmen’s voting decision*, University of Michigan Press, 1989.
- Martínez, Ifigenia (coord.), *El nuevo poder del Congreso en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- Mora Donato, Cecilia, *Curso-Taller de Trabajo de comisiones parlamentarias en la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, Servicio de Información y Análisis, 2002.
- Moreno Collado, Jorge, *Conferencia sobre las Normas que regulan la formulación y presentación de dictámenes*, México, Cámara de Diputados, Servicio de Información y Análisis, 2001.
- Pedroza de la Llave, Susana Talía, *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, México, UNAM, 1997.
- Planas, Pedro, *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*, Lima, 2001.

- Pollack, Mark A., *Obedient servant or runaway bureaucracy?: Delegation, agency, and agenda setting in the European Community*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.
- PRI, *La agenda del PRI en el México del siglo XXI: bases para la plataforma electoral federal 2000*, Fundación México, Colosio, 1999.
- Rossell, Mauricio, *Congreso y Gobernabilidad en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Rancel Gadea, Óscar, *Refrendo y las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986.
- Rodríguez, Luis Dantón y Alejandro Spíndola Yáñez, *El marco jurídico de las políticas financiera, energética, educativa, de comunicaciones y transportes, social y de comunicación social*, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.
- Roet, Riordan, *El desafío de la reforma institucional en México*, México, Siglo XXI Editores, 1996.
- Sánchez Vázquez, Rafael, *Derecho y educación*, México, Porrúa, 1998.
- Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público. 1970-1999*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Valadez, Diego, *Derecho de la educación*, México, UNAM-Porrúa, 1997.
- Verón, Eliseo, *Efectos de agenda*, México, Gedisa, 1999.
- Villegas Moreno, Gloria et al., *Historia y desarrollo del poder legislativo*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- Zebadúa, Emilio y Leonardo Lomelí, *La política económica en el Congreso de la Unión, 1970-1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.



Esta primera edición de *La educación en el Congreso. La agenda educativa en la LVIII Legislatura*, estuvo a cargo de la Subdirección de Fomento Editorial de la Dirección de Difusión y Extensión Universitaria de la Universidad Pedagógica Nacional y se terminó de imprimir en noviembre de 2007 en los talleres gráficos de XXXXXXXXXXXX. El tiraje fue de XXXXX ejemplares más sobrantes para reposición.