

# **Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente**

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos  
**Doctorado en Estudios Científico-Sociales**



**Las capacidades institucionales de los gobiernos  
estatales y los grupos de interés. La transformación  
de la política pública en materia educativa en  
México.**

---

**TESIS** que para obtener el **GRADO** de  
**DOCTOR EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES**

Presenta: **ANDRÉS MORALES ARREOLA**  
Directora **DRA. AZUL AMÉRICA AGUIAR AGUILAR**

Tlaquepaque, Jalisco. 12 de julio de 2019.



## **Resumen del proyecto**

Este documento analiza la incidencia de los grupos de interés en las capacidades institucionales de los gobiernos estatales, con un énfasis particular en las políticas públicas en materia de educación; el texto presenta referentes teóricos sobre las capacidades institucionales con un impacto directo en el desarrollo económico y social de los ciudadanos, al tiempo que utiliza argumentos de la teoría de los grupos de interés como elementos explicativos del comportamiento y operación de esos entes en su relación con el gobierno.

A partir del análisis de los casos de Jalisco, Chihuahua y Zacatecas se toman elementos en el marco de la reforma educativa, para identificar las transformaciones importantes en los mecanismos de actuación y en sus resultados; la discusión está orientada a identificar y comprender los elementos que inciden en la interrelación de diversos actores sociales y que, a su vez, dan soporte político a las decisiones en materia de políticas públicas.

La investigación afirma que los mecanismos de operación de los grupos de interés en el sector educativo ponen en condición vulnerable a los gobiernos estatales, particularmente a los poderes legislativos, quienes son presionados por estos agentes durante el proceso de toma de decisiones públicas; con ello se presenta una afectación en sus capacidades institucionales, reflejada en las transformaciones que se hacen a las políticas públicas en la materia sin ejercer su función de contrapeso a la rama ejecutiva.

En la medida que un gobierno estatal cuenta con los recursos suficientes en términos técnicos, políticos y económicos, los grupos de interés encuentran una operatividad limitada para alcanzar sus fines, puesto que los tomadores de decisiones maximizan su capacidad de diseñar políticas públicas en apego a las demandas sociales y a los objetivos del grupo gobernante.

**Palabras clave: capacidades institucionales, política pública educativa, grupos de interés, arquitectura institucional, reforma educativa, gobierno estatal.**



## CONTENIDO

RESUMEN DEL PROYECTO .....	i
INTRODUCCIÓN .....	1
Métodos, técnicas y datos.....	9
Casos de estudio.....	18
Organización de la tesis .....	21
CAPÍTULO I. EL CONTEXTO DE LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013.....	24
1.1 Antecedentes de la reforma educativa en el plano federal .....	24
1.2 Descripción de los casos de estudio.....	40
1.2.1 El Estado de Jalisco .....	45
1.2.2 El Estado de Chihuahua.....	46
1.2.2 El Estado de Zacatecas.....	48
CAPÍTULO II. REFERENTES TEÓRICOS.....	51
2.1 Estado de la cuestión .....	52
2.2 Las capacidades institucionales .....	64
2.3 Los grupos de interés .....	73
2.4 La arquitectura institucional .....	85
CAPÍTULO III. EL ESTADO DE JALISCO .....	95
CAPÍTULO IV. EL ESTADO DE CHIHUAHUA.....	120
CAPÍTULO V. EL ESTADO DE ZACATECAS.....	140
CAPÍTULO VI. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CASOS DE ESTUDIO.....	158
6.1 Arquitectura institucional de las entidades federativas .....	159
6.2 Grupos de interés en las entidades federativas.....	169
6.3 Capacidades institucionales de las entidades federativas .....	182
CONCLUSIONES.....	206
BIBLIOGRAFÍA.....	223
ANEXOS .....	243
CURRÍCULO DEL ESTUDIANTE.....	255



## INTRODUCCIÓN

A mediados de los años 80, varios países de América Latina emprendieron una transición de dos vertientes; por un lado, los procesos de instalación o mejoría de sistemas democráticos y, por el otro, el desarrollo de agendas de reforma estructural con intervención en la política y en la economía<sup>1</sup>. Para el caso mexicano, el primer proceso se vivió en 1997 con la instalación de instituciones que permitieron contiendas electorales competitivas, que se concretaron con un sistema de tres partidos políticos nacionales con fuerza y el establecimiento de gobiernos divididos; sin embargo, el segundo proceso tuvo dificultades por la falta de acuerdos en torno a los cambios estructurales (Báez, 2016).

Los gobiernos divididos podrían considerarse el antecedente inmediato para que el presidencialismo mexicano haya detenido su curso desde antes de la alternancia, derivado de la flexibilización, la apertura y la democratización del sistema autoritario (Zamitiz, 2016). Este esquema de fragmentación del gobierno se repite en las elecciones federales de 2012, cuando emerge el sexto gobierno dividido en México, desde 1997, y con el regreso del Partido Revolucionario Institucional [PRI] a la Presidencia de la República, pero sin mayorías en el Congreso; esto colocó a los tres partidos nacionales ante la disyuntiva de continuar con el bloqueo de las iniciativas de reforma estructural, o trabajar en alianzas para su aprobación, esto mediante la aportación de contenido en la definición de políticas públicas con la finalidad de dotarlas de mayor legitimidad, con ello surge el llamado Pacto por México (Báez, 2016).

El pacto por México se convirtió en un instrumento para definir y controlar la agenda legislativa mediante el establecimiento de una dinámica especial en las cámaras del Congreso, con lo que se volvieron más productivas y lograron reformas a la Constitución y a las leyes secundarias para modificar profundamente el diseño institucional en áreas estratégicas y en diversos ámbitos públicos, principalmente con la creación y el

---

<sup>1</sup> Parte de estos procesos de reforma tuvieron incidencia en distintas políticas públicas, una de ellas fue la política educativa que se orientó hacia una modalidad de descentralización para seguir la tendencia en América Latina, y como un intento por debilitar el poder del sindicato de maestros en el sector. La última reforma en materia educativa en México, antes de la de 2013, se presentó en la década de los 90 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica [ANMEB], orientado a la descentralización de la política educativa para aumentar la cobertura y mejorar la calidad; los detalles de estos cambios pueden revisarse en el capítulo I. Antecedentes de la reforma educativa en el plano federal, donde se da cuenta de los puntos más importantes señalados en el documento.

fortalecimiento de organismos reguladores autónomos (Zamitiz, 2016). La primera reforma, de las llamadas estructurales, fue en el marco de la política pública en materia educativa.

A partir del contexto anterior, esta investigación toma como referencia la aprobación de la reforma educativa en México durante el año 2013, periodo en el que se modificó la Constitución mexicana para incluir los elementos de Servicio Profesional Docente y Evaluación Educativa en la política pública en materia de educación; la transformación educativa se enmarca en el Pacto por México del gobierno de Enrique Peña Nieto y eso explicaría la rapidez con que la modificación constitucional avanzó, sin embargo, las legislaciones locales muestran una variación en el proceso de adecuación con la norma federal, diferencias que atribuibles en gran medida a los intereses que intervinieron en ellas.

Para Héctor Zamitiz (2016) el pacto por México se considera una innovación en los mecanismos para el acuerdo político porque logró una cooperación más eficaz entre los actores políticos, con lo que se obtuvo la aprobación por el Congreso de reformas constitucionales que para muchos eran necesarias para el desarrollo nacional, cuyas consecuencias se materializaron en el trastocamiento de algunos aspectos del sistema político; por ejemplo, la modificación del modelo de negociación entre las élites gobernantes, guiado anteriormente por patrones como el clientelismo, los intereses de grupo, y otros elementos significativos que reflejan la falta de comprensión del contexto de pluralidad democrática iniciado a finales de la década de los noventa.

El Pacto por México surge como un mecanismo para impulsar las reformas necesarias para el país a través de un consenso entre las tres principales fuerzas políticas, como una respuesta al obstáculo de los poderes fácticos para el cumplimiento de las obligaciones del Estado; el esquema diseñado tuvo el objetivo de diseñar un conjunto de iniciativas para transformar políticas públicas orientadas a cinco acuerdos: 1) sociedad de derechos y libertades; 2) crecimiento económico, empleo y competitividad; 3) seguridad y justicia; 4) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y 5) gobernabilidad democrática. Es a partir del primer acuerdo que surge la inquietud por la reforma educativa, al reconocer que se ha avanzado en cobertura con el pendiente de elevar la calidad; para esto, se establece el compromiso de impulsar una reforma federal, de corte legal y administrativa,



orientada a tres objetivos iniciales: a) mejorar los resultados en las evaluaciones internacionales para la educación básica, b) incrementar la matrícula y la calidad de los sistemas de educación superior, y c) recuperar para el Estado mexicano la rectoría del sistema educativo nacional (Consejo Rector del Pacto por México, 2012).

De la reforma educativa resultó la institucionalización del proceso de evaluación docente con la intención de apoyar la gobernanza del sistema educativo, con el desplazamiento de la influencia y la participación sindical en el asunto y en el diseño y la operación de los modelos de modernización educativa. Así, la modificación constitucional le otorgó cierta autonomía al gobierno federal y a los gobiernos locales para construir capacidades institucionales en el rubro educativo, con nuevas reglas y procedimientos para manejar las relaciones y las negociaciones con los organismos gremiales y con las organizaciones sociales. La reforma educativa diseñó un modelo de gobernanza profesional con orientación a evaluar los resultados de los beneficios sociales esperados, con un proceso de coordinación basado en el acuerdo, en la negociación y en el intercambio para la asignación y la distribución de los recursos (Hernández, 2016).

De esta manera, la reforma educativa surge de la primera coalición político – legislativa que se da en México con relativa estabilidad, en la que se presentaron compromisos del ejecutivo mediante la adopción de políticas públicas y del legislativo a través reformas legales; esto sin dejar de lado las negociaciones entre el Presidente de la República y los líderes nacionales de los principales partidos políticos (Báez, 2016), lo que daría como resultado una respuesta prácticamente uniforme en la implementación de las reformas en el ámbito local por las alianzas de las principales fuerzas políticas.

A partir de la reforma federal al sistema educativo, lo esperable sería una introducción rápida y sencilla de las modificaciones en el contexto de las entidades federativas; sin embargo, se han identificado variaciones importantes en las transformaciones de los sistemas educativos estatales, por lo que esta investigación asume que los grupos de interés que existen en un estado del país, así como el arreglo institucional de la demarcación tienen una influencia directa en el proceso de decisión del Estado sobre las políticas públicas. Esta interacción de grupos de interés, en el marco de una arquitectura institucional, son

determinantes en el desarrollo de las capacidades institucionales del gobierno para mantener la rectoría estatal de un sector estratégico del desarrollo.

El análisis de la división de poderes en México ha dejado en claro que la Presidencia de la República ya no cuenta con el poder de antaño para sacar adelante sus objetivos, pues ahora las políticas públicas son el resultado de la colaboración entre el gobierno federal, los partidos políticos representados en el Congreso, y la sociedad civil que se organiza para promover aspectos compartidos con la ciudadanía (Béjar, 2016).

El sector educativo en el proceso reformador, al igual que otras modificaciones de política pública, presentó dos visiones preponderantes. Se ha documentado que las reformas estructurales, particularmente la educativa, parten del principio de que la competencia y los mecanismos del mercado son la solución más apropiada para los retos nacionales; a través de los cambios se intenta combatir a los monopolios poderosos y a los grupos de poder que crecieron al amparo de gobiernos anteriores a los que terminaron por controlar, estos postulados desembocan en principios compartidos por recomendaciones promovidas por los organismos económicos internacionales (Espinoza & Johansson, 2016). Por otro lado, aún sin el protagonismo habitual y la movilización de sus integrantes, el magisterio y sus organismos gremiales participaron en el proceso de reforma mediante la presentación de propuestas de redacción de las leyes secundarias, con la intención primordial de garantizar los derechos laborales adquiridos (Hernández, 2016).

En el contexto antes mencionado, donde se ubican dos visiones aparentemente contrapuestas de una misma política pública, surgen situaciones donde se observa al Estado como un jugador no neutral de la arena de decisiones; además, se le ubica como un sujeto influido por la asesoría y las acciones de grupos sociales ligado a la cúpula empresarial y a los organismos internacionales [como Mexicanos Primero A. C.], que posicionaron en la opinión pública la necesidad de arrebatarse el control del sector al otrora poderoso sindicato magisterial [SNTE].

En un esquema en el que el Estado toma partido por una visión, surge la interrogante sobre la verdadera capacidad de éste para definir y para orientar una política pública; esto al partir del argumento de que el aparato estatal tendría la legitimidad y la autonomía para

definir la mejor visión de las cosas, así como para tomar las mejores decisiones hacia la implementación de ésta. Por el contrario, en el proceso de reforma educativa se observa un Estado dominado por la visión del mercado [al proponer planteamientos de la OCDE para la medición de los indicadores de desempeño] como solución a los problemas de calidad en la provisión de los servicios públicas; aunque también la condición previa a los cambios pone de manifiesto el control ejercido por el poderoso sindicato magisterial, que había detentado la hegemonía en el sector prácticamente desde la época de su creación.

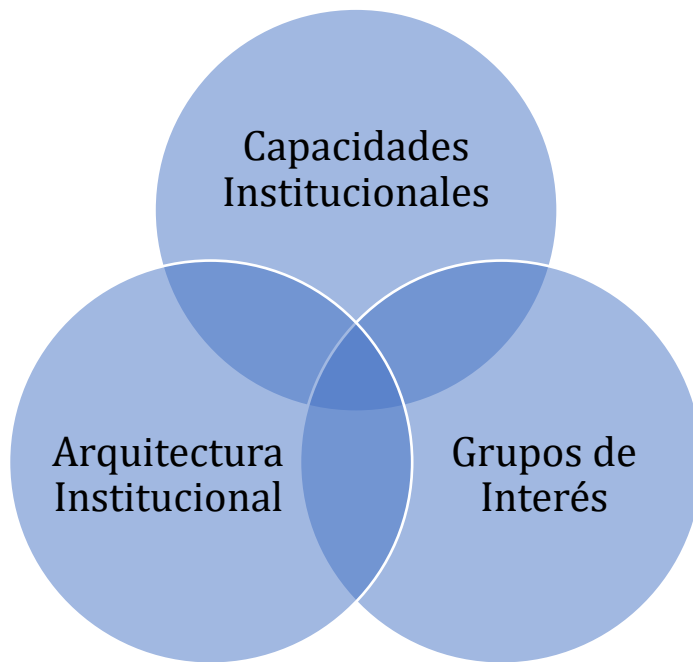
Al proceso nacional de reforma educativa habría que sumarle las condiciones en que la federación intentó aterrizar los contenidos de la reforma en las entidades federativas, pues muestra de mejor manera la disputa entre sectores que intentan adquirir la hegemonía en el sector al no apreciarse uniformidad en los procesos legislativos ni en los resultados obtenidos, esto a pesar del Pacto por México como convenio marco entre las fuerzas políticas. Por lo anterior, surge una pregunta que intenta responderse a partir de la evidencia presentada por esta investigación: ¿Qué elementos impactan de forma significativa a las capacidades institucionales de los gobiernos estatales en el proceso de armonización legislativa de las políticas públicas federales?

Del análisis preliminar y del estado de la cuestión, se plantea que la influencia y los mecanismos de operación de los grupos de interés en el sector educativo, hacen variar el proceso de legislación de políticas educativas en las entidades federativas; a mayor grado de incidencia de las agrupaciones sobre los gobiernos estatales, mayor es el nivel de afectación de sus capacidades institucionales para la transformación de las políticas públicas en la materia.

Sin embargo, de la investigación se desprende también que los grupos de interés requieren condiciones para operar. El arreglo institucional de las entidades federativas favorece o limita su influencia, al tiempo que permite o restringe las herramientas de operación como el cabildeo, la representación, y la movilización para incidir en las decisiones del gobierno estatal en materia de políticas públicas educativas; al aprovechar la configuración de la arena pública y los mecanismos de acción de que disponen, estas agrupaciones adquieren la capacidad de encaminar sus prioridades como necesidades de la

sociedad en general, y procuran defender sus prerrogativas a partir de la distribución de recursos públicos con criterios poco imparciales e ineficientes. La relación se muestra en el esquema insertado en la figura 1.

Figura 1. Esquema de relación entre variables



*Fuente: elaboración propia*

Así pues, el objetivo general de la investigación es identificar la incidencia que tienen los grupos de interés en las capacidades institucionales de los gobiernos estatales en México, para mantener la rectoría del Estado en la política educativa; el referente empírico es el proceso legislativo de introducción de la reforma constitucional de 2013 en las entidades federativas. Para alcanzarlo, el trabajo tiene los siguientes objetivos específicos:

- ✓ Describir el proceso de la transformación de la política educativa en México.
- ✓ Analizar las responsabilidades de los gobiernos estatales en materia educativa a partir de las reformas educativas más importantes.
- ✓ Estudiar el concepto de capacidades institucionales en gobiernos subnacionales, concretamente en el gobierno estatal.

- ✓ Estudiar el concepto de grupos de interés y su relación con las capacidades institucionales del gobierno estatal.
- ✓ Identificar la presencia de grupos de interés en el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas en materia educativa.
- ✓ Analizar el arreglo institucional de las entidades federativas para identificar condiciones que favorecen/inhiben la operación de grupos de interés.
- ✓ Recolectar, sistematizar y revisar el proceso legislativo de introducción de la reforma educativa en las entidades federativas seleccionadas.

Se considera que la investigación resulta relevante y pertinente porque pretende abordar la acciones de grupos de interés en materia educativa y el impacto de éstos en las capacidades institucionales de los gobiernos estatales; la importancia surge como consecuencia del papel que han adquirido los gobiernos subnacionales en materia de políticas cruciales para la calidad de vida de la población [como es el caso de la educación], y que son producto de procesos de descentralización explícitos para los que se requiere contar con una estructura central poderosa y competente, capaz de promover coordinación intergubernamental y de toma de decisiones nacionales en su esfera de competencia (Flamand & Moreno, 2014).

A la luz de la reforma educativa recién promulgada, esta investigación ha encontrado que México se encuentra en un momento importante en materia educativa con las reformas legislativas relacionadas con ese sector, que son importantes como primer paso para fortalecer la autoridad del Estado en esta materia (CIEP - SXE, 2015); esta oportunidad histórica abre el desafío de implementar a cabalidad los preceptos legales aprobados, para lo que es necesario poner atención en el desempeño local en este rubro a efecto de alcanzar los objetivos en cada entidad para armonizarlos de modo tal que se atienda el mandato constitucional y se superen las reglas no escritas que lo contradigan (Calderón, 2014). La relevancia del debate en materia educativa, como política derivada del Pacto por México, tiene que ver con que sus objetivos se convertirán en marco de referencia de la política del

sector para toda la década por la diversidad de actores involucrados (Del Castillo & Valenti, 2017).

La reforma educativa es sólo el referente para ilustrar la competencia política que está acompañada de la disputa entre los intereses y los propósitos que se encuentran presentes en la sociedad y que buscan llamar la atención de los tomadores de decisiones, con la intención de asegurar que su visión de los problemas y de sus soluciones se tomen en cuenta, por lo que se mina al corporativismo como forma para negociar entre los actores sociales y la autoridad (Béjar, 2016).

Las coincidencias entre las reformas del Pacto por México, en particular la educativa, con las recomendaciones de los organismos internacionales llaman la atención; los cambios en la educación parten del punto de vista del Banco Mundial para mejorar su calidad mediante la evaluación (Espinoza & Johansson, 2016). A esto hay que sumar la respuesta y el involucramiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil [OSC] que, aunque ha sido menor, han participado gracias a la apertura de espacios que aún quedan pendientes por establecerse en un marco institucional que favorezca la expresión de sus opiniones y su conocimiento especializado (Béjar, 2016).

La visión preponderante de los organismos internacionales plasmada en la reforma educativa orilló a los actores legislativos y a los gubernamentales a buscar la desactivación de un conflicto con las organizaciones gremiales, esto para evitar su impacto negativo en el proceso de coordinación con los distintitos niveles de autoridad local; sin embargo, por la dinámica propia del país, la negociación queda supeditada a los equilibrios entre factores políticos, como el gobierno y los partidos, así como los grupos internos de poder de cada una de las instituciones involucradas (Hernández, 2016).

De lo anteriormente expuesto emerge la importancia del tema, que se explica mayormente por dos consideraciones: 1) la ausencia de estudios que se enfoquen en los actores de nivel intermedio del sistema educativo a efecto de encontrar las modalidades para su organización y su articulación, así como el papel que éstos desempeñan dentro del sistema y las capacidades que tienen o desarrollan para incidir o influir en la búsqueda de la equidad;

y 2) el papel crítico que los actores de nivel intermedio desempeñan en el sistema educativo (Gvirtz, y otros, 2009).

La investigación de los grupos de interés tiene su fundamento en la búsqueda de una concepción más amplia del proceso político desde una perspectiva integral, algo que permite abrir un enfoque más allá de las instituciones gubernamentales; se trate de identificar los problemas que surgen en la elaboración de políticas públicas en sociedades con deficientes mecanismos para articular las demandas políticas, pues permite localizar los tipos de intereses en juego, las demandas, las arenas de lucha y las reglas de la competencia. Una investigación adecuada en este tema incluye la posibilidad de realizar comparaciones entre unidades de análisis diferentes para examinar el sistema de grupos de interés y sus relaciones con la estructura social y cultural (Almond, 1963).

Se sabe que, en adelante, el Congreso asumirá un papel relevante en la elaboración de políticas públicas, pues emerge como un espacio imprescindible para la construcción de coaliciones que permitan el diseño de éstas; de aquí surgen nuevos actores al interior, como las comisiones legislativas, que son responsables de dictaminar las iniciativas presentadas, por lo que serán un referente obligado en el análisis de la agenda nacional. Por tratarse de instancias que reciben información, todos los grupos, las asociaciones, los especialistas y los actores intermedios interesados en influir en las decisiones parlamentarias estarán obligados a tocar su puerta (Béjar, 2016).

Diversos estudios han mostrado la relevancia de los actores de niveles intermedios para la puesta en marcha y la redefinición de cualquier política pública, incluso sostienen que éstas agrupaciones no sólo desarrollan tareas de carácter operativo, sino que además tienen capacidad para tomar ciertas decisiones que afectan los aspectos sustantivos de la política y, por consecuencia, sus resultados y logros; los procesos decisorios son complejos y requieren el análisis de los espacios institucionales informales en los que las decisiones son transformadas o adaptadas a su contexto de aplicación (Gvirtz, y otros, 2009).

## **Método, técnicas y datos**

A grandes rasgos se considera en cierto modo implícito en la ciencia política un marco de referencia comparado (Sartori, 1984), ésta desarrolla enfoques centrados en algunos principios que trascienden las divisiones tradicionales entre lo cuantitativo y lo cualitativo en la investigación social (Ragin, 2014). El método comparado es definido como uno de los métodos básicos para establecer proposiciones empíricas generales, es considerado como un mecanismo para descubrir relaciones empíricas entre variables y no como un instrumento de medición (Lijphart, 1971).

La comparación inicia al especificar una variable dependiente y algunas independientes que intentan explicarla, idealmente esto surge a partir de literatura académica; los investigadores regularmente prueban las teorías mediante la recolección de datos que se asumen, provenientes de alguna población observable, enfocados en algún universo dado, todo depende si el número de casos es pequeño, si son muestras de observación o si el número de casos es grande (Ragin, 2014).

En este trabajo se busca comparar los fenómenos educativos ocurridos en las entidades federativas, mismas que no necesariamente continuaron con la línea nacional de reforma educativa a pesar de contar con fuerzas políticas representadas en el Pacto por México, para determinar la redistribución de poder en el sistema educativo. Según Giovanna Valenti (2017) estos reacomodos resultan atribuibles a la asignación de un rol distinto al Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEE], a los gobiernos estatales y al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [SNTE]; esta redistribución plantea interrogantes sobre la gobernabilidad del sistema, pues modifica sustancialmente el espectro de acción del sindicato que ha sido pieza clave en la gobernanza del sector y del país, y que ahora podría presentar resistencia porque los cambios porque se trata de una reforma concebida verticalmente en la que los actores locales no presentaron su punto de vista y sería difícil conseguir su cooperación por haber sido excluidos en la toma de decisiones.

Bajo el contexto anterior, con el antecedente inmediato de la investigación puesto en la reforma educativa aprobada en el año 2013 en el orden federal, se analizan los dos componentes esenciales de la política pública: el servicio profesional docente y la evaluación educativa; esta modificación derivó, en el marco de un andamiaje federalista, en la



adecuación de los marcos legales en lo subnacional para introducir en las entidades federativas una reforma en la misma materia. Los resultados esperables en la modificación al esquema local eran legislaciones con los componentes esenciales de la política federal, con las particularidades propias de cada entidad federativa; sin embargo, en el recorrido por los procesos políticos de introducción de la reforma educativa en el contexto estatal, se han apreciado variaciones en la política pública que llevan a determinar que las entidades federativas optaron por alinearse o no alinearse a las disposiciones federales. A partir de estos hechos, se presenta un impacto en las capacidades institucionales del gobierno estatal para efectos de la política pública.

Las variaciones en los procesos legislativos, que derivaron en la reforma educativa en los gobiernos estatales, llevan a suponer que el proceso político de avance de la legislación en el terreno local fue heterogéneo, lo que podría parecer normal en el marco de un sistema federal; sin embargo, las diferencias en los mecanismos para atender, o incluso no atender, los esquemas de servicio profesional docente y el de evaluación educativa, vuelven necesario el enfoque de la atención en la comparación de los sucesos legislativos que le otorgaron a los estados la alineación o no alineación con la norma federal, al igual que conocer el rol de los grupos de interés en estos resultados.

Por tratarse de una comparación entre entidades federativas, es destacable que la investigación en ciencias sociales identifica dos vertientes en el método comparado: la estadística y la histórica (Panebianco, 2002), para el caso de esta investigación los datos disponibles posibilitan la mezcla de ambas variantes del método.

Un elemento destacable es que los trabajos de Sartori (1984) identifican algunos elementos importantes para justificar el método comparado, entre las que destaca la posibilidad de verificar o falsificar si una hipótesis aplica a determinados casos; y en ese sentido se menciona que también es normal recurrir a diversos medios para obtener información representativa al seleccionar diversos casos, con un procedimiento basado en el sentido común y en criterios pragmáticos, sin perder de vista el criterio de elección basado en la homogeneidad/heterogeneidad de los casos (Bartolini, 1996).

Expuesto lo anterior, y dado que las investigaciones de corte comparado muestran una tendencia al uso de un pequeño número de casos para encontrar causalidad en el análisis de problemas sociales, con el intento de inferir la existencia/ausencia de algún argumento que permita relacionar una variable dependiente con la independiente (Liebersson, 1991), esta investigación se enfoca en tres casos de análisis a partir de la clasificación por la tipología de resultados en su reforma educativa local. Estos tres casos son paradigmáticos de cada uno de los tipos establecidos, por lo que son suficientes y la inclusión de casos adicionales no aporta necesariamente más explicación al argumento que se desarrolla en este trabajo.

Es en este contexto de cambios a la normatividad educativa del país, donde el eje central de las modificaciones radica en la situación laboral del magisterio [como actor preponderante del proceso educativo] resulta conveniente el análisis de las razones para la variabilidad en los resultados en el proceso de armonización de las leyes locales en materia educativa; la segmentación de los casos permite analizar algunos representativos de cada grupo, a fin de identificar las particularidades y explicar sus resultados en función de sus condiciones políticas e institucionales.

En ese sentido, a partir de la conjugación de las distintas variables presentadas por Graciela Bensusán y Luis Arturo Tapia (2017) para los contextos locales, se delinean tres escenarios para clasificar los procesos reformadores en el ámbito estatal: 1) sostenimiento del *statu quo*, donde persisten los obstáculos y el control vertical del SNTE para seguir siendo el principal negociador en materia laboral; 2) la aceptación del modelo, donde el gobierno estatal avanza en las reformas y logra aterrizar el contexto nacional a su área de competencia; y 3) el cambio social, que supone un proceso más complejo en el que se transforman viejas prácticas informales en esquemas más institucionalizados y transparentes para transitar hacia la evaluación educativa. Cualquiera de las atmósferas en que se encuentra alguna entidad federativa, pasará por la aduana del Congreso del Estado, donde se definirá el rumbo de la política educativa local.

El primer caso seleccionado es Zacatecas, entidad federativa que forma parte del grupo de estados que intentó mantener el *statu quo* en su proceso legislativo al aprobar una ley de educación que generaba dos regímenes para los maestros: por un lado, la reforma

educativa aplicable a los nuevos ingresos al sistema educativo; por el otro, permanencia de los derechos adquiridos para los docentes dentro de la nómina educativa. El segundo análisis es Chihuahua, como representante de las demarcaciones que aceptaron el modelo propuesto por la federación; pese a que se hicieron modificaciones donde fue necesaria la intervención de la Secretaría de Educación Pública [SEP] para corregir, finalmente la reforma se aprobó en los términos de la ley general. Finalmente, el tercer caso es Jalisco, como miembro del grupo de localidades que transformaron la política educativa con alcances mayores al modelo nacional, en gran medida a partir de los avances previos en temas como la carrera magisterial y la evaluación de los docentes.

Es a partir de lo revisado que la metodología comparada resulta pertinente porque permite evaluar los efectos que tienen los grupos de interés en la adopción de política públicas y, por lo tanto, en las capacidades institucionales de los congresos estatales; la investigación no pretende evaluar la pertinencia o la poca efectividad de la política pública federal, sino evaluar el proceso político por el que las entidades federativas superaron, igualaron o ignoraron los contenidos esenciales de la reforma federal en sus jurisdicciones.

A nivel nacional la reforma se aprueba prácticamente por unanimidad, atribuible en gran medida a los acuerdos del Consejo Rector del Pacto por México que aglutinaba una amplia mayoría legislativa y a la detención de Elba Esther Gordillo para desactivar la oposición del SNTE; sin embargo, se registraron problemas y diferencias en su implementación en los estados por la falta de compromiso de algunos gobernadores y la fuerza de grupos del magisterio en varias localidades (NAC-001, 2016).

Esta investigación comparada cualitativa se centra en el análisis de un número reducido de casos y se han privilegiado dos técnicas para la recolección de datos: 1) la entrevista cualitativa, que utiliza la conversación como elemento de estudio para conocer los puntos de vista de actores involucrados en los hechos sociales; y 2) la documental, que se centra en el análisis de documentos para utilizar su contenido como datos de observación cualitativa.

A partir de la exposición de las técnicas de investigación, esta se valió de instrumentos para recolección de datos a fin de sistematizar su manejo y obtener conclusiones relevantes;

entre éstos destaca la guía de entrevista cualitativa [ver anexo 1], que se orientó a conocer datos específicos del papel de diversos actores en el proceso legislativo de la reforma en el orden estatal. Esta entrevista se segmentó en tres grupos, y fue diferenciada a partir del actor de que se trató.

A partir de entrevistas y diálogo con personajes ligados al proceso de negociación ha sido posible identificar la incidencia de organizaciones de la sociedad civil que participaron en la confección de la iniciativa de reforma educativa aprobada por el Congreso de la Unión, materializada a través de la conformación del Pacto por México como núcleo vertebrador de las fuerzas políticas en impulso a la gobernabilidad del país; este instrumento implicó el intercambio de intereses para negociar las llamadas reformas estructurales entre las que destacó la educativa como una exigencia de diversas organizaciones civiles que buscaban limitar el poder sindical en la asignación de plazas y el manejo de los recursos humanos, por lo que se ha hecho énfasis en el contenido laboral de la normatividad dado que la historia del sector educativo trae una fuerte carga de luchas y conquistas laborales como eje central del sistema educativo.

Mediante análisis exploratorios al campo fue posible identificar, por lo menos, dos grupos con intereses distintos en la política educativa: por un lado, el conglomerado de organismos de la sociedad civil que finalmente encabezado por la agrupación Mexicanos Primero A. C., y que tuvieron una participación de asesoría directa a los legisladores federales para la redacción de la reforma educativa; por el otro, la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que tuvo participación como organismo gremial y que también operó desde la arena legislativa con su brazo político, el Partido Nueva Alianza [PANAL].

Estos hallazgos exploratorios permitieron rastrear la presencia de los grupos, como variable independiente de la tesis, dentro de los casos de estudio. De esta forma, se identificó la presencia del SNTE en todos los casos seleccionados, con la particularidad de que mostró una fortaleza diferenciada en cada entidad federativa; es decir, su capacidad para influir en las decisiones del gobierno en turno estuvo en función de factores electorales, mecanismos de presión, negociaciones económicas, entre otras.

Así, por ejemplo, en Zacatecas tuvieron la capacidad de apoyar el proyecto electoral del gobernador desde la campaña y “sugerir” el nombramiento del Secretario de Educación del Estado una vez conformado el gobierno; esto se suma a la posibilidad de movilización de los maestros para presionar por los cambios legales, condición que los llevó a impulsar una ley a modo para proteger los derechos previamente adquiridos por el magisterio. Esta legislación pudo operarse desde el Congreso del Estado mediante el PANAL, quien presidió la comisión de educación como órgano responsable de dictaminar la iniciativa presentada por el gobernador y llevar al pleno la propuesta que se convirtió en mandato legal.

En el caso de Chihuahua, el sindicato también estuvo presente con una condición similar a la de Zacatecas al haber apoyado electoralmente al gobernador; sin embargo, la capacidad del gremio magisterial sólo le dio la oportunidad para negociar intercambios clientelares con el gobierno en turno, puesto que tuvo la posibilidad de gestionar la incorporación al SNTE de los profesores de las universidades tecnológicas [recientemente creadas en la entidad]. También en Chihuahua fue notoria la presencia del PANAL en el proceso de reforma, puesto que presidió la comisión de educación del Congreso estatal y su representante dictaminó los procesos de cambio en la política educativa de la entidad.

Por lo que respecta a Jalisco, el sindicato de maestros tuvo una presencia poco exitosa en el proceso legislativo, sólo presentó propuestas ante la comisión de educación del Poder Legislativo, que se encontraba presidida por un ex Secretario de Educación en los sexenios panistas y con quien tenían diálogo los maestros; los intentos del gremio magisterial no lograron prosperar por tres factores fundamentales: 1) el margen de negociación salarial del gobierno del Estado para con los profesores de la nómina estatal, 2) las presiones de grupos de la sociedad civil para no contravenir los mandatos de la ley general, y 3) la nula presencia del PANAL en el Congreso del Estado y su participación electoral fuera del proyecto del gobernador.

Es precisamente en este último caso donde se identifica la participación de Mexicanos Primero, pues las entrevistas y la evidencia encontrada dan elementos para señalar que fueron ellos los principales impulsores de la aprobación de la reforma educativa en la entidad; esto pone a Jalisco como la única entidad federativa donde se hizo evidente la

presencia de grupos de la sociedad civil de forma tan decidida, en el resto de los estados la sociedad participó de manera testimonial y sin una vertebración y una estrategia como la seguida en Jalisco.

Los acercamientos al campo permitieron identificar una variable interviniente en el análisis: la arquitectura institucional. Al verificarse la presencia de un grupo en todos los casos estudiados, con un efecto diferenciador en los resultados, se recurre a la literatura para encontrar que la forma en que se operan las instituciones de un Estado tienen la posibilidad de permitir o limitar los efectos de los grupos de interés sobre las decisiones de política pública; de esta forma, ha sido posible establecer en las instituciones legislativas la unidad de análisis para encontrar relaciones causales entre los grupos de interés y las capacidades institucionales del gobierno estatal.

Dado que la reforma se procesa en el Congreso del Estado para derivar en una política pública local, se toma a las legislaturas estatales como los referentes empíricos para recabar datos; de esta forma, es factible determinar la relación que el legislativo tiene con los grupos interesados en la política educativa, y las formas en que éstos operan para incidir en el resultado final del proceso político en un marco institucional determinado.

Expuestos los antecedentes se considera pertinente el método comparado para el análisis del objeto de estudio puesto que se trata de hechos de naturaleza política en los que existe una preocupación por un tema relevante y vagamente definido (Pérez-Liñán, 2010), como es el caso de los procesos legislativos subnacionales, en los que se pretenden ordenar segmentos de los sucesos en sentido lógico para aclarar preguntas como la incidencia de los grupos de interés en las políticas públicas; el uso de la comparación otorga los elementos para comprender contextos, actores, tiempos y procesos en el ámbito local por la diferenciación detectada en la exploración de campo (Aguilera, 2011).

Sin la posibilidad de comparar los casos, sería poco probable identificar el modelo que ayudó a explicar la incidencia de los grupos de interés en la política educativa; mediante la comparación se logra verificar y poner a prueba la hipótesis de los mecanismos y acciones utilizados por los grupos de interés, así como la arquitectura institucional, tienen efectos en la adopción de una política pública en el ámbito local.

Por lo anterior, se propone establecer un listado de actores clave en el proceso [mostrado en el cuadro 1] para realizar una entrevista cualitativa en la que se obtenga información sobre los grupos de interés y las herramientas de éstos durante el periodo de discusión en lo local; mediante los datos recabados y los contextos políticos de cada demarcación será posible establecer relaciones entre las variables estudiadas, de tal manera que puedan obtenerse aproximaciones explicativas de los hechos que rodearon un proceso tan complejo.

Cuadro 1. Listado de actores clave para entrevista cualitativa

JALISCO	CHIHUAHUA <sup>2</sup>	ZACATECAS <sup>3</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD en el Congreso Local<sup>4</sup>.</li> <li>▪ Titular de la Comisión de Educación del Congreso Local.</li> <li>▪ Representantes de OSC.</li> <li>▪ Representantes de organismos empresariales.</li> <li>▪ Líderes del SNTE en su sección estatal y sección federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PANAL en el Congreso Local.</li> <li>▪ Titular de la Comisión de Educación del Congreso Local.</li> <li>▪ Representantes de organismos empresariales.</li> <li>▪ Líderes del SNTE en su sección estatal y sección federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PANAL.</li> <li>▪ Titular de la Comisión de Educación del Congreso Local.</li> <li>▪ Representantes de organismos empresariales.</li> <li>▪ Líderes del SNTE en su sección estatal y sección federal.</li> </ul>
<b>ACTORES PARA ESTUDIO EXPLORATORIO<sup>5</sup></b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Directivos de SUMA x LA EDUCACIÓN.</li> <li>▪ Diputados Federales de fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD.</li> <li>▪ Integrantes de la Comisión de Educación del Senado de la República.</li> <li>▪ Ex Dirigente de sección estatal del SNTE.</li> <li>▪ Ex Secretario de Educación, Cultura y Deporte.</li> </ul>		

*Fuente: elaboración propia*

<sup>2</sup> No se documentaron organizaciones de la sociedad civil con una incidencia en la reforma educativa local.

<sup>3</sup> Sólo algunos organismos empresariales participaron en la discusión de la reforma, sin una incidencia clara para su desarrollo.

<sup>4</sup> El Partido Nueva Alianza [PANAL] no contó con representación legislativa en la legislatura donde se discutió la reforma educativa.

<sup>5</sup> Las entrevistas de los actores indicados en esta sección corresponden a personas que facilitaron información que permitió ubicar el contexto de la reforma, sus testimonios fueron utilizados para la aproximación de campo.

A efectos de realizar el trabajo de campo, se repartieron solicitudes de entrevista a los actores involucrados en el proceso mediante formato de carta que se muestra en el anexo 2; esto con la intención de contactar de manera formal a los actores, al tiempo que se busquen los acercamientos a través de redes de contactos con los mismos.

Esta investigación se enmarca en el análisis de la política pública en materia educativa, con énfasis en el proceso de reforma de las leyes locales, por lo que el proceso para recabar información y datos para el estudio implica la documentación de las versiones del proceso dichas por los representantes involucrados en la armonización legislativa en los estados; en ese mismo sentido, las actividades con mayores dilemas éticos son las entrevistas con actores involucrados en las decisiones, y la información documental relacionada con los pormenores del proceso legislativo y presupuestal.

En virtud de lo anterior y, en primer término, resulta importante establecer el compromiso de reservar totalmente el anonimato de quienes participen como informantes del proceso legislativo y de decisiones; para ello, el investigador dispone de un listado de entrevistados en los que se hace registro de los participantes, así como la fecha de entrevista, en una secuencia numérica, los resultados se muestran en el trabajo final con referencia a las entrevistas y se incluyen en ella las participaciones del personal de apoyo de los entrevistados o de personas cercanas que tuvieron rol protagónico en el proceso.

En segundo término, para el manejo adecuado de la información gubernamental que se proporcione para efectos de la investigación esta será debidamente citada como fuente bibliográfica si corresponde a documentos de carácter público; en cambio, aquellos que sean proporcionados con categoría confidencial, seguirán un proceso similar al de los informantes de las entrevistas. Cabe mencionar que toda la información generada por la documentación que se revise será incorporada al texto bajo criterios de veracidad, objetividad y transparencia.

## **Casos de estudio**



Como ya se ha mencionado el resultado esperable de la legislación estatal en materia educativa, en el marco de un sistema federal, sería una política pública matizada al contexto local, pero con los componentes esenciales de la política federal; para los estados en México la heterogeneidad se hizo evidente en tres categorías, de las que se ha seleccionado un caso representativo por cada una de ellas: 1) las entidades que adoptaron el modelo nacional e incluyeron en sus normas la esencia de la política federal, cuyo caso de análisis es Chihuahua; 2) las entidades que impulsaron el cambio y que han ido más allá, incluso han mejorado, lo dispuesto en los esquemas federales, como Jalisco, donde se presentaban avances en materia de evaluación; y 3) aquellos Estados que fueron omisos en la inclusión de las disposiciones federales en su legislación en la búsqueda por mantener el *statu quo*, donde se selecciona a Zacatecas para estudio.

Derivado de la tipología descrita, así como de los antecedentes sobre método comparado, se determina la selección de casos a partir de dos criterios relevantes: 1) como sugiere Leonardo Morlino (2014) que tengan una comparación horizontal [todos son entidades federativas] y área temporal longitudinal [tuvieron un proceso legislativo para armonizar sus leyes locales]; 2) el foco de atención debe estar en casos que puedan compararse (Lijphart, 1971), todos los casos seleccionados fueron entidades con proceso legislativo realizado, con gobernador emanado del mismo partido que el Presidente de la República, con iniciativas turnadas por el gobernador del Estado, pero con un resultado en el plano legislativo diferente: en Jalisco se adoptó sin problemas la reforma federal, en Chihuahua sufrió un par de modificaciones el proyecto (que fueron subsanadas en un proceso legislativo posterior) y Zacatecas entidad cuya reforma local salió en contradicción con la reforma federal. Así el proceso de selección sigue el parámetro de los sistemas más similares o *most similar system design*, esto es, se eligieron casos (estados) similares en un amplio número de características —forma gobierno, proceso de reforma local, partidos en el ejecutivo— pero cuya variable dependiente tiene a variar —el resultado de la reforma es diverso en los tres estados— (Ragin C. e., 2001).

Así las cosas, a partir del análisis de los casos de Jalisco, Chihuahua y Zacatecas, esta investigación busca contrastar el rol que los grupos de interés han jugado en la configuración

de la política educativa a partir de la reforma de 2013; con la comparación de sus resultados a partir de la esencia de la política federal, se sientan las bases para analizar la relación existente entre la calidad de los gobiernos estatales y los grupos de interés.

Los casos se han seleccionado a partir de la tipología de las entidades federativas durante su proceso de armonización de la normatividad local con la reforma educativa federal pues, a pesar de la rapidez con que se avaló la modificación constitucional por las legislaturas locales, se observó que la homologación de las leyes secundarias en lo local tuvieron variaciones en cuanto a lo sustancial de la iniciativa presidencial; los casos oscilan entre extremos, donde se presentaron deficiencias y omisiones [como Zacatecas] que derivaron en controversias constitucionales para impedir la deformación del planteamiento inicial, hasta otros [como Jalisco] donde las disposiciones superaron la expectativa al respecto. Esta variabilidad podría ser explicable por la presencia de grupos locales que inciden en las políticas públicas a partir de los intereses que promueven. La investigación se concentra en el análisis de grupos como el sindicato de maestros, la cúpula empresarial y asociaciones civiles cuyo rol fue determinante en la adopción de la reforma.

El SNTE se ha constituido en el grupo de presión más importante dentro del sistema educativo por su marcada influencia en las políticas educativas y en su ejecución, se le ha considerado agente de mediación que es reconocido y promovido por el Estado y ha controlado la asignación de plazas, los ascensos, las permutas y otros beneficios laborales para sus agremiados; se ha demostrado la existencia de redes informales de clientelismo en todos sus niveles jerárquicos, así como la cooptación a sus miembros a través de los recursos de vivienda, préstamos y otros elementos. En apariencia estas corporaciones han sido limitadas en su operación hasta llegar a la participación política fuera del partido oficial y en asociaciones civiles, pero esta limitación se ha compensado mediante su ingreso a posiciones administrativas en la SEP y en los sistemas estatales como parte del juego político; el choque de intereses ha sido evidente por la situación económica y política del país, reflejada en los ajustes a las políticas públicas y las estructuras del Estado (Chavoya, 1995).

Por otra parte, los empresarios en México a lo largo de la historia tuvieron la posibilidad de crear mecanismos organizados para combatir la intromisión del Estado en sus

asuntos, al tiempo de se alineaban a las políticas económicas surgidas del régimen revolucionario; de ahí que su relación con el gobierno subsistió por tratarse más de un proceso de negociación de intereses que de una pertenencia al sistema, pues fueron excluidos del partido oficial, a diferencia de los sectores campesino, obrero y popular. A lo largo de la historia, el empresariado se consolidó en su autonomía para gestionar sus intereses con equidad, en gran parte por la voluntad política que tuvo para incrementar su presencia en la sociedad [como articulador de sus necesidades] y posicionarse dentro del régimen político [como interlocutor y negociador]; a partir de ello, puede entenderse su protagonismo como impulsor del cambio político en el país (Arellano A. , 2009).

### **Organización de la tesis**

La investigación consta de seis capítulos. El primero de ellos trata sobre un breve contexto de la reforma educativa en el plano federal, donde se hace referencia a los acuerdos del Pacto por México y de la forma en que éste permitió que las fuerzas políticas consensaran entre ellas la reforma para darle el rango constitucional; a través de este apartado se problematiza la legislación local y sus discrepancias con la federal, de tal forma que logre comprenderse que los procesos políticos locales tienen una dinámica distinta a lo nacional.

En el segundo capítulo se presentan los referentes teóricos que ayudan a comprender la problemática planteada, desde el estado de la cuestión de la calidad de gobierno planteada desde su componente de capacidades institucionales, hasta los planteamientos de los estudiosos de los grupos de interés, que requieren de una arquitectura institucional para operar en un contexto como el de los gobiernos locales.

Los siguientes tres capítulos [desde el tercero hasta el quinto] corresponden al análisis empírico de los casos de estudio, uno para Jalisco, otro para Chihuahua, y uno más para Zacatecas; en los que se da cuenta de la información recolectada a través de las entrevistas realizadas con los actores de la reforma educativa, esto con la finalidad de documentar los aspectos relevantes de las variables estudiadas en cada entidad federativa.

Se ha mencionado ya que el modelo de análisis de la tesis corresponde de tres variables. La primera, llamada grupos de interés, en la que se da cuenta de asociaciones que

operan en la escala informal de la política con la finalidad de llamar la atención de los tomadores de decisiones en política pública, de tal forma que sus mecanismos les permitan orientar los resultados hacia los objetivos e intereses de algunos segmentos de la sociedad. La segunda, denominada capacidades institucionales, en la que se categoriza la posibilidad del Estado para responder, de manera objetiva, a las necesidades sociales dentro de su marco de influencia y contribuir de esa forma a la calidad del gobierno. Finalmente, la variable designada como arquitectura institucional, donde se ha mostrado un conjunto de elementos que intervienen en un proceso de decisión pública y que favorecen o limitan los mecanismos de los grupos de interés.

El sexto capítulo corresponde al análisis comparado de los casos expuestos, dado que la investigación tiene como propósito la comparación de estos para verificar la validez de la hipótesis planteada; en este apartado se analizan las variables a la luz de la realidad encontrada en cada entidad federativa, con la intención de obtener generalizaciones sobre ellas.

Finalmente, se presenta un apartado de conclusiones en los que se muestra la aportación que esta investigación busca hacer a la ciencia política; en esta sección se discuten las implicaciones de los grupos de interés en la dinámica política local, así como la incidencia que tienen en los resultados de los gobiernos y como sus mecanismos de operación tienen condiciones para ser efectivos en legitimar sus demandas y transformar las políticas públicas. entre diferentes esquemas de relacionamiento entre Estado y sociedad.

De esta forma la investigación busca aportar a esquemas más amplios en los que, como dicen Andrade & Nichols (2017), se enfatice en la indagación empírica y teórica de los sucesos; de esa forma es posible avanzar en la comprensión de la relación entre el Estado, como ente autónomo, y la sociedad, debidamente organizada, y romper la visión estado – céntrica de las políticas públicas.



# **CAPÍTULO I. EL CONTEXTO DE LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013**

## **1.1 Antecedentes de la reforma educativa en el plano federal**

Hablar de política educativa implica entender que ésta surge como un aspecto de la política que practica el Estado en una época y en un lugar determinados, es hacer referencia a la intervención estatal en la materia; su campo es amplio y complejo pues comprende la acción educadora sistemática del Estado a través de instituciones docentes, así como también las acciones que realice para asegurar, orientar o modificar la vida cultural de la nación. La educación se encuentra en relación indisoluble con la vida de la sociedad dado que el Estado, el poder público, y la educación tienen peculiares interacciones; como consecuencia, el Estado trata de orientar o dirigir la educación a través de la legislación con la inevitable carga de idearios políticos de la época (Gamboa, 2007).

En las últimas décadas las áreas de educación en América Latina han promovido la institucionalización de sistemas de información que sean capaces de detectar las principales tendencias en materia educativa, de objetivar la discusión sobre los problemas de la agenda pública, de profundizar sobre la comprensión de los problemas en el sector, de orientar la selección de prioridades en el diseño de políticas públicas, así como de comunicar a los distintos actores sobre los principales aspectos de un sistema tan complejo (Poggi, 2017).

En el caso mexicano se encuentra que la fisonomía del sistema educativo ha cambiado, han surgido nuevos actores sociales al tiempo que otros se hacen más visibles en el escenario nacional: los gobiernos estatales, las burocracias educativas, las organizaciones sociales y del sector productivo, los padres de familia y sus agrupaciones, el sindicato nacional y sus secciones en cada estado, los maestros y los directivos escolares (Zorrilla & Barba, 2008).

Hay investigaciones que argumentan que en México existen grupos de interés que han “capturado” algunas áreas del sector público para dificultar las reformas en puerta para esos sectores, agrupaciones que cuentan con mayor poder en un entorno de alternancia política derivado de los múltiples puntos de riesgo que se crean con los gobiernos divididos; estos segmentos sociales suelen utilizar su influencia en las entidades gubernamentales [gobierno

federal, congreso, y gobiernos estatales] para afectar el rumbo de las reformas (Santibáñez, 2008).

Los grupos que han promovido las reformas en materia educativa han estado ligados a los sectores empresariales en el país, normalmente ha sido el sindicato quien gestiona consenso con el gobierno los cambios en el sector educativo; sin embargo, se ha dado una tendencia en las últimas décadas para orientar la política educativa hacia la formación técnica del estudiante, motivado en gran medida por la intención de trasladar al Estado la inversión en formación de capital humano para las empresas (NAC-006, 2016).

En este contexto complicado se presenta la reforma constitucional en materia educativa, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013. Esta reforma, a decir de su exposición de motivos, se argumenta indicando que representa el inicio de un proceso que sienta las bases para mejorar y fortalecer la equidad del sistema educativo y asegurar la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria (Presidencia de la República, 2015).

La reforma educativa implicó un cambio radical en el modelo laboral – sindical que se construyó desde hace varias décadas, que reguló las relaciones entre los maestros y las autoridades educativas en todos los niveles; ya se ha dicho que estos cambios implican una redistribución del poder en el sistema educativo, donde los principales afectados serían los derechos laborales del magisterio. Estas modificaciones se presentaron en un momento político particular donde el Pacto por México permitió una política desde arriba, sin el punto de vista de los agentes clave en los sistemas educativos locales; ahora el problema de los reformadores se centra en lograr que los agentes abandonen posturas intransigentes en la implementación, particularmente en el terreno de los gobiernos estatales como negociadores destacados de la reforma en sus jurisdicciones (Bensusán & Tapia, 2017).

Se reformaron los artículos 3º y 73º de la Constitución para crear el Servicio Profesional Docente [SPD], también le otorgó autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Educación [INEE] y las atribuciones necesarias para operar el SPD mediante la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación; para septiembre del mismo año fueron publicadas las reformas a la Ley General de Educación [LGE], la Ley del

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [LINEE] y la Ley General del Servicio Profesional Docente [LGSPD]. La forma de concluir la construcción del SPD está en las entidades federativas pues se requiere la coordinación entre éstas, la SEP y el INEE en la adecuación de los marcos normativos locales, las disposiciones complementarias, su andamiaje institucional en materia educativa y otras disposiciones administrativas y técnicas para aterrizar el proceso reformador que inició a nivel nacional (Arnaut, 2017).

La reforma educativa tiene un componente inevitablemente ligado al Pacto por México, donde se llegó a la conclusión de impulsar una transformación radical de los anhelos de muchos sectores sociales que se habían centrado en la educación como motor del desarrollo; a través de los cambios en la educación se da entrada a nuevos actores como los padres de familia y organismos autónomos, que tendrían la responsabilidad de analizar con las autoridades locales las formas y tiempos en que debe aplicarse la evaluación docente como herramienta para medir la calidad educativa (NAC-002, 2016).

Será en los gobiernos estatales donde realmente se ponga a prueba la reforma educativa, pues se les han dado facultades en materia de seguimiento a la evaluación docente; el consenso generalizado es que la evaluación no es efectiva sin un seguimiento, por lo que los estados tienen la responsabilidad de armonizar sus leyes para determinar que harán con los resultados de la evaluación que les presente el INEE (NAC-003, 2016).

La reforma educativa proviene de una construcción intencionada que edifica una institucionalidad diferente al otorgar a los estados de la república la responsabilidad de su implementación, lo relevante es que esto se logró con la particularidad de que este tipo de normas son las más difíciles y conflictivas de cambiar (Bracho, 2017); a pesar de la autonomía de las entidades federativas para trabajar en los cambios, resulta indispensable el acompañamiento de la federación, sobre todo porque aún no se responde la interrogante sobre la forma de instrumentar la política educativa en contextos inequitativos en lo político, en lo social, en lo cultural y en lo económico (Uribe, 2017).

La reforma propone una redistribución del poder al institucionalizar funciones para nuevos actores, entre los que destacan los gobiernos estatales con la tarea de aplicar las evaluaciones, lo que generará resistencia por tratarse de actores afectados porque el control



del sector educativo ha sido moneda de cambio durante décadas; una modificación tan radical como esta atraviesa múltiples escenarios en un país tan complejo como México, mismos que están marcados por distintas variables en los contextos estatales: a) los vínculos de las secciones sindicales con los gobiernos estatales, b) los avances previos en materia de evaluación [como principal componente de la reforma], c) la capacidad de movilización del magisterio, d) el sistema político local como condicionante de cambios a los marcos jurídicos, e) los niveles de participación social en los sistemas educativos (Bensusán & Tapia, 2017).

Para visualizar los alcances y límites de la reforma de 2013, es importante tomar en cuenta dos cuestiones que tienen su antecedente en la reforma de 1992; por un lado, entender los cambios ocurridos desde entonces, por otra parte, la persistencia de los problemas de antaño a pesar de las modificaciones realizadas. Estas reflexiones llevan a comprender, por lo menos, dos aspectos que imbrican aspectos técnicos y políticos: 1) la lógica bajo la que se construye el sistema educativo mexicano, donde se ha priorizado lo político frente a lo técnico; y 2) los aspectos estructurales que intervienen en la persistencia de problemas de calidad y pocos resultados (Del Castillo, 2017).

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica [ANMEB], como antecedente de reforma educativa, se suscribe en 1992 como parte de la estrategia de modernización del país para generar una nueva relación entre el Estado, la sociedad y los órdenes de gobierno para promover mayor participación social en la educación; constituye el compromiso del gobierno federal, de los gobiernos estatales y del SNTE para extender la cobertura y elevar la calidad de la educación (SEP, 1992).

El principal componente de la educación en México durante la década de los 90 fue la modernización para adaptarla a los cambios económicos del país en el marco del libre mercado, condición que se aceleró en los preparativos para la firma del Tratado de Libre Comercio cuando se analizó si la nación estaba preparada para enfrentar ese desafío económico; bajo esta premisa, se inició así el proceso de reforma de la política educativa para enfocarse en tres ejes principales: 1) la reorganización del sistema educativo, 2) la reformulación de los contenidos y de los materiales educativos, 3) la revaloración de la función magisterial (Camacho, 2001).

Quizá este último eje resulte el de mayor relevancia como antecedente de la reforma de 2013, puesto que se convirtió en un mecanismo de estímulo económico para los maestros; a través del ANMEB se creó el Programa de Carrera Magisterial, orientado a promocionar de forma horizontal a los profesores para que pudieran acceder a mejoras salariales a partir de su formación académica, su capacitación continua, su desempeño profesional y su antigüedad (Alcántara, 2008).

El ANMEB se convirtió en un punto de referencia de la política educativa porque sirvió como base común para las negociaciones entre los actores, el acuerdo se vio apoyado por la continuidad de las políticas neoliberales que iniciaron con Miguel de la Madrid hasta Ernesto Zedillo; sin embargo, se encontraron algunas limitaciones a su maduración como instrumento reformador: 1) la falta de participación del Congreso como signatario del texto, 2) los conflictos entre la SEP y algunos gobiernos estatales por los recursos, 3) las resistencias iniciales del SNTE por considerar que atentaba contra la unidad sindical, 4) el desconcierto de algunos gobernadores ante el poder del sindicato, y 5) el retraso en la descentralización del sistema educativo de la Ciudad de México (Latapí, 2019).

La determinación de los alcances y limitaciones resulta importante porque la educación forma parte del bienestar humano como una de las condiciones sociales que minimizan la posibilidad de marginación social (Montoro, 1997); se materializa a través de las políticas sociales en la materia que tienen su origen, en el contexto latinoamericano, a partir de la ruptura de las oligarquías, la emergencia de Estados desarrollistas, y los niveles importantes de crecimiento económico (Barba & Valencia, 2013).

El sistema educativo mexicano se ha caracterizado por la centralización y por su esquema corporativista, por lo que su devenir histórico lo coloca en medio de tres frentes abiertos: la corriente liberal, la corriente universalista, y la corriente de resistencia (Ornelas, 2014); estos frentes son explicables a partir de los tres momentos que distinguen los vínculos del régimen de bienestar y la política educativa en México, marcados por las prácticas clientelares y corporativistas en la búsqueda de una coalición social: 1) la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, 2) el despliegue de instituciones y políticas

sectoriales durante la época de la sustitución de importaciones, y 3) las reformas de corte liberal impulsadas por los organismos económicos internacionales (Barba & Valencia, 2013).

El esquema corporativo en el sector de la educación tiene su antecedente con la promulgación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión [1938], en el documento se identificó a los maestros como trabajadores de la educación y quedaron sujetos a las condiciones de trabajo expedidas por la SEP en coordinación con el sindicato; estas disposiciones establecieron un régimen laboral que institucionalizó la inamovilidad en el empleo, para transitar hacia comportamientos disfuncionales favorecidos por las Comisiones Mixtas de Escalafón, con lo que el sindicato dejó de tener injerencia sólo en lo laboral para incrustarse en los modos de decisión sobre la política educativa (Pardo, 2017).

Para los profesores la iniciativa de reforma plantea cambios sustanciales en la forma en que se maneja el sector educativo donde la tradición indica que el gobierno define los contenidos y las directrices de los programas académicos, mientras que el sindicato establece los esquemas laborales con los que se rigen los maestros; se toleran las modificaciones necesarias siempre y cuando no se alteren los derechos adquiridos y los beneficios con los que se cuentan, aunque se reconoce que está agotado el modelo con el que se definen los ingresos y las promociones dentro del sistema educativo nacional (NAC-005, 2015).

A partir del desgaste del modelo planteado el tema educativo se inserta en la agenda pública para su atención como problemática social a través de la reforma educativa de 2013, que la Presidencia de la República (2015) propuso bajo el argumento de ser el inicio de un proceso de mejora y fortalecimiento del sistema educativo a partir del trabajo en dos ejes de acción: 1) el servicio profesional docente, y 2) el sistema nacional de evaluación educativa; el nuevo andamiaje legal aprobado fortalece el funcionamiento del ya existente Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEE] con capacidad para definir los mecanismos de operación del proceso de evaluación educativa, la finalidad de establecer el procedimiento evaluativo es contar con los insumos necesarios para implementar lo novedoso en la reforma: el Servicio Profesional Docente (Cámara de Diputados, 2012).

Con la reforma el personal docente de educación básica queda sometido a una doble regulación: a) la laboral, que está plasmada en el apartado B del artículo 123 de la Constitución, en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado [LFTSE] y en las disposiciones equivalentes en cada entidad; y b) la profesional, que queda estipulada en las adiciones que se hicieron a los artículos 3º y 73º de la Constitución y a la LGE, así como la LINEE y la LGSPD, que se completa con las normas que resultan de la adecuación del marco normativo de los estados y de otras disposiciones que serán determinadas por el INEE y las autoridades educativas (Arnaut, 2017).

En contra parte de la visión estatal de la reforma, se ha señalado que en varios países de América Latina, incluido México, se presentaron conflictos en el campo educativo en los que la principal disputa entre los sindicatos y el Estado ha sido por las condiciones laborales de los maestros; esto se deriva del enfoque laboral de los cambios en el sector educativo puesto que incorpora, por lo menos, cinco elementos que sesgan dichas modificaciones hacia aspectos de naturaleza contractual: 1) la modificación de las carreras profesionales de los docentes, 2) el cambio en la estructura salarial del sector, 3) la descentralización de las instituciones educativas, 4) la incorporación de incentivos en el salario de los docentes, y 5) la incorporación de políticas de formación y evaluación docente (Gentili, Suárez, Stubrin, & Gindín, 2004).

El investigador Carlos Ornelas (2014) señala que el Sistema Educativo Mexicano [SEM] estuvo marcado por su dependencia absoluta del Estado y las prácticas corporativas, de tal suerte que las reformas recientes para su liberalización se han orientado a su transformación para fortalecer la rectoría del Estado y donde han existido proyectos en disputa que han involucrado a los grupos interesados del sistema.

Otras investigaciones, como las que presentan Pablo Gentili y otros (2004), han mostrado que uno de los mayores obstáculos en las reformas educativas, para el contexto latinoamericano, es el conflicto constante entre los organismos sindicales del magisterio y los gobiernos impulsores de los cambios. Finalmente se trata de los grupos que se disputan la hegemonía en el sector educativo, y que operan para ganar la preferencia de otros actores sociales que demandan interés en el asunto, con ello se constituye una compleja red de

alianzas para generar una élite que garantice las condiciones políticas y técnicas que den continuidad a la política educativa.

Una forma de mostrarle al gobierno el crecimiento y el verdadero poder del magisterio sobre el sector educativo fue la creación del partido [PANAL], con lo que se intentaba deslindarse del régimen priista que había perdido la presidencia y demostrar al nuevo gobierno la posibilidad de negociar sin ser rehenes de sus intereses; ya se habían presentado múltiples diferencias con gobiernos de extracción panista, lo que hacía ver en el escenario posibles confrontaciones similares por mantener el control de los maestros desde la Secretaría de Educación (NAC-005, 2015).

En el contexto de esta disputa el gobierno federal tiende a recuperar el control administrativo de las plazas docentes, que ha argumentado como rectoría del Estado en la educación, pues estas se encontraban bajo la influencia sindical que estaban regidas principalmente por los gobiernos estatales; bajo un esquema de recentralización de la nómina se ha pretendido combatir los desvíos de fondos y terminar con la doble negociación salarial, por lo que el nuevo marco legal le otorga a la federación atribuciones estratégicas en el SPD, pero las autoridades locales conservan cierto margen de maniobra para adecuar el marco jurídico al nacional, lo que podría generar nuevas disputas porque no ha quedado resuelto hasta donde los estados adoptarán el modelo que se les proponga. Entre los temas pendientes de resolver están los siguientes: 1) la definición de la participación de los maestros y las autoridades educativas locales en algunos de los componentes del SPD; 2) la definición de los parámetros e indicadores para evaluar a los aspirantes; 3) la definición del perfil de los evaluadores; y 4) la adecuación del marco normativo y el diseño institucional del SPD en los estados (Arnaut, 2017).

Esta disputa cobra sentido y relevancia a partir de los argumentos de Roderic Ai Camp (2006), que identifica cinco élites en el contexto mexicano: los intelectuales, los militares, los políticos, el clero, y los empresarios; estos tres últimos grupos han mostrado una influencia en las decisiones públicas a partir del contexto económico global: la iglesia en temas regionales a partir de su discurso contra la desigualdad social, y el empresariado y la clase

política en contextos como la actividad macroeconómica; es por ello que resulta importante investigar y analizar la incidencia de estas élites y sus aliados en el sector educativo.

Para Wright Mills (2013) las élites son una minoría poderosa que ocupa posiciones sociales en las que adquiere la posibilidad de decidir sobre los destinos del conglomerado social, se les agrupa en sectores como el económico, el militar, y el político; este último ha centralizado distintos poderes que se encontraban dispersos y que le permiten incidir en todos los segmentos de la estructura social, de tal manera que se convierte en un elemento central en la modificación o conservación del orden establecido. En el caso mexicano, sería comprensible la articulación de las élites a través de la iglesia católica como un grupo de interés encargado de articular decisiones de los grupos dominantes para convertirlas en acción política, particularmente en la clase media y alta, a cambio de concesiones como el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Estado Vaticano y el reconocimiento de su capacidad para incursionar en áreas de la vida social como la educación (Vázquez, 1997; García, 1993; Loaeza, 1985).

Con estos antecedentes donde se concibe a la élite política como árbitro del proceso de transformación, en México queda colocada en medio de dos visiones contrapuestas de la política educativa, lo que dibuja las tensiones a las que hacen referencia Carlos Barba y Enrique Valencia (2013) respecto a los regímenes de bienestar. Por un lado, la posición del sindicato de maestros [fundado en 1943] con el interés por conservar las conquistas laborales de sus agremiados, lo que se refuerza en la arena política a través del Partido Nueva Alianza [PANAL] con un rol de agente en apariencia independiente en el orden federal, pero que fragua alianzas en lo local para obtener posiciones en los gobiernos estatales y aumentar su influencia en el proceso decisorio; por otra parte, la visión de los organismos empresariales y asociaciones civiles que, mediante investigaciones académicas y posicionamiento mediático auspiciados por la OCDE y otros organismos financieros internacionales, insertaron en la agenda pública el tema educativo con el soporte de los resultados de los estudiantes en las pruebas de evaluación del desempeño, esto con la finalidad de orientar la política educativa hacia esquemas de formación más técnica y para el trabajo, con el interés de adecuar el recurso humano a sus necesidades.

La reforma puede analizarse a partir de la calidad de las reacciones de los actores ante cambios estructurales, la ruptura con la rutina de un sistema como el educativo produce desajustes que tienen consecuencias en su gobernabilidad; la legitimidad social es una fuente importante de gobernabilidad, por lo que el discurso que utilizan los actores modifica el curso de las transformaciones, con lo que el mundo mediático e intelectual se convierte en un actor que contribuye a la discusión. Los involucrados en el sector educativo manifiestan opiniones que generan discursos sobre las reformas y su contexto (Aguerrondo, 2017).

La sociedad y los actores en la educación manifiestan exigencias, inconformidades y propuestas, para las que resulta indispensable robustecer las políticas educativas que lleven al desarrollo social, político y económico; de esta forma se pretende que la educación estatal esté a la altura de los tiempos actuales y derive en una educación inclusiva que balancee el binomio equidad - calidad (Presidencia de la República, 2015).

Ahora, el problema educativo toma relevancia para los gobiernos subnacionales a partir de la descentralización del Sistema Educativo Mexicano [SEM] en 1992; este proceso se inicia con la transferencia de la operación de la educación básica de la federación a los estados mediante la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica [ANMEB] en el que intervinieron el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [SNTE] (CIDE, 2014).

En palabras de David Calderón (2014) la transferencia de los servicios educativos a través del ANMEB tuvo como propósito cumplir cabalmente con el texto del artículo tercero constitucional y combatir el centralismo; sin embargo, a más de veinte años de distancia, continúan en espera de ser alcanzados y son vigentes con la misma o mayor necesidad que cuando se planearon e instrumentaron.

La evidencia empírica sugiere que los convenios de 1992 fueron confusos y omisos en aspectos medulares, lo que derivó en desorden y espacios de abandono por ambos órdenes de gobierno; la falta de planeación en la transferencia de funciones le asestó duros golpes al gasto público en la materia, situación que se agravó por la centralización de la titularidad del contrato colectivo de trabajo en manos de la cúpula del SNTE, con la consecuencia inmediata

de doble negociación y el acaparamiento de poder extralegal por sus dirigentes (Calderón, 2014).

Lejos de convertirse en una solución a una problemática, la federalización del sistema educativo fue más una desconcentración administrativa que una verdadera descentralización de la política educativa, el gobierno federal mantuvo el control normativo de dicha política y ha sido la principal fuente de financiamiento mediante numerosos programas que son compensatorios e incidentes en la mayoría de las escuelas; la consecuencia inmediata fue la adecuación de las estructuras estatales para atender los lineamientos de la federación, con poca oportunidad de desarrollar estrategias para atender las necesidades específicas de la población (De Haro & Barrera, 2014).

Al hacer análisis comparado de sistemas educativos latinoamericanos Gvirtz y otros (2009) concluyen que, en la mayoría de los casos, existe una superposición normativa que impide delimitar con precisión del papel que deben cumplir los actores intermedios [entidades federativas y actores sociales]; destaca el hecho que la distancia entre las instancias responsables de elaboración de políticas y los actores intermedios es directamente proporcional a los problemas de control que se tienen, lo que abona a los niveles de autonomía de los actores aunque ésta no siempre va a la par de los recursos con los que se pueden producir los resultados.

La composición del sistema educativo mexicano se ha transformado al emerger nuevos actores sociales y volver más visibles a otros en el escenario de la educación nacional; se presentan los gobiernos estatales, la burocracia educativa federal y las estatales; las organizaciones sociales y las del sector productivo; los padres de familia y sus agrupaciones; la organización gremial del magisterio, tanto en el ámbito nacional como sus secciones en cada estado; los maestros y los directivos escolares, entre otros (Zorrilla & Barba, 2008).

Aún con esta transformación la participación plural en el sector educativo ha atravesado un proceso más lento que la transición política hacía la democracia en México: los padres de familia, los maestros o la ciudadanía en general intervienen poco en el modelo de la agenda educativa y en la administración del sector. La mayoría de las decisiones se toman en la SEP y, aunque no es el lugar donde se originan y ejecutan las reformas, la participación



del SNTE tiene mucha incidencia para el éxito o fracaso; esto es resultado de que la agrupación sindical es el único interlocutor entre maestros y el gobierno, lo que ha marcado y fortalecido su influencia en la educación a lo largo de la historia (Santibáñez, 2008).

Las condiciones observables del SEM, en el contexto previo a la reforma educativa, mostraban ya indicios del poder que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [SNTE] ha ejercido sobre la política educativa en los distintos sexenios; la planta magisterial se articulaba en condiciones laborales definidas a partir de tres estrategias básicas: la actualización docente a través del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica [PRONAP], el uso del Programa de Carrera Magisterial basado en la antigüedad, la capacitación y el desempeño escolar de los estudiantes, y las negociaciones entre el SNTE y la SEP por el aumento del salario de los maestros (Zorrilla & Barba, 2008).

El esquema de carrera magisterial mostró signos de agotamiento debido al control ejercido por la comisión mixta del SNTE y la SEP para otorgar los incentivos a los docentes, con criterios y mecanismos que no contribuyeron a la preparación de los maestros ni al fortalecimiento de sus habilidades y competencias; se trató de un instrumento de naturaleza política en la que los actores principales llegaron a tener visiones contrapuestas y la negociación se convirtió en el principal mecanismo para resolver los casos, con lo que el programa resultó ambiguo y más cercano a la visión sindical, enfocada en las relaciones clientelares, que la de la autoridad educativa (Santibáñez & Martínez, 2010).

Ante este escenario, a partir de la transición democrática en México, las agrupaciones ligadas a los organismos internacionales encontraron terreno fértil para integrar en la agenda pública el tema educativo con planteamientos impulsados por grupos económicos; esto se deriva de intervenciones realizadas por el Banco Mundial para inducir esquemas de globalización educativa a través del manejo del discurso y la política educativa, con la minimización del Estado para auspiciar la participación del mercado en el terreno de la educación de los países (Bonal, 2002).

La reforma educativa en México ha sido impulsada por organismos empresariales desde la transición democrática, se han hecho diversos intentos por promover indicadores

de calidad de la educación tomando como base los números de la OCDE; los principales problemas para resolver estas cuestiones estuvieron en la falta de consenso en la forma de operar los cambios durante los gobierno panistas, fue hasta el regreso del PRI a la Presidencia de la República cuando se alcanzó el consenso y se aglutinaron las voces sociales en plataformas más amplias (NAC-004, 2016).

Un ejemplo de lo anterior es la conformación de asociaciones como Mexicanos Primero A. C. fundada en 2004 y presidida por Claudio X. González (Mexicanos Primero, 2014), ligado a la cúpula empresarial del país y a quienes se les atribuye buena parte del contenido de la reforma educativa. Otro organismo es el llamado Suma por la Educación, fundado en 2006 con la presencia de la Unión Nacional de Padres de Familia [UNPF] en su Consejo, que es presidido por Francisco Landero Gutiérrez en su calidad de presidente de la Fundación del Empresariado Mexicano [FUNDEMEX] (Suma por la educación, 2016). Finalmente, la reciente incorporación en el análisis del sector por parte de México Evalúa A. C., fundada en 2009 y dirigida por la académica Edna Jaime, la asociación se dedica a evaluar el ejercicio del gobierno en México para la búsqueda de elementos que faciliten la toma de decisiones en materia de políticas públicas (México Evalúa, 2016).

A partir de la pugna de visiones sobre la política educativa el resultado es una normatividad aprobada [reforma educativa] que le otorga a los gobiernos estatales atribuciones para, entre otras cosas, coordinar el padrón educativo en su estado, participar en el desarrollo del sistema de educación media superior, intervenir en las actividades de evaluación docente [para efectos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia], y para convocar a concursos de oposición en coordinación con el INEE (CIDE, 2014); de esta forma la política pública en materia de educación queda centralizada, bajo la rectoría del Estado, en cuanto a recursos y lineamientos para la evaluación y servicio profesional, y se descentraliza en las entidades federativas para su operación.

Durante las últimas décadas las reformas en materia educativa en América Latina han instalado la evaluación como centro de acción de la política pública, como mecanismo para articular estrategias de calidad y eficiencia en el funcionamiento de los sistemas; esto se ha logrado por la confluencia de tres factores elementales: 1) la línea geopolítica

institucionalizada de los grandes organismos internacionales, para condicionar los flujos de inversión al establecimiento de reformas que regulen la calidad educativa; 2) la visión hegemónica que impulsa la transición hacia modelos de escolarización de masas como medio para garantizar la calidad educativa; y 3) la tendencia intelectual de los centros de investigación para convertir la evaluación en una disciplina especializada, capaz de generar y aplicar instrumentos estandarizados para validar la calidad de la educación (Miranda, 2017).

A pesar de los argumentos presentados existen dudas sobre la eficiencia de las reformas en las entidades, toda vez que se ha visualizado un clima de polarización en diversas latitudes del país por los procesos de transformación (Valenti, 2017); la reforma está marcada por tres rasgos fundamentales: el centralismo en las decisiones importantes, la unilateralidad de los dispositivos de evaluación y la visibilidad de incentivos negativos. Estos rasgos revelan desconfianza en los maestros y en los estados, lo que ha derivado en cambios en aspectos esenciales de la estructura y la distribución de competencias entre el gobierno federal y los estados (Arnaut, 2017).

Al definirse las atribuciones de los gobiernos estatales en la política educativa fueron necesarias algunas acciones para iniciar con la segunda etapa del proceso, la armonización del marco legal para proceder con la implementación; este periodo contó con la observación y operación de los distintos actores interesados en la política educativa, fueron necesarias acciones como el levantamiento de un censo por estado para identificar escuelas y maestros (Fernández, 2014), ejercicios de evaluación docente con la coordinación de los gobiernos estatales y el INEE, así como la discusión en los congresos locales de las iniciativas de los gobernadores para armonizar la legislación en la materia.

Los resultados del censo educativo, acompañados con la información existente en las comisiones del congreso federal, llevaron a suponer que el proceso legislativo en los estados no sería sencillo; la reforma se orientaba a eliminar prácticas como la herencia de plazas y la existencia de personal comisionado, lo que implicaba margen de control político para los gobernadores que utilizaban a algunos sectores del magisterio como personal de operación

electoral, de ahí que era pertinente mantener el seguimiento a los procesos locales para adecuación de las reglas (NAC-004, 2016).

Un elemento por considerar en el proceso de legislación de la reforma educativa es el mandato constitucional para las entidades federativas al quedar obligadas a la armonización de sus leyes locales con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto se da en el marco del Pacto Federal que implica la alineación de toda normatividad con los preceptos constitucionales en los distintos rubros. A pesar de este supuesto federalista se identificó variación en las decisiones de los congresos estatales al momento de introducir la reforma educativa. Se puede así, clasificar a las entidades en tres grupos: 1) las entidades que mantuvieron el *statu quo* porque su legislación no fue armonizada, y que incluso aún toleran la práctica de personal que cobra sin trabajar, personas con comisión o licencias, y su única causal de rescisión del contrato es la falta por tres días seguidos o discontinuos en un mes sin justificación; 2) las entidades que adoptaron el modelo propuesto por la federación, cuya legislación se armonizó con la reforma constitucional, en la que se presentaron demoras y algunas omisiones en el proceso, pero se cumple con la obligación de adecuar el marco legal a la constitución federal; y 3) las entidades impulsoras del cambio social, que cumplieron con la adecuación de sus estructuras legales y superaron la expectativa, y que incluso presentaban avances previos a las modificaciones (Toribio, 2014). Los detalles de la tipología se muestran en el cuadro 1.1.1

Cuadro 1.1.1 Tipología de entidades federativas que se adecuaron a la reforma educativa.

<b>Entidades que adoptaron modelo de la federación</b>	<b>Entidades que mantuvieron el <i>statu quo</i></b>	<b>Entidades impulsoras del cambio.</b>
Aguascalientes	Hidalgo	Jalisco
Baja California	Nuevo León	Puebla
Baja California Sur	Oaxaca	Tamaulipas
Campeche	Sinaloa	
Coahuila	Veracruz	
Colima	Yucatán	
Chiapas	Zacatecas	
Chihuahua		
Durango		
México		
Guerrero		

Guanajuato		
Michoacán		
Morelos		
Nayarit		
Querétaro		
Quintana Roo		
San Luis Potosí		
Sonora		
Tabasco		
Tlaxcala		

*Fuente: elaboración propia a partir de Toribio, 2014.*

Se analizaron varias alternativas de propuestas enviadas por los gobernadores, incluso la Secretaría de Educación Pública asesoró a las entidades federativas donde se solicitó ese apoyo, de tal suerte que ningún estado permaneciera al margen de las adecuaciones; sin embargo, se empezaron a apreciar modificaciones en algunas entidades, así como resultados diferenciados durante los procesos de homologación de la legislación local, en gran medida se atribuían a las decisiones de los gobernadores y a la resistencia del sindicato para aceptar los cambios sin presiones de orden social o laboral que pusieran en riesgo la estabilidad del país (NAC-004, 2016).

Las variaciones en los resultados de la reforma educativa en los estados tendrían su explicación en algunas investigaciones que argumentan la existencia de grupos de interés que han capturado algunas áreas del sector público, estos segmentos sociales suelen utilizar su influencia en las entidades gubernamentales [gobierno federal, congreso, y gobiernos estatales] para afectar el rumbo de las reformas (Santibáñez, 2008).

En este sentido, a partir del proceso de reforma educativa en las entidades federativas, se identifican tres factores en juego en la política pública en materia de educación. El primero de ellos es el conjunto de capacidades institucionales con los que el Estado cuenta para fortalecer la rectoría de un sector estratégico en el bienestar social; estas se definen como las habilidades para el ejercicio de sus funciones, la solución de los problemas y la sustentabilidad en el logro de objetivos (De Alba & Gómez, 2010). El segundo factor, los grupos de interés que se articulan para intervenir en el proceso de toma de decisiones; se han observado rasgos comunes en las categorías estatales, como la presencia de capítulos

estatales de los organismos impulsores de la reforma en la demarcación del grupo de estados de excelencia, también el predominio de la estructura sindical en los estados omisos, y una alineación a los preceptos de la federación en aquellos que cumplieron con el estándar, quizá por incentivos presupuestales o políticos. Finalmente, el arreglo institucional de las entidades federativas que se considera favorecedor o inhibidor de la actuación de los grupos en la arena pública; elementos como el federalismo fiscal, la fortaleza o debilidad del gobierno estatal, las alianzas electorales, entre otros, hacen necesario considerarlos como elementos influyentes en el sentido de las decisiones. En otros términos, se trata de una reforma que tiene la intención de recuperar la rectoría del Estado en el terreno educativo; es una disputa por el control del recurso humano del amplio sector de la burocracia, de tal manera que la organización sindical pueda fungir como intermediario sin que el Estado pierda el control del segmento.

Es menester aclarar que la investigación se centra en el proceso político que derivó en las legislaciones locales en materia educativa, se trata de identificar los factores que pueden explicar la formación de capacidades institucionales del gobierno estatal para fortalecer su rectoría en el sector educativo; por lo tanto, quedan excluidos, por lo menos, dos elementos: 1) la calidad educativa, como un tema considerado con una fuerte carga ideológica y por la naturaleza laboral de la reforma educativa; y, 2) los impactos de la política pública adoptada, toda vez que ello implicaría modificar la temporalidad de la investigación y desarrollar otros instrumentos para su análisis.

## **1.2 Descripción de los casos de estudio**

La legislación en materia educativa tuvo dos momentos cruciales durante su reforma en el año 2013. El primer momento, corresponde a la modificación al artículo 3º constitucional que se logró a partir del consenso amplio entre élites y grupos que buscaron acabar con el control sindical sobre la política educativa. Estos grupos tuvieron la posibilidad de alcanzar su objetivo mediante una estrategia de operación política que incluyó, por lo menos, tres elementos sustanciales: a) una coalición tripartidista con el respaldo de organizaciones civiles y expertos que superaron el veto sindical, b) una aprobación ágil de la iniciativa

presidencial que no dio tiempo de organización a las fuerzas del magisterio para oponerse, y c) la detención de la líder histórica del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación [SNTE] con acusaciones de delitos federales. El segundo momento, corresponde a la negociación de las leyes secundarias en las que se convocaron a mesas de trabajo para elaborar el marco general de actuación del Estado en materia educativa, en el que se han identificado tres componentes importantes: a) la ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEE], cuya mesa de trabajo fue encabezada por la Comisión de Educación del Senado de la República, con una incidencia clara de los consejeros del INEE; b) la Ley General del Servicio Profesional Docente [SPD], cuya mesa de trabajo fue encabezada por el Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, donde las negociaciones fueron trasladadas hacia el despacho del presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones [IFETEL] ante la poca eficacia de la Secretaría de Educación Pública en esa materia; y c) la ley de educación, cuya mesa de trabajo fue tomada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo ante los descalabros de la Secretaría de Educación Pública por la negociación rígida. El resultado final de este último momento de la reforma fue su aprobación en medio de la polarización social y de la ausencia de debate legislativo en las cámaras. Se trató de ejercicios de corte político y poco técnico, cuyas consecuencias son la baja calidad de la argumentación y los déficits de legitimidad democrática de la legislación (Hernández & Del Tronco, 2017).

El debate legislativo en la reforma educativa fue muy reducido, desde las bancadas y el Consejo Rector del Pacto por México se negoció el contenido de la reforma con actores de la sociedad civil; muchos de los planteamientos de los legisladores en lo individual quedaron al margen del documento y del dictamen, mismo que se presentó al pleno con urgencia para su aval con la intención de evitar protestas del sindicato y de grupos opositores a los cambios (NAC-003, 2016).

En el contexto señalado puede considerarse que la parte más polémica de la reforma educativa la constituye, sin duda, la Ley General del Servicio Profesional Docente. En ella se consignan los principios que sustituyen al esquema de carrera magisterial que normaron las relaciones laborales de los maestros desde 1946. Por primera ocasión se incluyen mecanismos de evaluación para determinar sobre el ingreso, la promoción, el

reconocimiento y la permanencia en la práctica docente. En el cuadro 1.2.1 se hace una síntesis del contenido general de ley.

Por tratarse de una Ley General, ésta debería ser aplicable a todo el país y sus disposiciones deberían armonizarse en la normatividad de las entidades federativas, tal como lo establecen el artículo 1 y el tercero transitorio; sin embargo, los estados realizaron adecuaciones a sus leyes locales a partir de criterios que en algunos casos se contraponen con las disposiciones federales, lo que es atribuible, como se muestra en la tesis, a la incidencia de los grupos de interés en las decisiones de políticas públicas.

Cuadro 1.2.1 Aspectos que componen la Ley General del SPD

SECCIÓN	ELEMENTOS COMPONENTES
<b>Ingreso al SPD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concursos anuales de oposición para garantizar conocimientos y capacidades uniformes e idóneas.</li> <li>▪ Requerimientos para realizar el nombramiento por evaluación.</li> <li>▪ Criterios de asignación de plazas vacantes a partir de la prelación en concursos de evaluación.</li> <li>▪ Obligación de cumplir con perfiles y requisitos de convocatoria para ingreso al sistema educativo.</li> <li>▪ Responsabilidades y sanciones para quienes manipulan los procesos.</li> </ul>
<b>Promoción a cargos de dirección o supervisión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concursos de oposición para promover a cargos de dirección o supervisión.</li> <li>▪ Periodo de inducción de dos años para promovidos a cargos de dirección en nivel básico, con la finalidad de cursar programas de liderazgo y gestión escolar; evaluación de cumplimiento del programa para cargo definitivo.</li> <li>▪ Periodos de duración de los nombramientos para nivel medio superior, personal nombrado por primera vez se incorpora a procesos de formación; los cargos son renovables a partir de evaluación.</li> <li>▪ Los cargos de supervisión en nivel básico dan lugar a nombramiento definitivo.</li> <li>▪ Los cargos de supervisión en nivel medio superior dan lugar a nombramiento por tiempo fijo.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibilidad de personal provisional en cargos de dirección o supervisión hasta el término del ciclo escolar, en cuyo caso, se dará concurso de oposición posterior.</li> </ul>
<b>Promoción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se requieren programas de promoción permanente o temporal.</li> <li>▪ Establece criterios para la promoción.</li> <li>▪ Participación voluntaria y personal en el proceso.</li> <li>▪ Las funciones de asesor técnico – pedagógico son consideradas una promoción, implican inducción de dos años sujetos a evaluación.</li> <li>▪ La asignación de horas adicionales se consideran una promoción.</li> </ul>
<b>Reconocimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Establece los deberes de los programas de reconocimiento: 1) apoyo al docente, 2) incentivos, 3) desarrollo profesional.</li> <li>▪ Prevé mecanismos de intercambio de experiencias profesionales.</li> <li>▪ Establece criterios para movimientos laterales.</li> <li>▪ Los reconocimientos económicos deben considerar los resultados de aprendizaje de los alumnos.</li> </ul>
<b>Permanencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluación obligatoria, a partir de perfiles e indicadores para la función docente, de dirección y de supervisión.</li> <li>▪ Hasta tres oportunidades de evaluación para obtener resultado de suficiencia.</li> <li>▪ La SEP establecerá los lineamientos de los programas de regularización para el nivel básico.</li> <li>▪ La autoridad local establecerá los lineamientos de los programas de regularización para el nivel medio superior.</li> </ul>
<b>Condiciones generales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las autoridades locales determinan los periodos mínimos de permanencia en escuelas.</li> <li>▪ Las autoridades locales deben revisar la adscripción de docentes cuando su perfil sea incompatible.</li> <li>▪ Fomento a la compactación de horas en una sola escuela.</li> <li>▪ Establecer y revisar la estructura ocupacional autorizada.</li> <li>▪ Actualizar el Sistema de Información y Gestión Educativa para mantener actualizada la estructura ocupacional y la plantilla de personal.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suficiencia presupuestal a partir del Sistema de Información y Gestión Educativa.</li> </ul>
<b>Transitorios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obligación de los gobiernos estatales para armonizar su legislación dentro de los seis meses siguientes a la vigencia del ordenamiento federal.</li> <li>▪ Establece el 31 de mayo de 2015 como fecha límite de la vigencia del programa de carrera magisterial.</li> <li>▪ Plazo de dos años para la entrada en vigor del Sistema de Información y Gestión Educativa.</li> <li>▪ Periodo de 90 días para el analítico de plazas ante la SEP y la SHCP.</li> <li>▪ Periodo de 90 días para entrega de la plantilla ocupacional de las entidades federativas.</li> <li>▪ Plazo de 45 días para crear el órgano desconcentrado que auxilie a la SEP en materia del SPD.</li> <li>▪ Plan integral de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas.</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia a partir de la Ley General del Servicio Profesional Docente*

En el debate académico de la posguerra, se ha dicho que muchos Estados tienen pocos resultados por la debilidad en sus capacidades de implementación de políticas públicas; sin embargo, se ha avanzado poco en resolver la problemática en virtud que se ha desviado el objetivo hacia cuestiones que no consideran la forma en que podrían hacerse los quehaceres estatales. Este elemento es importante debido a que en la forma es donde emerge el impacto de los agentes que intervienen en las organizaciones y en las instituciones incipientes, puesto que estos actores regularmente se encuentran en tensión constante con los líderes de la organización y sucumben a la tentación de perseguir sus intereses, con lo que se amplía la brecha entre lo que la organización puede implementar y lo que realmente es su aspiración (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017).

En ese contexto, para Hernández & Del Tronco (2017) “la reforma constitucional retomó integralmente la visión de la sociedad civil organizada que emergió después de años de discusiones públicas amplias y plurales que apuntaban hacia la obsolescencia del pacto corporativo en el sector y hacia la necesidad de profesionalización al magisterio. De aquí deriva su alto grado de legitimidad democrática. Sin embargo, esta legitimidad se erosionó

en el proceso de negociación de la legislación secundaria, en el cual se acotaron los espacios de diálogo con el colectivo amplio de actores que protagonizaron la etapa previa y, simultáneamente, se excluyó a otros actores importantes como el magisterio y los padres de familia, en lo que terminó por ser un proceso reformador elitista y encapsulado (pág. 325)”. Esta falta de legitimidad democrática de las leyes secundarias pudiera servir como antecedente para comprender los sucesos en lo local.

### 1.2.1 El Estado de Jalisco

Jalisco es un estado que tiene una vocación regionalista que data de la época colonial donde el poder es disputado entre dos fuerzas hegemónicas: el Estado y la Iglesia, esta tensión alcanza al sector educativo y se manifiesta en la utilización de la educación pública como instrumento para disminuir el poder del clero en la sociedad; ello explica la alianza entre el poder estatal con el magisterio, cuya historia se encuentra marcada por ese vínculo y la homogeneidad del grupo (Chavoya, 1995).

El estado de Jalisco fue una de las entidades federativas que cumplió con grado de excelencia en el proceso para la homologación de las disposiciones locales en materia educativa, incluso superaron las expectativas al regular asuntos específicos de la reforma; en cumplimiento con la normatividad vigente el estado cuenta con la Coordinación Estatal de Carrera Magisterial para coordinar la implementación de lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente, pues es responsable de posicionar el programa de carrera magisterial en Jalisco para promover la actualización de los docentes con el objetivo de elevar la calidad del Sistema Educativo Estatal (Gobierno de Jalisco, 2016).

La reforma educativa en la entidad se entiende a partir de tres aspectos fundamentales el uso de herramientas de evaluación, los rezagos en infraestructura, y el sistema de carrera magisterial. El sistema de evaluación se implementa mediante los exámenes de oposición para el ingreso, que anteriormente se encontraba a cargo del sindicato de maestros mediante listados o prácticas poco transparentes; sin embargo, Jalisco cuenta con antecedentes desde 2008 en la utilización de este tipo de instrumentos. La carrera magisterial, asociada a los requerimientos para la permanencia, reconocimiento y

promoción, ha contado con el respaldo del SNTE para la implementación de la reforma (Cárdenas M. , 2015).

El caso Jalisco, como algunos otros de esta categoría, muestra un esquema donde la reforma tuvo mayor probabilidad de éxito porque las relaciones entre el gobierno estatal y el SNTE son más institucionalizadas, porque no necesariamente dependen del partido que gobierne, y en ese entramado la autoridad educativa tiene control presupuestal y político sobre la base magisterial, además de contar con avances previos en materia de evaluación por ser uno de los estados pioneros en la práctica; las capacidades de movilización del sindicato no son tan marcadas, principalmente por el control que el gobierno tiene sobre los líderes a través del dinero público, además de que el sistema político de Jalisco permite mayor discusión de alternativas y rendición de cuentas, recordando que es una entidad en la que ha sido posible la alternancia política entre tres opciones partidistas. Finalmente, se registra una amplia participación social en la política educativa, al registrarse interacción de organismos empresariales, sociales y asociaciones civiles en los foros de definición de políticas públicas.

El sistema político de Jalisco funciona a partir de la competencia política en la entidad, misma que resulta evidente por la transición del gobierno estatal en tres ocasiones y con tres fuerzas políticas distintas; la discusión de los temas públicos y de los resultados de gobierno tendría una incidencia en las decisiones de los actores, quienes son sometidos al escrutinio y sus incentivos para impulsar iniciativas resultan distintos al resto de los casos de análisis.

### 1.2.2 El Estado de Chihuahua

La reforma constitucional en materia educativa en el estado de Chihuahua se aprobó por mayoría, sin modificaciones al documento remitido por el Congreso de la Unión, en medio de manifestaciones a favor y en contra por parte de los maestros; finalmente se impuso el bloque PRI – PAN – PVEM con el reconocimiento de aprobar la propuesta por los avances que los cambios implican, aunque conscientes de que algunas áreas de oportunidad que el nuevo esquema legal presenta (Excelsior, 2013).

A pesar de que en la votación por la reforma educativa se observa la oposición del bloque PRD – PT – PANAL (Congreso del Estado de Chihuahua, 2013), es notoria la participación de éste último en la arena política para enarbolar los planteamientos del magisterio e incidir en la agenda política en materia educativa; aunque el magisterio reconoce que a lo largo de las reformas se ha demeritado la calidad de la educación en cuanto a la cobertura y eficiencia de los programas educativos, su lucha en lo laboral [a través del SNTE] y en lo político [mediante el PANAL] ha sido por reivindicar sus conquistas laborales y sus posiciones de poder para negociar los incentivos que permitan a los maestros continuar con su labor frente a grupo.

De manera inicial el magisterio local [representado por el PANAL en la Legislatura] manifiesta su inconformidad al votar en contra de los planteamientos constitucionales de reforma educativa, y al llegar el momento de la armonización de la normatividad estatal en la materia sería natural su impulso a iniciativas orientadas a revertir los efectos de la reforma; sin embargo, la historia es diferente a pesar de dos condiciones que les eran favorables: 1) su alianza electoral y de gobierno con el PRI (IEE Chihuahua, 2016); y 2) su control sobre la Presidencia de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso Estatal, en la que participaron sólo las fuerzas políticas afines al proyecto del gobernador en turno (Congreso de Chihuahua, 2016).

A pesar del nivel de influencia del magisterio en las decisiones de política educativa y de su alianza con el gobierno en turno, es de resaltarse el cambio de postura respecto a la armonización de las leyes locales; al consultar el Diario de Debates del Congreso Local (2014) se observa que el dictamen de la reforma a la ley de educación estatal es presentado ante el pleno por el Presidente de la Comisión de Educación y Cultura [perteneciente al PANAL], además de encontrarse presentes en la sesión ordinaria algunos integrantes del SNTE representados en la entidad por la sección 8 [maestros federales] y por la sección 42 [maestros estatales].

Chihuahua se encuentra, como la gran mayoría de las entidades del país, en la categoría de estados que aceptaron el modelo propuesto por la federación para la reforma educativa; es decir, se convirtió en parte de los territorios que homologaron su legislación

local sin mayores contratiempos y en alineación con las leyes generales. En este caso los vínculos entre el sindicato y el gobierno estatal son semi institucionalizados, el SNTE atiende las cuestiones de índole laboral y negocia con el gobierno, mientras que la cuestión política se resuelve desde el PANAL, la capacidad de movilización del magisterio es significativa, pero diferenciada en cada una de las materias señaladas [laboral y política]; por su parte, el estado no contaba con avances previos en materia de evaluación docente, por lo que se considera novedad en la política educativa local. El sistema político chihuahuense se basa en un bipartidismo muy marcado, lo que permite la construcción de mayorías legislativas a partir de consensos con un menor número efectivo de partidos políticos; esto se consolida con una baja participación social en materia educativa, ya que sólo unos cuantos organismos opinan en la materia sin mucho impacto en las decisiones.

### 1.2.3 El Estado de Zacatecas

El estado de Zacatecas se encuentra clasificado entre las entidades del país que no armonizó, hasta el año 2017, su normatividad educativa local respecto al proyecto nacional aprobado por el Congreso de la Unión; las disposiciones legales de la entidad federativa establecieron la posibilidad de desconocer la Ley General del Servicio Profesional Docente, dado el reconocimiento *de facto* de los acuerdos del SNTE con el gobierno estatal para respetar los derechos laborales de los maestros al margen de los resultados en su evaluación (Fierro, 2015).

De acuerdo con información disponible la iniciativa de reforma educativa local se remitió al Congreso del Estado y, en tan solo 72 horas, la Comisión de Educación logró revisarla y aprobarla para proceder con su publicación; en el documento se planteó dejar intactos los derechos laborales de los maestros y el órgano legislativo optó por protegerlos e instruir a la Secretaría de Educación para respetarlos (Rivera, 2014).

La entidad federativa estuvo sujeta a un juicio de controversia constitucional por la falta de armonización de sus leyes locales a partir de la reforma educativa, el Poder Judicial de la Federación se pronunció en contra de la intención de los legisladores locales de intervenir en la política educativa por considerar que es facultad exclusiva del Congreso de

la Unión; el congreso local pretendió injerencia en aspectos sobre evaluación educativa, servicio profesional docente, ingreso al servicio y promoción a cargos de dirección y supervisión (Aranda, 2015).

Es destacable que el resolutive de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se da el 28 de septiembre de 2015 en su sesión pública ordinaria, donde se ordena la notificación al Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de Zacatecas sobre la invalidez de los artículos impugnados, así como aquellos en vía de consecuencia; sin embargo, en las proximidades del término de la legislatura estatal 2013 – 2016, aún no se habían aprobado las enmiendas correspondientes. Esta situación plantea de nuevo la interrogante sobre los intereses que mantienen el incumplimiento en la armonización de las disposiciones locales respecto a las federales.

Zacatecas forma parte de las entidades federativas que mantuvieron el *statu quo* en materia educativa, que intentaron crear dos esquemas de régimen laboral para los maestros; se impulsó en lo local una reforma que tuvo posiciones contrapuestas con las leyes generales, y que terminó modificándose por el fallo del poder judicial. En este caso se presenta una relación no institucionalizada entre el SNTE y el gobierno, incluso es notorio el control que el sindicato llega a tener sobre el gobierno estatal, pues el sistema político zacatecano permite una marcada influencia de los maestros en temas más allá de lo educativo.

La capacidad de movilización del magisterio es evidente y esto les otorga influencia sobre las decisiones y sobre los entes gubernamentales, pues se intercambian favores en distintos terrenos para conservar el equilibrio político de la entidad; no se habían registrado avances previos en materia de evaluación por los pactos políticos y corporativos existentes, orientados a mantener las conquistas laborales de los maestros, lo que se agrava con una nula participación de la sociedad en materia educativa, sólo algunos padres de familia utilizaron la movilización para manifestarse en la materia, pero siempre bajo la tutela de los maestros como líderes del movimiento.





## **CAPÍTULO II. REFERENTES TEÓRICOS**

Las investigaciones de José Martínez (2010) remiten a 1997 con la publicación del informe del Banco Mundial sobre el desarrollo, documento en el que se ilustró un esquema interesante para fortalecer los argumentos encaminados a convencer a cada país para encontrar las áreas y el grado de profundidad de participación del Estado en el desarrollo nacional; se identificaron las cinco tareas fundamentales de un Estado eficaz en la actualidad: 1) establecimiento de un orden jurídico básico, 2) estabilidad macroeconómica, 3) inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, 4) protección a grupos vulnerables, y 5) defensa del medio ambiente.

De este contexto emerge la necesidad de un Estado con la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas de largo plazo que se articulen a una estrategia de desarrollo que indique los mecanismos, los objetivos y los destinatarios; para esto es imprescindible que la reforma al Estado se plantee como un medio para fortalecer la capacidad para gobernar entendida como la solución de los problemas sociales, la mejora en el desarrollo económico y de bienestar, así como en los espacios de participación ciudadana por la vía democrática. En síntesis, la nueva visión del Estado latinoamericano debe orientarse no sólo a la mejora de su desempeño desde la organización de la administración pública, sino al fortalecimiento de las capacidades institucionales (Zurbriggen, 2009).

Esto tiene relevancia a partir del informe 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo [BID], el Latinobarómetro y Transparencia Internacional que detectan algunos obstáculos para el avance en materia política para América Latina: 1) en la región predomina la ideologización partidaria, 2) se considera ineficaz el proceso legislativo en términos cuantitativos y cualitativos, y 3) son pocos los países con un nivel de calidad de la administración pública (Mariñez, 2009).

Al tomar como referencia a Latinoamérica, en la actualidad las políticas públicas en México constituyen un aspecto crucial para consolidar el régimen democrático, dado que implican la acción del gobierno en un entorno plural que requiere procesos abiertos y sistemáticos para deliberar y consensar los problemas y sus alternativas de solución; esto remite a la acción conjunta de gobernantes y gobernados, para lo cual es necesaria una

ciudadanía informada, activa, y participativa que cuente con mecanismos igualitarios de participación (Arellano & Blanco, 2013).

## **2.1 Estado de la cuestión**

En el contexto planteado emerge el término calidad de gobierno, cuya definición más frecuente tiene su base en la noción de gobernanza expresada por el Banco Mundial, que la define como las reglas e instituciones mediante las que se ejerce la autoridad en una nación; el concepto incluye tres elementos importantes: 1) los procesos de selección, evaluación y cambio de gobernantes; 2) la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas; y 3) el respeto de los ciudadanos a las instituciones y reglas que gobiernan las interacciones sociales y económicas entre ellos (Holmberg, Rothstein, & Nasiritousi, 2009). Es a partir del segundo elemento que es posible aportar explicaciones a los problemas que aquejan a América Latina y proponer nuevas alternativas de solución.

### **2.1.1 Los antecedentes de la calidad de gobierno**

Existen dos antecedentes clave en el estudio de la calidad de gobierno que se vuelven evidentes a finales de los años 70's; el primero de ellos es la crisis económica mundial que complicó el escenario al Estado benefactor que fue modelo en los países industrializados en la posguerra, a éste se le contrapuso el segundo antecedente que tiene que ver con la propuesta neoliberal de restablecer el equilibrio fiscal y de la balanza de pagos de las naciones en crisis. Estas situaciones detonaron el proceso de reducción del tamaño del Estado y su sustitución por el mercado para la generación del desarrollo; sin embargo, la realidad actual muestra la agudización de los problemas, el debilitamiento del mercado y una crisis de gobernabilidad por la decadencia del Estado que no ha logrado dar respuesta satisfactoria a los desafíos del nuevo orden mundial (CLAD, 2008).

El antecedente de la calidad gubernamental se encuentra en las empresas, donde se identifican dos enfoques claros: el estadounidense, representado por las aportaciones de Deming y Juran; y el japonés, con las aportaciones de Ishikawa en la filosofía de las empresas. El modelo norteamericano tiene su fundamento en los postulados de la administración para

la calidad total de Deming donde ésta se determina por el producto, el usuario y el servicio como factores esenciales en la definición de criterios; a la par del modelo de Juran que se enfoca en la planeación, el control y la corrección de errores como fundamento de administración de la calidad. Por su parte, el modelo japonés se basa en la mejora continua como filosofía empresarial y presenta dos fases importantes: la primera consiste en el ciclo de planeación, acción, verificación y corrección de los procesos y actividades; mientras que la segunda es una metodología de análisis de causas de problemas que se conoce como “espina de pescado” (INEGI, 2016).

Con este referente, en una situación que pareciera paralela al sector empresarial que ha hecho esfuerzos por mejorar la calidad de sus productos y/o servicios ante clientes más demandantes, en el sector público se ha implementado una serie de iniciativas para elevar el nivel de la calidad en la prestación de sus servicios que son dirigidos a una ciudadanía que está cada vez más informada y es exigente; incluso en los preceptos del modelo de nueva gerencia pública los ciudadanos deben ser vistos como los clientes de la acción del Estado, por lo que éste debe vigilar que, a través de la administración pública, se establezcan programas, políticas y servicios públicos de alta calidad, que se asocia a sobrepasar las expectativas de los servicios recibidos (Torres, 2011).

El estudio de la calidad de gobierno se aborda a partir de diversas disciplinas entre las que destacan la economía, la sociología, la ciencia política, y la teoría de las organizaciones; en las que se identifican, al menos, dos vertientes para el análisis: 1) la explicación de los mecanismos que implementan los agentes para el ejercicio del poder, y 2) la definición de las variables que permiten dejar evidencia de los efectos de la gobernanza en aspectos sociales, políticos y económicos. Aún con estos antecedentes es importante destacar que el desempeño gubernamental va más allá de los resultados dado que la esfera política es muy compleja y su análisis requiere una perspectiva sistémica, por lo que las perturbaciones internas y externas en el sistema político influyen de alguna forma y la medición de éste indicador y es necesario considerar las asimetrías y la articulación de cada una de las etapas del proceso (Salas & Murillo, 2013).

El análisis de la calidad de gobierno se ha convertido en un nicho de oportunidad para el análisis académico bajo la premisa de que no es suficiente contar con mecanismos de acceso al poder con justicia y eficacia, también es importante la manera en que se ejerce; resurgen también debates sobre el tamaño del Estado y sobre la calidad de instrumentos para gobernar, de tal manera que los indicadores que se construyen a partir de esta discusión intentan explicar las causas y consecuencias de la calidad de gobierno. A pesar de las múltiples discusiones teóricas y empíricas, aún se identifica la escasez de elementos conceptuales sobre la calidad de gobierno; existen abundantes indicadores y metodologías sofisticadas para los hallazgos en campo, pero aún queda abierto el pendiente de la configuración teórica y conceptual del término (Cejudo & Zabaleta, 2009).

A partir de los regímenes totalitarios del siglo XX, el gobierno ha adquirido relevancia para la libertad y la felicidad de las personas; el debate se centra más en la forma de control y reducción del aparato gubernamental, y cada vez menos en los resultados que se pueden obtener mediante él. La literatura que se centra en gobernanza, calidad de gobierno y calidad de la democracia, como conceptos ligados, muestra un análisis sobre la forma de actuar de los gobiernos; sin embargo, se encuentra ausente la pregunta orientada a conocer “para qué” actúan los entes gubernamentales (Villoria, 2011).

### 2.1.2 Definición de calidad de gobierno

Resulta complejo explicar el concepto de calidad gubernativa por tratarse de un asunto normativo que lleva necesariamente una carga de ideología y un juicio de valor, además de considerarse un tema multidimensional dada la amplia gama de tareas que realiza un gobierno en la actualidad; sin embargo, con toda la complejidad que caracteriza al término éste se ha ganado un lugar importante en la investigación durante los últimos años en aquellas instituciones dedicadas a la promoción de las mejores prácticas de gestión pública, incluso lo han asociado como factor determinante para el progreso económico y social (Moreno, 2008).

Una primera definición del término calidad de gobierno emerge con base en la noción de gobernanza expresada por el Banco Mundial, que la define como las reglas e instituciones

mediante las que se ejerce la autoridad en una nación; el concepto incluye tres elementos importantes: 1) los procesos de selección, evaluación y cambio de gobernantes; 2) la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas; y 3) el respeto de los ciudadanos a las instituciones y reglas que gobiernan las interacciones sociales y económicas entre ellos (Holmberg, Rothstein, & Nasiritousi, 2009).

Desde su visión normativa la calidad del gobierno va más allá de la ausencia de corrupción y de la existencia de elecciones democráticas, se refiere a la imparcialidad y eficiencia de las instituciones públicas mediante las que se obtienen los resultados del gobierno. Los investigadores de esta línea han demostrado un claro impacto en las condiciones de vida, la confianza social y otros factores de fundamental importancia; sin embargo, el gran pendiente es determinar su incidencia en las políticas públicas y los impuestos (Svallfors, 2013).

Desde una perspectiva política la calidad de gobierno atiende aspectos internos y externos de la esfera gubernamental que influyen en el sistema político y que impactan de forma directa la calidad de vida de los ciudadanos; difiere del “buen gobierno” en que éste se reduce al estilo de gobernanza y a la reducción de la pobreza mediante la promoción del desarrollo económico (Salas & Murillo, 2013).

Finalmente, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública señala que la calidad de gobierno es una cultura transformadora en la administración pública que genera impulso para la mejora permanente en la búsqueda de satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos; el ente gubernamental debe medir el indicador de calidad en función de su capacidad para satisfacer éstas necesidades y expectativas y compararlas con las metas que ha sido alineadas a los fines de la administración pública y que se traducen en resultados cuantificables. (CLAD, 2008).

### 2.1.3 Desarrollo histórico del análisis de la calidad de gobierno

Un primer momento para el análisis de la calidad de gobierno lo constituye su liga con la ausencia de corrupción; se considera que los niveles de ésta tendrían su explicación a partir de tres elementos sustanciales: 1) el control del Estado sobre la economía, 2) las normas y

valores democráticos, y 3) el grado de integración global de la economía (Sandholtz & Koetzle, 1998). Resulta evidente la preponderancia de los grupos económicamente poderosos en varios países del mundo, su control oligárquico sobre los temas de la agenda se asocia con malos resultados en aspectos socioeconómicos; el despegue económico de esa oligarquía le permite la captura de organismo estatales para preservar el *statu quo*, con lo que aumenta la corrupción que deriva en mal gobierno (Fogel, 2006). La dependencia económica por ayudas financieras en los países produce efectos negativos sobre la calidad de gobierno y las instituciones públicas, limita su capacidad para rendir cuentas e incentiva la captura del Estado y la corrupción; los análisis empíricos señalan que esta sumisión provoca presiones para una burocracia no profesional, y reformas ineficientes a las políticas e instituciones (Knack, 2001). En una evaluación de los nexos entre democracia y corrupción es posible identificar que la consolidación de instituciones democráticas, particularmente en regímenes en desarrollo, eventualmente reduce la percepción de prácticas corruptas; las condiciones políticas iniciales y los resultados alcanzados por la democracia, determinan la magnitud de la corrupción política de un país (Sung, 2004). Se piensa que a mayor descentralización gubernamental existe menos corrupción, los funcionarios son más cercanos a los ciudadanos y esto los obliga a competir para permanecer en sus posiciones; la evidencia empírica sugiere que los países con más niveles gubernamentales muestran menos efectividad en los servicios públicos y mayor percepción de corrupción, a diferencia de pequeñas unidades jurisdiccionales que compiten intensamente en lo local por la preferencia ciudadana (Teisman, 2002).

Una segunda etapa se denomina la era de la calidad institucional, en la que se identifican los vínculos entre las normas políticas y la calidad institucional; estos se reflejan en los pesos y contrapesos del sistema político, y en los incentivos para los políticos en la construcción de bases de apoyo (Panizza, 2001). La calidad institucional tiene un impacto positivo en el desarrollo económico, aunque existen variables de mayor importancia como el estado de derecho, el control de la corrupción y la eficiencia gubernamental (Aixalá & Gema, 2007); a partir de estas variables se han explorado también los nexos entre los flujos de información [transparencia] y la calidad de las instituciones, la evidencia empírica considera

que las naciones con mejores mecanismos de acceso a la información cuentan con mejores instituciones y calidad de gobernanza (Islam, 2003). Los resultados de análisis previos demuestran que el riesgo de corrupción en un país está determinado por las características personales de los individuos y las de la nación, en la medida en que éstas se mantienen constantes, la percepción de corrupción tiende a aumentar (Mocan, 2004).

La tercera etapa está enmarcada por la intervención del Banco Mundial en el tema, en la que se rescatan algunas ideas sobre la calidad de gobierno; se llegó a considerar que los gobiernos transparentes tenían una participación significativa para el logro de la calidad de gobierno, y que ésta implicaba la capacidad de diseñar y promover políticas con impacto en el crecimiento económico (Islam, 2006). Esta línea identifica la mala gobernanza con la ineficiencia, aunque no se logró determinar la causalidad en una sola dirección; sólo los determinantes de la gobernanza han demostrado alguna relación con impacto en la eficiencia gubernamental (Méon & Weill, 2005).

La literatura identifica otros elementos relacionados con la calidad de gobierno. Por una parte, la existencia de una sociedad participativa y la cooperación entre los líderes políticos y sus electores parece reflejar un impacto significativo en el desempeño gubernamental (Clearly, 2007); estos esquemas identifican al capital social como determinante positivo en la calidad gubernamental (Coffé & Geys, 2005), de manera particular la reciprocidad, la confianza y el voluntarismo con una relación positiva (Knack, 2002). Por otra parte, la descentralización de los servicios gubernamentales con base en las preferencias de los ciudadanos tendría un impacto de mejora en la calidad de gobierno (Huther & Shah, 1998); al tiempo que este proceso detona la actividad y el crecimiento de la economía y la calidad de gobierno se estimula con la democracia y el estado de derecho (Oliva & Batiz, 2002).

#### 2.1.4 La calidad de gobierno estatal

De acuerdo con Guillermo Cejudo y otros (2010) la calidad de gobierno es importante a partir de una pregunta recurrente en la actualidad: ¿por qué no hay buenos gobiernos estatales? Esta interrogante resulta del análisis del contenido informativo de distintas entidades

federativas, para comprobar que este orden de gobierno enfrenta continuamente varias problemáticas; originalmente se pensó que la respuesta a la interrogante sobre la inexistencia de buenos gobiernos estatales en México tenía que ver con la ausencia de métodos democráticos efectivos para la elección de las autoridades [incentivos], así como a la falta de atribuciones y recursos [capacidades]. Se iniciaron procesos para contar con más democracia y más descentralización, con un avance significativo en ambas vías y, aunque la situación económica y social de este orden de gobierno es distinta de la de hace dos décadas, las transformaciones han sido graduales y heterogéneas en cada entidad federativa.

El panorama en el nivel estatal es de claros y oscuros, a partir del año 2000 se dio la formación de la Conferencia Nacional de Gobernadores [CONAGO], que tuvo la intención de presentar los compromisos con el sistema federal y lograr acuerdos de índole presupuestal, aunque se volvió una instancia de presión al gobierno federal con el consecuente fortalecimiento de la independencia y autonomía de los mandatarios estatales (Borjas, 2015); la transformación del sistema político mexicano es indiscutible se han formado electorados y grupos activos de ciudadanos que defienden sus derechos, se han transformado las identidades sociales, se han generado nuevos equilibrios entre los poderes, las entidades federativas han recuperado soberanía frente al gobierno federal, la opinión pública es un factor real de poder, y la diversidad social es vista como riqueza en la estabilidad de las instituciones (Loaeza & Prud'homme, 2010).

El proceso de transformación ha llevado a regímenes competitivos en los que los gobiernos estatales se enfrentan a más demandas en un entorno vigilado, mientras que el proceso de descentralización ha impuesto nuevas tareas en el diseño y ejecución de políticas públicas y nuevos requerimientos en sus capacidades de gestión; de ahí que la calidad de gobierno pasó a ser un asunto central por sus consecuencias para la gestión pública y por sus implicaciones para la legitimidad del gobierno en turno y del régimen democrático en su conjunto (Cejudo, Sánchez, & Zabaleta, 2010).

Las experiencias no han sido muy buenas con los gobiernos estatales a partir del debilitamiento del presidencialismo, la autonomía adquirida por estos y la conciencia del poder que pueden ejercer derivó en el interés de alcanzar dicho poder; con ellos han



resurgido poderes fácticos que no encuentran límites a sus pretensiones, aparecen de nuevo en el mapa político antiguos líderes y caciques que ponen en riesgo el avance democrático, dado que la única interlocución para los intereses de estos grupos es el ejecutivo local (Borjas, 2015).

Los gobiernos estatales se han vuelto actores relevantes en la promoción del desarrollo económico y social al ejercer alrededor del 40 % del gasto público total en México, el antecedente inmediato de análisis académico estuvo centrado en los resultados de la competencia partidaria en los gobiernos subnacionales, al igual que en los procesos de descentralización iniciados en los años ochenta; estos procesos transformaron a las entidades federativas hacia el federalismo real que derivaron en el papel central de la calidad de gobierno en la esfera subnacional, la discusión ha de orientarse hacia los conceptos observables del término para dar pie al desarrollo de información necesaria para la medición, diagnóstico, explicación y mejora de la calidad de gobierno en las entidades federativas (Cejudo, Sánchez, & Zabaleta, 2010).

#### 2.1.5 Niveles de análisis de la calidad de gobierno

En términos generales existe una propuesta para entender la calidad gubernamental a partir de dos elementos centrales que se identifican como los niveles de análisis: 1) los atributos gubernamentales del ejercicio del poder que controlan la discrecionalidad del gobierno [nivel de arquitectura institucional], y 2) el conjunto de procesos y prácticas de gestión y políticas que dichos atributos potencian al interior del gobierno [nivel de producción de bienes y políticas públicas] (Cejudo, Sánchez, & Zabaleta, 2010).

La arquitectura institucional es considerada como el instrumento con el que se faculta a los actores para la toma de decisiones públicas en la formación de la agenda y que a través de sus características define a las democracias actuales, con sus atributos se constituye en un referente para evaluar los resultados que recibe la población en cuanto a su bienestar material o social; las reglas del sistema político dan la pauta para las vías de participación y los grupos con posibilidad de hacerlo, que a su vez utilizan las instituciones políticas para legitimar sus acciones (Casar & Maldonado, 2008).

De manera cotidiana el gobierno tiene frente a sí problemas y soluciones, oferta y demanda, conflictos y arbitrajes, que se derivan de agentes y actores que pugnan por insertar sus temas en la agenda de gobierno; este proceso permite observar a quienes definen y justifican los problemas públicos y quienes tienen los medios idóneos para convertir sus intereses en prioridades, con lo que queda al descubierto la estructura de poder en la elaboración de políticas públicas. En suma, el factor de mayor peso para configurar una política pública es la correlación de fuerzas entre los diferentes grupos sociales y las relaciones políticas y administrativas que son capaces de generar (Aguilar, 1996).

El proceso de producción de una política pública debe ponderar el sentido práctico de la política donde las decisiones se basan en la viabilidad y la negociación, las organizaciones públicas buscan el cumplimiento de diversos mandatos que se circunscriben a actores [internos y externos] que disputan los medios y fines de las instituciones; se trata pues de intereses que están en juego junto con las reglas, las condiciones y los mecanismos con los que se sostienen y reproducen las estructuras para continuar su existencia y fundar su legitimidad (Arellano D., 2010).

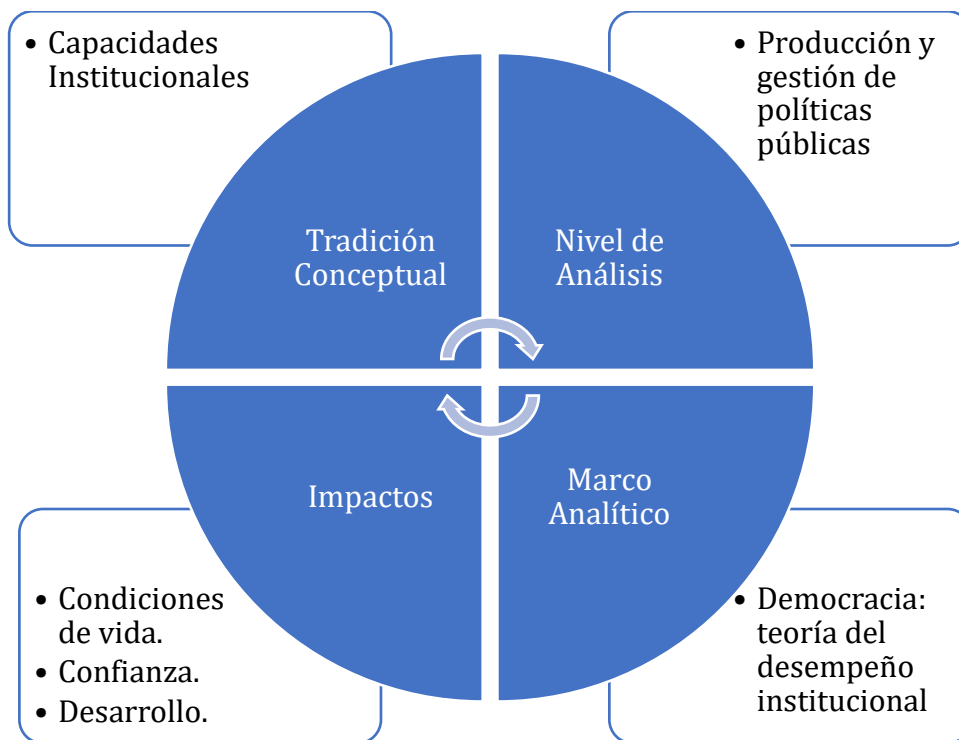
#### 2.1.6 Tradiciones conceptuales de la calidad de gobierno

A pesar de lo complejo en la definición del concepto de calidad de gobierno, se han identificado dos tradiciones conceptuales relevantes sobre el tema: 1) la eficiencia gubernamental, y 2) la capacidad institucional (Moreno, 2008). La primera, adquiere relevancia a partir de la crisis financiera, que derivó en el paradigma de la Nueva Gestión Pública [NGP] (Aguilar, 2010); la segunda, aparece en la escena cuando los estados son concebidos como actores que deben gozar de la suficiente autonomía para definir sus objetivos, aunque esta posibilidad está estrechamente vinculada a su capacidad para realizarlos (Alonso, 2007).

La construcción de las capacidades institucionales está asociada a diversos factores que se presentan en el contexto de los gobiernos: 1) el intercambio horizontal de información, genera una dinámica de aprendizaje cruzado o de imitación de reformas que puede derivar en mejores prácticas; 2) intensidad democrática de la acción pública, este

factor asocia a la participación ciudadana en la rendición de cuentas con el fortalecimiento institucional; 3) el marco regulatorio de las instituciones presupuestales, que tiene impacto significativo en los proceso de descentralización; 4) las estructuras organizativas emergentes, que son producto de las nuevas responsabilidades adquiridas por los agentes gubernamentales; y 5) el perfil profesional de los funcionarios públicos, que influye en la toma de decisiones sobre asuntos públicos (Cabrero, 2004).

Figura 2.1.1 Aspectos a considerar en el estudio de la calidad de gobierno



*Fuente: elaboración propia*

De esta forma la calidad de gobierno, abordada desde la tradición de las capacidades institucionales, se asocia a los componentes de orden técnico – administrativo y de orden político del proceso de fijación de metas y objetivos por parte del gobierno; por lo que ofrece

un abordaje más integral del término y permite aproximarse a valoraciones objetivas y subjetivas para complementar el análisis.

### 2.1.7 La calidad de gobierno y la producción de políticas públicas

Las políticas públicas han dejado de ser creación particular de actores individuales, las propuestas están presentes en el ambiente gubernamental y se presentan ideas para atender problemas públicos desde distintos espacios; parte de la explicación para estos hechos se encuentra en la fragmentación de los sistemas políticos para el ejercicio del poder por múltiples actores, de tal manera que la toma de decisiones fluye mediante tres grandes etapas: 1) el reconocimiento del problema, al capturarse la atención de la sociedad y el gobierno; 2) la formulación y retrabajo de las iniciativas, mediante el paso por las mesas de expertos en la arena pública; y 3) el flujo político de las propuestas, para el sondeo de estudios de opinión, cálculos electorales, trabajo en el congreso, y campañas de los grupos de interés (Kingdon, 1984).

Es quizá esta última etapa del proceso de toma de decisiones, el flujo político, el que genera mayor complejidad para avanzar en las políticas públicas, pues las organizaciones públicas son estructuras afectadas políticamente por las tensiones entre intereses y por la naturaleza humana de sus operadores; en ese sentido, las políticas públicas son resultado de una disputa por la hegemonía de medios y fines, en una arena política donde convergen actores enmarcados entre lo legal, lo retórico y lo organizacional (Arellano D. , 2010).

A partir del concepto de políticas públicas como respuesta a los problemas públicos, se ha detectado que resulta cada vez más complicado para los gobiernos centrales responder a las demandas sociales; esta situación se complementa con la fragmentación territorial del poder, y con el incremento del dominio de la esfera estatal en las decisiones públicas. Esta realidad se vuelve más compleja con multiplicidad de actores, que presionan en temas que ganan espacio en la agenda a través de recursos de acción política más allá de lo legal y lo económico (Subirats, 2006).

Las transformaciones económicas contemporáneas han derivado en el traslado de la toma de decisiones hacia los gobiernos locales, como actores estratégicos de la gobernanza y

de la dinámica política (Díaz, 2006); esta nueva realidad provoca tensiones entre los entes gubernamentales que en ocasiones carecen de la coordinación adecuada, dado que algunas decisiones tomadas en los gobiernos centrales se introducen de manera diferenciada en el terreno de lo local.

Un antecedente de una política pública federal que sufre modificaciones al momento de implementarse en el terreno local, es el presentado por Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1998) con el caso de un programa de apoyo al empleo en zonas marginadas en Oakland, donde intervinieron una red de actores, valores e intereses para articularse alrededor de la política pública; a partir de esta investigación, señalan que la parte más importante en la ejecución de cualquier programa público, es la atención que se preste a los procesos políticos como elementos de influencia en los objetivos del mismo.

Como complemento a las aportaciones anteriormente referidas, se presenta como referente la evaluación que hace Robert Putnam (1993) acerca del desempeño institucional de algunos gobiernos regionales en Italia, donde se encontró variación entre distintas regiones a pesar de contar con estructuras institucionales idénticas; en estos estudios se encuentra que la efectividad de la gobernanza local radica en la capacidad de algunos grupos para articular los intereses ciudadanos hacia el gobierno, complementada con algunos acuerdos entre élites que pudieran parecer antagónicas.

Los estudios sobre la democracia política coinciden en que los partidos políticos, los grupos de interés y las organizaciones de movimientos sociales influyen decididamente en las políticas públicas; estas organizaciones políticas definen los problemas públicos, proponen soluciones, agregan las preferencias ciudadanas, movilizan votantes, generan demandas a los funcionarios electos, comunican información a sus votantes sobre las acciones del gobierno, y generan acciones legislativas sobre los temas (Burstein & Linton, 2002).

A partir de los antecedentes referidos, con el papel relevante de los gobiernos locales en las políticas públicas, es que resulta conveniente analizar los postulados teóricos para sustentar en la literatura académica el desglose de las variables que presentarían alguna incidencia en las decisiones de política pública: 1) las capacidades institucionales para la

toma de decisiones, 2) la influencia de los grupos de interés, y 3) la arquitectura institucional como marco de acción de los actores políticos.

## **2.2 Las capacidades institucionales**

El debate sobre el rol del Estado en el desarrollo económico de Latinoamérica oscila entre la defensa del activismo estatal hacia la visión minimalista enfatizando las ventajas de la liberalización del mercado y la privatización. Con demasiada frecuencia, esta controversia ideológica entre los mecanismos del mercado y la intervención del Estado asume que el gobierno es capaz de ofrecer lo que la sociedad quiera de él; sin embargo, no se pregunta si el estado debe estar dentro o fuera de la estrategia de desarrollo para comprender una cuestión básica: la capacidad del estado, definida como su posibilidad para proporcionar bienes públicos y apoyar la economía con un marco legal sólido (Cárdenas M. , 2010).

Los primeros enfoques hacia las capacidades institucionales datan de los trabajos de Ariel Fiszbein (1997), quien analizó una muestra de municipios para encontrar que las capacidades pueden desarrollarse en todos los lugares al margen de su tamaño; sin embargo, ubica como factor determinante la decisión en el nivel local, y aparecen las reformas a la administración pública latinoamericana como un impulso para ello. El desarrollo de capacidades implica esfuerzos multidimensionales, donde el liderazgo político y la participación comunitaria juegan un papel relevante; de ahí que las preferencias locales y sus necesidades sean determinantes para este efecto.

Las capacidades institucionales se definen como la capacidad del Estado para formular y aplicar soluciones a los asuntos económicos y sociales en la comunidad, por lo que han resultado ser un factor clave en el diseño y la implementación de políticas públicas; la mayoría de los estudiosos del tema se han enfocado en las capacidades técnico – administrativas, y han dejado de lado las de corte relacional, es decir, aquellas que se establecen entre los gobernantes y los ciudadanos (Hevia, 2015).

El desarrollo de capacidades institucionales se concibe, de manera reciente, como el resultado de un enfoque que incluye los niveles institucional, organizacional e individual con un énfasis en el carácter endógeno de la construcción de capacidades institucionales; éstas

son definidas como las posibilidades de los individuos, organismos y sociedades para la solución de sus problemas a través de la puesta en marcha de acciones que sean sostenibles, se asumen como herramientas fundamentales para el proceso de desarrollo (De Alba & Gómez, 2010).

Estas capacidades son importantes porque resultan ser las competencias que desarrolla el Estado para garantizar el cumplimiento efectivo de las reglas que marcan la pauta en las relaciones políticas y económicas de una sociedad, se trata de recursos para la intervención, la regulación y la mediación que el Estado realiza para desempeñar sus funciones con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Proenza, 2014).

En ese sentido las capacidades institucionales se asumen como instrumentos que vuelven posible el desempeño exitoso de un gobierno, para el caso de gobiernos locales el énfasis está en la profesionalización de los servidores públicos, la infraestructura física y el estilo interno de gestión de las agencias gubernamentales; el desarrollo de estas capacidades tiene dilemas importantes dentro de las dinámicas internas del sistema democrático, como el uso del aparato burocrático para la negociación de favores y resultados políticos con los grupos y actores de la arena pública (Moreno, 2008).

Este concepto resulta relevante en virtud de que el desarrollo humano se encuentra ligado a las capacidades institucionales de los gobiernos responsables de su promoción y, aunque ésta no es directa ni unidireccional, existe un vínculo entre las dimensiones del Índice de Desarrollo Humano [IDH] con las decisiones de política pública de las instituciones que cargan con la responsabilidad de atenderlas; en ese sentido, se identifican cuatro dimensiones básicas para conocer las capacidades de un gobierno: capacidad fiscal, capacidad de dotación de servicios, capacidad administrativa, y capacidad de rendición de cuentas (López & Gómez, 2010).

La conceptualización del desarrollo humano implica discutir sus determinantes institucionales desde una perspectiva amplia, el primer acercamiento hacia este enfoque es equiparable con el modelo tradicional de administración pública que concibe al desarrollo como sinónimo de crecimiento; a partir de esto, las capacidades fueron asimilables a los procesos de mejoramiento del desempeño de los recursos humanos, hasta la época del

surgimiento del nuevo institucionalismo como corriente generadora del concepto de Nueva Gestión Pública [NGP], orientada a la reducción del Estado y la búsqueda de desarrollo de instituciones para dotarlas de la capacidad de implementar políticas y proveer servicios eficientes (De Alba & Gómez, 2010).

A partir de este contexto el diseño de políticas públicas se convierte en un escenario propicio para configurar plataformas institucionales que determinen reglas del juego, así como mecanismos y formas pactadas que promuevan políticas de inserción global; esto deriva en condiciones de estabilidad de interlocución entre actores, quienes generan estrategias de consenso y trabajo para la solución de problemas públicos (Varela, 2015).

Por ello, se ha encontrado que las capacidades institucionales requieren, por lo menos, dos factores para consolidarse: 1) un denso entramado institucional, que permita mejorar la organización y la representación de los grupos sociales interesados en los problemas públicos, y que a la vez fomente la cooperación entre el Estado y el régimen político; y 2) la construcción de administraciones públicas incentivadas por mérito, que sean capaces de continuar sus tareas bajo esquemas de incertidumbre (Proenza, 2014).

El análisis de las capacidades institucionales de un gobierno tiene tres propósitos sustanciales: 1) proveer una perspectiva comparada de la situación de un gobierno respecto a otro, 2) identificar las áreas de oportunidad para reformar la capacidad de un gobierno, y 3) relacionar las variaciones de capacidades con otros indicadores (López & Gómez, 2010). A partir de la medición se busca el aumento de las habilidades de organizaciones, grupos e instituciones para identificar y resolver problemas; se hace énfasis en analizar las organizaciones públicas en su contexto institucional, y en su relación con los actores estatales y no estatales para la solución de problemáticas comunes (De Alba & Gómez, 2010).

Un factor importante a considerar es asumir al Estado como un actor no neutral en la arena pública, por lo que debe gozar de autonomía suficiente para definir sus objetivos, aunque esta posibilidad tiene un vínculo directo con la capacidad que el Estado tenga para ejecutar sus metas; en condiciones donde debe regular actores poderosos sin sólidas capacidades sus objetivos serán voluntaristas, por lo que se presenta una brecha entre



objetivos y capacidades donde el análisis político es un componente indispensable de las explicaciones que se encuentren (Alonso, 2007).

Dentro de este análisis existen algunos factores que pudieran incidir en el desempeño de los gobiernos locales: 1) su capacidad presupuestal para dar resultados, 2) la identidad partidista y alternancia del partido en el poder, y 3) la relación partidista entre el gobierno local y el gobierno federal, conocida con el término yuxtaposición (Cleary, 2003); aunque también existen evidencias para pensar en la excesiva concentración del poder, como un factor con tendencia a crear grandes problemas en el desempeño político ante la ausencia de controles (Abal, 2003).

De esta forma, el análisis de las capacidades institucionales pasa por la consideración de dos dimensiones importantes: 1) las capacidades técnico – administrativas, con prioridad en aspectos endógenos del aparato estatal; y 2) las capacidades relacionales, orientadas al nexo Estado – sociedad y la relación con el entorno socioeconómico. Las capacidades estatales se constituyen en un proceso de institucionalización, entendido como el desarrollo y consolidación de rutinas en las agencias del Estado; éstas a su vez operan como marcos de interacción estratégica entre actores para la estabilidad del sistema (Alonso, 2007).

Por un lado se han establecido tres grandes patrones de relaciones entre sociedad y gobierno: 1) las particularistas, que es una forma de relación basada en las relaciones personales por encima de los criterios institucionales en la solución y atención de las demandas, estas se expresan en las múltiples peticiones y solicitud de favores que se presentan a las autoridades; 2) las contenciosas – disruptivas, consideradas un mecanismo de protesta como medio principal para hacerse escuchar por el gobierno y obtener una respuesta positiva a las demandas; y 3) las de participación reglamentaria, que es un esquema en el que se utilizan los instrumentos establecidos en las normas legales (Hevia, 2015).

En el mismo sentido, la construcción de las capacidades institucionales está asociada a diversos factores que se presentan en el contexto de los gobiernos: 1) el intercambio horizontal de información, genera una dinámica de aprendizaje cruzado o de imitación de reformas que puede derivar en mejores prácticas; 2) intensidad democrática de la acción

pública, este factor asocia a la participación ciudadana en la rendición de cuentas con el fortalecimiento institucional; 3) el marco regulatorio de las instituciones presupuestales, que tiene impacto significativo en los proceso de descentralización; 4) las estructuras organizativas emergentes, que son producto de las nuevas responsabilidades adquiridas por los agentes gubernamentales; y 5) el perfil profesional de los funcionarios públicos, que influye en la toma de decisiones sobre asuntos públicos (Cabrero, 2004).

Para el análisis de las capacidades institucionales, los trabajos de Carlos Moreno (2008) proponen tres indicadores que podrían ser de utilidad: 1) la capacidad reguladora, orientada a medir la normatividad aprobada y en vigor que regula las actividades de funcionamiento del gobierno en materia de políticas públicas; 2) la profesionalización del gobierno, encargado de mostrar información sobre la existencia y responsabilidades del departamento de administración del personal; y 3) el nivel de instrucción formal de los servidores públicos, diseñado para analizar el grado de escolaridad formal de los servidores públicos.

A partir de que se cuenta con las dimensiones de análisis y algunos indicadores, Homero Saltalamacchia y Alicia Ziccardi (2005) proponen la evaluación, en lo individual y por interacciones, a partir del enfoque en tres grupos de actores: 1) la esfera administrativa, que implica capacitación del personal, planes y programas, mecanismos de evaluación, y mecanismos de evaluación; 2) la esfera política del gobierno local, que implica la normatividad vigente, y los mecanismos de evaluación y modificación de los instrumentos jurídicos; y 3) las acciones del gobierno federal con intervención en el territorio local.

El debate sobre las capacidades institucionales suele centrarse en la forma en que los gobiernos definen y aplican las políticas públicas, particularmente en el análisis y evaluación de las instituciones, la existencia de personal competente, la disponibilidad de recursos técnicos y financieros, y la posibilidad de recopilar y analizar información entre instituciones y actores sociales; sin embargo, también pueden entenderse a partir de dos sentidos complementarios: 1) como aprendizaje institucional, que se refiere a los procesos para introducir nuevas ideas en las instituciones; y 2) como construcción de capacidades

institucionales, relacionado con el grado de movilización de los recursos que se encuentran distribuidos entre los actores sociales (Morata & Noferini, 2014).

Al margen de cualquier paradigma con el que se analicen las capacidades institucionales, existen dos aspectos centrales que las caracterizan: las habilidades y los agentes; es por ello que el impulso de éstas deriva en un proceso totalmente endógeno, técnicamente complejo y eminentemente político, que involucre el conocimiento del comportamiento de los individuos y el diseño de las instituciones como elementos influenciados por una estructura de incentivos (De Alba & Gómez, 2010).

A partir de los conceptos revisados en la literatura, la variable de capacidades institucionales de un gobierno estatal, particularmente en la rama legislativa como ente responsable de la toma de decisiones, se podría operacionalizar en dos dimensiones, como se muestra en el cuadro 2.2.1. La primera es a partir de las condiciones endógenas de la estructura gubernamental, en las que se incluyen las capacidades técnicas como el intercambio horizontal de información y el marco regulatorio presupuestal de la política pública, aunque también se encuentran las capacidades administrativas como la estructura organizacional y el perfil profesional de los servidores públicos. La segunda se establece con base en las condiciones externas del gobierno, en las que aparecen las capacidades relacionales como la participación democrática en los procesos de toma de decisiones públicas.

Aunque la literatura sobre capacidades institucionales es basta y existen múltiples formas para analizar esta variable, para efectos de revisión de los casos se han seleccionado dos indicadores [para igual número de dimensiones] en los que se centra el desempeño de la unidad de análisis; estos elementos se han destacado de los demás en virtud de que la investigación se concentra en la primera fase de la política pública, el proceso legislativo, por lo que los indicadores relacionados con la rama ejecutiva [presupuesto y estructura orgánica, por ejemplo] no son materia de este trabajo.

El primer indicador seleccionado es el de intercambio horizontal de información, orientado a obtener datos sobre la disponibilidad y difusión de mejores prácticas legislativas entre los Congresos Estatales; se obtiene de las entrevistas con los actores involucrados, a fin

de determinar la asociación entre los poderes legislativos locales. Se supondría que, a mayor intercambio y registro de información para las políticas públicas, mejores resultados en éstas; por lo tanto, bajo este esquema, mayor es la capacidad de un poder legislativo para generar disposiciones alineadas a las demandas ciudadanas y al contexto político vigente.

El segundo indicador es el del perfil profesional de los actores involucrados en el proceso legislativo, de tal forma que este tenga un componente de profesionalización, misma que se entiende como la capacidad para generar, transformar y utilizar información útil para la toma de decisiones; esta vertiente de las capacidades institucionales tienen una incidencia en la capacidad de respuesta política de los órganos legislativos, pues se dedican de tiempo completo a sus tareas y utilizan de forma adecuada los recursos, estructuras y procedimientos para facilitar el diseño y consenso de leyes y políticas públicas (Patrón & Camacho, 2017).

Cuadro 2.2.1 Dimensiones y categorías de las capacidades institucionales

<b><u>VARIABLE</u></b>	<b><u>DIMENSIÓN</u></b>	<b><u>CATEGORÍA</u></b>	<b><u>INDICADOR</u></b>	<b><u>OBSERVABLE</u></b>	<b><u>FUENTE</u></b>
<b>Capacidades Institucionales</b>	Endógenas	Técnicas	Intercambio horizontal de información	Analizar si el ente gubernamental realizó actividades de intercambio de mejores prácticas, para observar: 1) las asociaciones entre gobiernos locales, y 2) los manuales de mejores prácticas.	Entrevista
			Marco regulatorio presupuestal	Analizar si la política pública fue dotada con techo presupuestal y los recursos y mecanismos para su funcionamiento, a fin de revisar: 1) las transferencias de recursos presupuestales, 2) la existencia de convenios de suministro de recursos, y 3) los procedimientos y las prácticas de control de presupuesto.	Documentos Oficiales
		Administrativas	Estructura organizacional	Analizar la estructura de recurso humano en los congresos locales para determinar si: 1) existen comisiones dictaminadoras especializadas, y 2) existen	Documentos oficiales

				los funcionarios (asesores) y legisladores competentes para desarrollar una iniciativa.	
			Perfil profesional	Analizar y describir los perfiles de los actores involucrados en el proceso legislativo, a fin de identificar: 1) la existencia de experiencia y/o servicio profesional en tareas legislativas, y 2) la existencia de conocimientos técnicos en materia de política pública o en actividades y procesos legislativos.	Entrevistas y Documentos oficiales
	Externas	Relacionales	Particularistas	Analizar los esquemas de petición de planteamientos a nivel "favor" de las autoridades.	Minutas, memorias, notas periodísticas
Contenciosas			Analizar las protestas y llamados estruendosos de atención de la sociedad.	Minutas, memorias, notas periodísticas.	
Reglamentarias			Analizar las peticiones en el contexto institucional y reglamentario de los actores.	Minutas, memorias, notas periodísticas.	

*Fuente: elaboración propia*

### **2.3 Los grupos de interés**

Ante el cuestionamiento sobre los tipos de actores que influyen en las decisiones del gobierno local, la respuesta tiende a orientarse a considerar dos factores explicativos: 1) el interés que los actores presentan ante cada decisión, y 2) los recursos que controlen con un impacto directo en la decisión que ha de tomarse. A partir de ello, la literatura académica señala que la influencia en las políticas públicas se presenta en función de tres factores: 1) las características sociopolíticas y económicas de la región, 2) el tipo de asunto que ha de resolverse, y 3) el contexto institucional en el que se encuentra la localidad (Rodríguez - García & Navarro, 2016).

La incidencia de los grupos de interés en la actividad gubernamental y legislativa es una de las principales preocupaciones de la ciencia política pues se ha notado que el estudio de estas agrupaciones permite cubrir algunos vacíos teóricos respecto a la distribución del poder, los límites de la representación política y los mecanismos de movilización social (Medina, 2009); el origen del estudio se remonta a los trabajos de Arthur Bentley que se orientó hacia los procesos políticos por encima de las instituciones jurídicas, desde ésta óptica se han logrado contribuciones significativas al ambiente político al explicar la base de la existencia, el funcionamiento y la reproducción de los regímenes democráticos (Pasquino, 2011).

La importancia del análisis de los procesos políticos, desde los grupos de interés, radica en que el gobierno efectivo se logra a partir de la incidencia de grupos en las decisiones gubernamentales (Fayt, 2002); aunque Robert Salisbury (1975) resalta que el estudio de estos debe plantearse interrogantes más allá de elementos normativos, a fin de llegar a preguntas empíricas más importantes que permitan discutir sobre la legitimidad de su existencia, sus conductas y sus mecanismos de acción.

En la teoría de grupos se encuentra que el concepto de grupo en una construcción analítica que se refiere situaciones concretas y se relaciona con un conjunto de actividades humanas que van en una misma dirección (Eckstein, 1963); por lo que el interés de un grupo por algún asunto relacionado con la actividad gubernamental es la característica elemental de un grupo de interés y lo que marca la diferencia respecto a otro tipo de grupos, mientras

que la acción de una agrupación organizada para influir en la política gubernamental lo traslada al concepto de grupo de presión (Salisbury, 1975).

Los grupos de interés surgen a partir del concepto de asociación que requiere un fin, una organización estable y un vínculo entre los integrantes para coordinarse en el logro del objetivo (Badia, 1977), una vez que los grupos de interés perciben la afectación de sus fines por el poder público y no encuentran los medios de participación adecuados, buscan la forma de hacerse valer mediante la influencia sobre las instituciones políticas o sobre la opinión pública para defender sus fines (Badia, 1966). En ese sentido, existe una diferencia significativa entre grupos de interés y grupos de presión; los primeros buscan influir en la actividad gubernamental a través de su relación con el poder político, mientras que los segundos intentan la coacción de las decisiones públicas para encaminarlas a sus finalidades (Fayt, 2002).

Cada día se resta mayor importancia a los procesos formales e institucionales para hacer política, los estudios se enfocan en los mecanismos informales que utilizan los grupos de presión y que, gracias a los estudios de Arthur Bentley, cuentan con referentes teóricos para su comprensión; a partir de esta teoría de la ciencia política los análisis resultan bastante complejos porque intentan explicar la forma en que los valores sociales son colocados de forma autoritativa en la sociedad, y se cree que sucede a través del proceso que está compuesto decisiones que producen actividades que marcan tendencias, por lo que las actividades de los grupos y la lucha entre éstos marcan las tendencias sociales y determinan las decisiones que se toman (Eckstein, 1963). El anexo 3 muestra un resumen con la evolución de los planteamientos en cuanto a grupos de interés.

Algunos autores han identificado la presencia de grupos de interés en el comportamiento de las organizaciones, y en el sentido más práctico se puede encontrar su influencia al clasificarlos en tres categorías: grupos normativos, grupos organizacionales, y grupos sociales (Díez, Medrano, & Díez, 2008); en el contexto de la clasificación los atributos de las asociaciones son fundamentales para establecer una tipología de los grupos: el contenido de sus intereses, su forma de organización, y el tipo de membresía que tienen (Salisbury, 1975).



Para entender mejor la forma en que las estructuras influyen en la formación y movilización de los grupos de interés es importante la comprensión de las razones por las que se forman dichas agrupaciones; la literatura de ciencia política cuenta con información suficiente al respecto y se puede profundizar tanto como se desee, un enfoque indica que los grupos de interés otorgan beneficios a sus integrantes a través del intercambio mutuo como mecanismo para asegurar la participación y la habilidad del líder para formarlo, mientras que el otro enfoque genera una teoría en la que se forma un grupo de clientes que se ofrecen voluntariamente para desarrollar nuevos grupos públicos de interés (Issacharoff & Peterman, 2013).

Ante esta amplia gama de enfoques el concepto de grupos de interés se articula como integrante del Estado desde perspectivas que se consideran opuestas a la teoría de clases de Marx, cada una con diferencias puntuales y con aportes para explicar el comportamiento de los grupos; entre las teorías explicativas de la dinámica de grupos de interés se deben citar la teoría de los pluralismos y el corporativismo, el nuevo corporativismo, la elección racional, los enfoques mixtos, *policy networks*, el enfoque de coaliciones y el nuevo institucionalismo, entre otras (Gómez C. A., 2005).

En la discusión y análisis de los grupos de interés se encuentran presentes diversas preguntas relacionadas con las razones de los grupos para influir en las decisiones públicas, con las tácticas y estrategias que utilizan y con la efectividad de las mismas para dar resultados desde la política; la combinación de éstos elementos en análisis comparativos ha hecho que se puedan visualizar las relaciones que las agrupaciones tienen con el sistema político en su conjunto y se han determinado tres formas de interacción: 1) el cabildeo, entendido como los esfuerzos de los grupos de interés para asegurar una decisión favorable en determinada política o en la designación de espacios en el gobierno; 2) la representación, que consiste en la búsqueda de interacción de los grupos de interés con los tomadores de decisiones para influir en sus decisiones a través de una agenda duradera y generalizada en diversos temas; y 3) la movilización, en la que los grupos de interés forman parte integral de una unidad política [puede ser un partido político] y se concentran en las campañas

electorales o la persuasión ideológica del electorado para, eventualmente, movilizarlo hacia la acción directa (Salisbury, 1975).

En primer lugar, el cabildeo es un proceso utilizado por los grupos de interés para poner en conocimiento a los tomadores de decisiones políticas o a los diseñadores de políticas públicas sobre sus puntos de vista, con la finalidad de influir en sus resoluciones; una de sus vertientes se caracteriza porque implica otorgarle información útil, poco conocida, y canalizarla para incidir en la toma de decisiones (Gómez J. d., 2008).

En este sentido Conor McGrath (2008) señala que las labores de cabildeo son comunes en naciones con un desarrollo continuo de organizaciones no gubernamentales, sindicatos y grupos empresariales, quienes reconocen el valor de la participación en el diseño de políticas como un proceso de apertura del gobierno a la influencia externa; su argumento señala que ésta actividad sigue en aumento y es necesario el debate sobre la necesidad de analizar la eficacia de los mecanismos existentes y su regulación.

Otra vertiente en el uso de ésta práctica se vuelve evidente en el papel fundamental que ejercen los grupos de interés en el proceso de las políticas públicas derivado de los pocos recursos con los que cuenta la ciudadanía para presentar sus problemas ante las entidades públicas, por lo que recurre a las élites o a los grupos de presión para que éstos se presenten y negocien los planteamientos ciudadanos y se encarguen de vigilar su cumplimiento por los actores políticos con los que se negoció el acuerdo (Gómez C. A., 2005).

En muchas ocasiones se considera que la influencia de los grupos de interés a través del cabildeo sólo se puede identificar por el resultado en una política pública o en la aprobación de una iniciativa, esto obedece al enfoque que usualmente se hace en sólo una parte del proceso decisorio; es importante que el estudio que se haga de la ascendencia de las organizaciones que presionan sobre el sistema político incluya también el debate y los detalles de la política, porque cualquier cambio que se tenga en esos elementos se considera también un triunfo de los grupos cuando deciden operarlo de esa forma. Se identifican por lo menos tres mecanismos de cabildeo por parte de los grupos de interés hacia las instituciones gubernamentales: 1) apoyo para manipulación o compra de votos, 2) información electoral

de los distritos o regiones para calcular los costos políticos de las decisiones, y 3) entrega de información y asesoría sobre diversos temas de política pública (Leech, 2010).

Por otra parte, la operación de los grupos de interés a través de la representación en la estructura de la toma de decisiones se da para obtener un resultado favorable o una disposición administrativa que le interesa, los grupos encuentran mecanismos de presión a través de diversos canales que se deciden por factores como la estructura del sistema político, la dinámica política y las actitudes de los líderes. Dos vías importantes dentro de este mecanismo de operación lo constituyen las negociaciones y la consultoría: las primeras suceden en el marco de la definición de políticas públicas en las que las organizaciones interesadas en ellas son consultadas y se llega a un punto intermedio entre los puntos de vista, mientras que las segundas ocurren cuando los agentes gubernamentales solicitan la opinión de expertos en la materia sin que implique un criterio único para la determinación final; es importante aclarar que estos mecanismos tienen especial uso en sistemas políticos caracterizados por una clara diferenciación entre el sector institucional y el informal del proceso decisorio, y por un fácil acceso de los grupos de presión hacia los funcionarios responsables del mecanismo de definición de programas (Eckstein, 1963).

Finalmente, en términos de la movilización de los grupos de interés, se identificaron cuatro caracterizaciones sobre su interacción para efectos de campañas o persuasión ideológica. La primera está basada en el modelo angloamericano en el que los partidos políticos y los grupos de interés tienen roles claramente diferenciados, pues los primeros tienen una tendencia a ser libres y con ideologías rígidas con ofertas políticas para su electorado, mientras que los segundos son los articuladores de las demandas de la sociedad para la búsqueda de apoyo de éstas con la intención de convertirlas en política pública. La segunda tiene su fundamento en el modelo del este europeo en el que existe una fragmentación de la cultura política, poca comunicación entre los grupos y los partidos dado que éstos no cuentan con la capacidad de incorporar en sus plataformas las demandas sociales. La tercera proviene del modelo franco – italiano en el que los partidos y los grupos están organizados y operan como burocracias no autónomas que interactúan como contrapeso entre ellos, cuando predominan los partidos se anula la capacidad de los grupos

de formular demandas, y cuando dominan los grupos se inhibe la posibilidad de definir programas de amplio espectro. La cuarta se encuentra inspirada en el modelo escandinavo donde los partidos tienden a ser inclusivos y sus relaciones con los grupos de interés son por la vía del consenso para alcanzar coaliciones que den estabilidad al sistema político (Almond, 1963).

En el contexto de la literatura revisada, los grupos de interés se convierten en una variable de estudio que se puede operacionalizar [cuadro 2.3.1] con los conceptos y desarrollos teóricos analizados. Por ejemplo, para Arthur Bentley (1967) los intereses de los grupos constituyen el principal insumo de la política y el gobierno es un proceso en que éstos son los jugadores y protagonistas, agrupados mediante creencias, conductas y personalidad, en la promoción de sus demandas y expectativas; para David Truman (1951) estas actitudes compartidas y la expresión de las demandas tiene como objetivo el acceso al proceso de decisión de gobierno, y se concibe a éste como un jugador parcial en la arena de competencia de intereses y que inclina la decisión hacia alguno de los sentidos de las demandas. A partir de estos postulados resulta relevante, en primera instancia, articular la dimensión que derive en identificar la presencia de los grupos de interés en materia educativa en las entidades federativas; este enlace puede lograrse a partir de identificar dos categorías relevantes: 1) las agrupaciones existentes, observables a partir de las actitudes y las demandas compartidas a través de listados de grupos por entidad federativa; y 2) las demandas que expresan los grupos, que se identifican en las alianzas políticas que los grupos hacen con el gobierno estatal, como un jugador que puede inclinar la balanza de la decisión a favor de alguna de las agrupaciones en pugna.

Una vez que se han ubicado los grupos de interés y la interacción que guardan con el gobierno estatal, resulta importante reflexionar sobre los cuestionamientos que Robert Salisbury (1975) plantea sobre las razones de los grupos para influir en las decisiones públicas, y sobre las tácticas y las estrategias que utilizan para que se dé su efectividad en resultados desde la política; se han determinado tres formas de interacción: 1) el cabildeo, 2) la representación, y 3) la movilización. Con base en la literatura disponible, es necesario articular la dimensión que derive en identificar las formas de operación de los grupos de

interés en el proceso de decisión de la política educativa en las entidades federativas; este enlace puede lograrse a partir de identificar tres categorías relevantes.

La primera de ellas es el cabildeo entre grupos y gobierno, que puede analizarse a la luz de dos indicadores clave: a) el apoyo que los gremios interesados en la educación le otorgan al gobierno, en términos de votos, durante los procesos políticos, y que es rescatable a partir de indagar en la votación legislativa y en los mecanismos para la identificación de actores clave del proceso; y b) la información que los grupos proveen al gobierno para la toma de decisiones en la materia, que puede obtenerse a través de los documentos derivados de los foros de consulta [en su caso] y/o de los análisis económicos, políticos y sociales que se provean a los órganos legislativos.

Derivado de este contexto teórico sobre el cabildeo, como herramienta de operación de los grupos de interés, es posible determinar que éste tiene una incidencia directa sobre las capacidades institucionales de una entidad gubernamental; cuando las agrupaciones con intereses en las decisiones públicas deciden operar mediante estas acciones, se resta margen de maniobra a los actores políticos involucrados en el proceso.

Mediante el cabildeo los grupos le presentan a los actores políticos su visión de la realidad que se analiza, de tal forma que la decisión sobre los asuntos se oriente hacia los planteamientos que ellos proponen; esta situación genera una visión sesgada de los hechos y, por consecuencia, desvía la política pública hacia una perspectiva particular. Al presentarse este sesgo, se promueve una afectación negativa hacia la capacidad del poder legislativo para decidir más objetivamente sobre los problemas públicos, y para intercambiar información clave de forma horizontal con otras entidades.

La segunda es la representación que puede analizarse a la luz de dos indicadores clave: a) la consulta que hacen los órganos de gobierno a los gremios interesados en la educación, previo o durante los procesos políticos, con la finalidad de valorar las posturas que existen y determinar una política pública en el punto medio, información que puede obtenerse de las entrevistas semiestructuradas con los actores involucrados en las decisiones; y b) la consulta a expertos que hacen los órganos de gobierno para la toma de decisiones en la materia, que

puede obtenerse a través de documentos derivados de los foros de consulta [en su caso] y/o de las entrevistas realizadas con actores involucrados en el proceso.

Cuando se presenta un esquema de representación de grupos, a través del consenso de políticas públicas, existe una legitimidad política de la decisión al trabajar en la cooperación entre involucrados para llegar a un acuerdo que minimice el impacto de las afectaciones a los intereses de grupo; sin embargo, no se aprecia una incidencia en la capacidad para intercambiar información con otras entidades, ni en la capacidad técnica del órgano legislativo para llegar a la decisión final.

Por lo que respecta a la representación, en la vertiente de consulta a expertos en la materia, si se percibe una afectación en las capacidades institucionales que son objeto de análisis de este trabajo; concretamente en la capacidad de intercambio horizontal de información, toda vez que los expertos se convierten en consultores de la política pública sin que ello implique revisar mejores prácticas en contextos políticos y socioeconómicos similares, además de la capacidad relacionada con el perfil de los desarrolladores de la política pública, puesto que los expertos sustituyen los conocimientos y aportaciones que debieran hacer los legisladores y los asesores técnicos adscritos a los congresos locales. De esta manera las reformas terminan por ser un instrumento diseñado fuera de los poderes democráticamente constituidos, éstos se limitan a ser oficina de mero trámite de las iniciativas.

La tercera es la movilización que ejercen los grupos, como elemento de contrapeso entre ellos, donde el predominio de alguno implica la anulación de las demandas del otro, aquí aparecen dos indicadores de seguimiento: a) la opinión pública, que se constituye en un mecanismo para crear en el colectivo una idea favorable a las modificaciones legales, es observable en el manejo que se hace de los medios de comunicación, y en los comunicados oficiales de los grupos para posicionarse ante la reforma educativa; y b) el activismo social, como mecanismo para demostrar fuerza ante los tomadores de decisiones, y que es observable a través de las movilizaciones masivas y de los recursos legales disponibles para anular/favorecer el avance de la reforma.

A través de la movilización mediante la opinión pública se presenta una afectación a la capacidad de intercambio de información de los congresos locales, toda vez que los grupos influyen en la forma en que los ciudadanos opinan sobre temas en particular; una vez que se cuenta con esta influencia, cuando los actores políticos toman el pulso social para definir la agenda pública, la política pública termina por sesgarse hacia los intereses que fueron vertidos desde los medios de difusión.

Mediante el activismo social de los grupos de interés, se activan mecanismos de afectación a las capacidades de los tomadores de decisiones, particularmente en lo referente al intercambio de información con otras entidades y en el perfil profesional de las áreas legislativas; principalmente sucede en esquemas políticos donde las decisiones son corporativistas, como el caso de México, y en el que los legisladores delegan su autonomía hacia los líderes de los grupos parlamentarios representados en el poder legislativo de la entidad.

Por una parte, al movilizar a los agremiados para presionar a los legisladores, los grupos podrían cancelar cualquier cruce de mejores prácticas en política pública y orientar la decisión hacia los intereses del gremio; de igual forma, las capacidades técnicas y el perfil profesional de los tomadores de decisiones no explota al máximo su potencial al generar resultados por presión, en lugar de hacerlo por análisis y valoración técnica.

Por otro lado, a través de recursos legales y judiciales, los grupos afectan la capacidad de los tomadores de decisiones al limitarlos en el pleno uso de sus capacidades técnicas y experiencia legislativa, pues una autoridad judicial termina por definir los criterios con los que una política pública se genera; si los legisladores ejercen plenamente su capacidad para intercambiar información con otras entidades, los problemas de controversias judiciales podrían minimizarse al conocer con antelación las experiencias en procesos con similitudes.

Podrá observarse que las formas en que los grupos operan, en los contextos políticos locales con particularidades propias, tiene una incidencia en la capacidad del poder legislativo para generar políticas públicas orientadas a la calidad de la gestión; la forma en que las demandas se agregan en la agenda pública, y los medios para encarrilar el proceso de

decisión son elementos que se llevan a la arena legislativa, pero que se disputan con antelación al procedimiento formal de definición de leyes.



Cuadro 2.3.1 Dimensiones y categorías de los grupos de interés.

<b><u>VARIABLE</u></b>	<b><u>DIMENSIÓN</u></b>	<b><u>CATEGORÍA</u></b>	<b><u>INDICADOR</u></b>	<b><u>OBSERVABLE</u></b>	<b><u>FUENTE</u></b>	
<b>Grupos de Interés</b>	Presencia de grupos	Agrupación	Actitudes compartidas	Listado de grupos de interés por entidad.	Entrevista	
		Expresión de demandas	Relación con el Estado	Alianzas políticas con el gobierno.	Entrevista	
	Formas de operación	Cabildeo	Apoyo en votos		Comportamiento electoral y las alianzas entre las fuerzas políticas para ubicar patrones en 1) la votación legislativa, y 2) los vínculos entre los actores clave.	Documentos oficiales
			Información para decisiones		Grado de participación de los grupos en el proceso legislativo, para identificar la presencia y/o realización de 1) foros de consulta, 2) asesoría a legisladores para el desarrollo y modificación de iniciativas, y 3) reuniones formales o informales para avanzar en la reforma.	Entrevista
		Representación	Consultas a colectivos		Identificar las consultas de opinión realizadas por los legisladores o comisiones del Congreso a agrupaciones con interés en la política pública, para determinar el grado de influencia en la política.	Entrevista
			Opinión de expertos		Identificar las solicitudes de información realizadas por los	Entrevista

				legisladores o comisiones del Congreso a expertos en la materia, con la finalidad de determinar la influencia de éstos en la política pública.	
		Movilización	Opinión pública	Identificar: 1) la presencia de información de los grupos en los medios de comunicación, y 2) la naturaleza de los mensajes presentes en los comunicados.	Notas periodísticas
			Activismo social	Identificar: 1) las movilizaciones y protestas de los grupos involucrados, y 2) la presencia y naturaleza de los recursos legales promovidos.	Notas periodísticas, entrevistas y documentos judiciales

*Fuente: elaboración propia*

## **2.4 La arquitectura institucional**

Desde la ciencia política los orígenes del poder político tienen su fundamento en dos formas de abordaje: la democrática y la dictatorial; estos postulados se constituyen en quehacer de esta disciplina a partir de preguntas de carácter empírico orientadas, por un lado, a la explicación de los entramados institucionales y, por el otro, a las implicaciones de éstas en el proceso político y sus resultados (Rothstein, 2001). A partir del análisis que hace la ciencia política de las instituciones, es importante considerar que todos los arreglos institucionales tienen costos y beneficios, por lo que resulta de gran valor la comprensión de la forma en que se estructuran las democracias modernas y la manera en que las variaciones en los diseños institucionales afectan al gobierno democrático (Clucas & Valdini, 2015).

La actualidad presenta un panorama donde se cuestionan las cualidades de los representantes, las funciones de los partidos políticos y la capacidad del sistema para dar respuesta a los planteamientos ciudadanos; generalmente se emiten juicios de valoración negativa al desempeño de los actores, con ello en la mayoría de las ocasiones se pasan por alto las singularidades con las que cuentan los espacios para la política (Navarro, 2012).

Así pues, el diseño de un sistema institucional implica la voluntad expresa para encontrar una forma de equilibrio institucional (Porrás, 2012); estos arreglos han mostrado crisis en las últimas décadas a partir de elementos multifactoriales que derivaron en la disminución del Estado y en la mirada escéptica hacia la capacidad de éste para dar resultados, con la consecuente merma en su capacidad de maniobra y poca autonomía frente al veto de actores en la arena política (Nolte, 2005).

Uno de los elementos sustanciales que ha tenido efectos en las crisis de los arreglos institucionales es la competencia electoral de las últimas décadas, con lo que se ha apreciado un incremento sustancial en el número efectivo de partidos en las legislaturas, así como una mayor presencia de jugadores con veto con lógicas particulares en cada uno de los escenarios donde operan (Ríos - Figueroa & Soto, 2017).

En ésta última vertiente resulta relevante por la interacción de actores individuales o colectivos que tiene el propósito de cambiar políticas, a éstos se les llama jugadores con veto, que son especificados por la Constitución de cada Estado o por el sistema político; de esta

mezcla de interacciones surge el *statu quo* que tiene consecuencias sobre la creación de políticas, y la estabilidad se da en la medida que el *statu quo* se mantiene (Tsebelis, 2006).

Ante la interacción de actores el liderazgo político se convierte en el factor más importante para resolver problemas de acción colectiva, están investidos con la capacidad para premiar o castigar a los actores (Rothstein, 2001); es por ello que el nuevo institucionalismo, como teoría de la ciencia política, pone especial atención a los mecanismos que utilizan los individuos y las organizaciones para tomar decisiones de orden colectivo, se retoma el papel del Estado como agencia productora de leyes, estabilidad, e integración política (Montecinos, 2005).

El análisis institucional hace una apuesta por la independencia de las instituciones políticas, donde se reconoce la influencia de la sociedad hacia el Estado, pero también en la vía inversa; es así como estas instituciones definen el marco en el que se desarrolla la política, los actores políticos se mueven a partir de impulsos de deberes, funciones institucionales y de intereses personales, con lo que la política se organiza a partir de las rutinas, las reglas y las formas que evolucionan a lo largo de los procesos que dependen de la historia (March & Olsen, 1997).

Estas rutinas y reglas se enmarcan en escalas de participación para actores sociales que buscan espacios en la vida pública, así se identifica a la escala intermedia (el gobierno estatal) como aquella que presenta mejores condiciones para la acción de los individuos sobre las políticas públicas; esta participación se ve influida por dos factores fundamentales: 1) el *narrowing down*, término que se utiliza para identificar a aquellos espacios con poco desarrollo institucional y con importante presencia de grupos locales que controlan la política y limitan la participación; y 2) el *scaling up*, con lo que se identifican los procesos inclusivos de participación social en la esfera pública mediante acercamientos con espacios formales e informales (Avritzer & Ramos, 2016).

Respecto a la forma en que se ordena la vida política, los investigadores Ernesto Sterin y Mariano Tommasi (2007) hacen una pregunta por demás interesante: ¿qué determina la capacidad de los países para diseñar, aprobar y ejecutar políticas públicas eficaces? Una guía orientadora para la respuesta es el objeto de la política, compartido con la democracia, y que

radica en proveer bienes públicos por parte de los gobernantes a efecto de lograr un intercambio en beneficio mutuo; es por ello que resulta interesante analizar el proceso político posterior a la emisión del voto, es decir, cuáles son los resultados cuando se tienen varios ganadores o el balance del poder se reparte y se deben formar coaliciones multipartidistas, así como las reglas con las que éstas operan (Colomer, 2001).

En este marco de análisis, resulta indispensable valorar las potencialidades de los diseños institucionales y la relación que éstos guardan con la cultura política vigente, toda vez que la sociedad civil se encuentra influida por ambos elementos; el vínculo entre la sociedad y la cultura política, en la mayoría de los casos, detona en un tipo de diseño institucional que es resultado de la interacción de la combinación de las dos variables (Avritzer & Ramos, 2016).

Una cultura política en constante desarrollo, combinada con una sociedad civil informada y demandante, ha derivado en varios contextos en procesos de competencia electoral que desembocan en arreglos institucionales con gobiernos divididos; se ha dicho que la resultante de estos diseños institucionales es una composición más plural de las legislaturas, con ello se presenta la dificultad de alcanzar acuerdos entre el ejecutivo y el legislativo, lo que orilla a los actores políticos a llegar a mociones y reformas donde el producto sea el equilibrio en el ejercicio del poder (Ríos - Figueroa & Soto, 2017).

Para centrarse en el estudio de los procesos de políticas públicas a partir de gobiernos divididos, es importante considerar también otras variables estructurales en la configuración de estas; el proceso de decisiones públicas tiene lugar en escenarios políticos donde interviene una variedad de actores políticos, entre los que se incluyen funcionarios del Estado, políticos profesionales, grupos de interés [empresariales, medios de comunicación, sindicatos, sociedad civil]; éstos interactúan en arreglos institucionales que pueden ser formales o informales, y que pueden tener algo de transparencia (Stein & Tommasi, 2007).

Para considerar su existencia, las instituciones deben absorber y procesar de forma pacífica los potenciales conflictos de intereses y de valores frente a la toma de decisiones públicas; de tal suerte que no puede darse por sentado que existen instituciones, puesto que surgen y sobreviven sólo en la medida que son capaces de generar resultados en los que sea

preferible para los grupos ese resultado que el uso de la fuerza física (Przeworski & Curvale, 2007).

El comportamiento de los actores políticos en el proceso de intercambio depende en gran medida de sus preferencias, de los incentivos para actuar y de las restricciones a las que se enfrentan, además de las expectativas respecto al comportamiento de otros jugadores (Stein & Tommasi, 2007); a partir de ello, es posible identificar dos grupos de atributos con los que cuenta una arquitectura institucional: 1) los contrapesos que limitan la discrecionalidad del Ejecutivo, como el control legislativo, la fiscalización, y el control judicial; y 2) las normas creadas para restringir el control sobre la burocracia, como las disposiciones para definir la entrada de funcionarios al servicio público, el acceso a la información gubernamental y los procesos para gestionar el desempeño de las agencias de gobierno. Estos mecanismos institucionales tienen su articulación a partir de instrumentos de control activo, todo ello mediante las instancias jurisdiccionales encargadas del proceso de elaboración de políticas públicas (Cejudo & Zabaleta, 2009).

El marco institucional en el que se desarrollan las políticas públicas está delimitado por, al menos, dos factores: la asamblea legislativa, y el sistema de partidos políticos, aunque también la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo constituye afectación del proceso de decisión (Stein & Tommasi, 2007). En este sentido, es importante mencionar que las instituciones de una sociedad le otorgan recursos para satisfacer las demandas de su entorno; sin embargo, bajo situaciones cambiantes o inesperadas, en aquellas que no se dispone de los elementos más eficaces se hace necesario el aprendizaje social. Este modelo de respuesta a los sucesos de cambio le aporta a la arquitectura institucional los mecanismos necesarios para hacer frente a los conflictos, de manera que se dé cauce civilizado a las demandas y se fortalezcan la democracia y la república (Bazdresch-Parada, 2013).

En ese sentido, existen dos rasgos distintivos del sistema político en lo local: 1) la fortaleza del poder ejecutivo, que tiene como ventaja la posibilidad de posicionarlos como actores en la gobernanza a todos los niveles; y 2) el poder que han ganado los partidos políticos, que tienen un impacto positivo en el cumplimiento de las funciones de la democracia al implementar compromisos en la plataforma electoral, al imprimir coherencia

en las políticas públicas, al facilitar la rendición de cuentas y al dotar al sistema político de los espacios de reflexión y trabajo sobre propuestas para resolver los problemas de la sociedad (Navarro, 2012).

A partir del argumento de la capacidad de respuesta de una sociedad a situaciones cambiantes, resulta relevante comprender que la literatura académica señala que las políticas públicas que resultan más adecuadas son aquellas que surgen en entornos de mayor cooperación; un elemento destacable de este ambiente de cooperación lo garantiza un sistema judicial, como órgano encargado de hacer cumplir las leyes y las reglas del juego del sistema político. Por su parte la burocracia también juega un papel preponderante en la implementación de las políticas, por lo que sus capacidades y características tienen consecuencias en la calidad de la implementación; además, las cualidades del aparato burocrático determinan la posibilidad para otros actores políticos en la negociación y cumplimiento de los acuerdos (Stein & Tommasi, 2007).

La burocracia, entonces, adquiere un papel relevante en la calidad de una política pública al constituirse en un mecanismo de control latente de la discrecionalidad; en la medida en que los funcionarios demuestran la capacidad y habilidad para ejercer el poder, se detonan proceso de vigilancia, corrección, evaluación y sanción que restringen la actuación discrecional del ejecutivo sobre el aparato burocrático (Cejudo & Zabaleta, 2009).

Existe evidencia empírica para señalar que existen, por lo menos, dos factores que juegan un papel decisivo en el rendimiento del gobierno: 1) la consolidación del sistema electoral y de partidos, articulados alrededor de ideologías y votantes leales; y 2) la deficiencia del arreglo institucional, que no alcanza a cristalizar en la protección de los derechos ciudadanos, el equilibrio entre los poderes y la consolidación del Estado de derecho (Basabe-Serrano, Pachano, & Mejía, 2010).

Los retos gubernamentales en materia de resultados resultan típicos de democracias incipientes, que no logran introducir nuevos esquemas de contexto nacional e internacional, por lo que resulta necesario efectuar cambios a las reglas formales que dan pie a los procedimientos del gobierno; sin embargo, las modificaciones implican la profesionalización del régimen. La prioridad por estas acciones radica en las deficiencias que muchos regímenes

políticos han mostrado en materia de Estado de derecho, rendición de cuentas y responsividad (Aguiar, 2009).

A partir de la literatura revisada, el análisis de la arquitectura institucional para su operacionalización se orienta a entender dos elementos importantes: 1) los arreglos institucionales de un gobierno, y 2) las implicaciones de éstos en el proceso político y sus resultados (Rothstein, 2001); es entonces que surge la pregunta ¿qué determina la capacidad de los gobiernos para diseñar, aprobar y ejecutar políticas públicas eficaces? De las posibles respuestas emerge la necesidad de centrarse en los procesos críticos para este efecto (Stein & Tommasi, 2007).

Desde la pregunta planteada, Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta (2009) identifican dos grupos de atributos [figura 2.4.1] con los que cuenta una arquitectura institucional para dimensionarse: 1) los contrapesos que limitan la discrecionalidad del Ejecutivo, como el control legislativo, la fiscalización, y el control judicial; y 2) las normas creadas para restringir el control sobre la burocracia, como las disposiciones para definir la entrada de funcionarios al servicio público, el acceso a la información gubernamental y los procesos para gestionar el desempeño de las agencias de gobierno.

Los aspectos político – institucionales de un Estado contribuyen al logro de sus resultados, dado que las transacciones eficientes de cualquier orden requieren acuerdos que apoyen su gobernabilidad; las instituciones operan como estructura de gobernanza y cualquier alteración en la estructura de esta modifica la generación de políticas públicas, por lo que resulta básico comprender las características básicas del tejido institucional para comprender su impacto en las decisiones de orden colectivo (Spiller & Tommasi, 2000).

El análisis institucional apuesta por la independencia de las instituciones políticas, pues éstas definen el marco en el que se desarrolla la política; en esta arena los actores políticos se mueven a partir de impulsos, funciones, e intereses, lo que organiza a la política a partir de las rutinas, las reglas y las formas (March & Olsen, 1997). En ese sentido, la dimensión de contrapesos para limitar la discrecionalidad del Ejecutivo cuenta con dos categorías de análisis [cuadro 2.4.1]: la primera dimensión es el control legislativo, observable a partir de dos indicadores importantes: a) el gobierno dividido, como un



elemento de pesos y contrapesos, cuyas fuentes de apreciación se encuentran en la composición de la legislatura por partido político, y las iniciativas que son presentadas por el Ejecutivo y son aprobadas/rechazadas en la lógica de los contrapesos; y b) el poder de definición de políticas, como un mecanismo que permite que éstas tengan su origen en la representatividad del legislativo, y que es observable a partir del origen de las iniciativas de política pública [remitidas por el Gobernador o por los Legisladores], y en las modificaciones que los dictámenes hacen a las iniciativas originales del Ejecutivo.

La segunda dimensión es el control judicial, a partir de un indicador sobresaliente: la influencia en las decisiones de política pública, cuyas fuentes de apreciación son las controversias judiciales que se presenta como protección a los derechos de quienes no se ven favorecidos con la política pública, así como las decisiones finales que se convierten en vinculantes para su acatamiento en la arena pública.

Figura 2.4.1 Esquema de dimensiones de la arquitectura institucional



*Fuente: elaboración propia a partir de Cejudo & Zabaleta (2009)*

Las investigaciones de Ríos – Figueroa & Soto (2017) son útiles al señalar que, en los entornos de competencia electoral y política, resulta importante prestar atención a diversos elementos que influyen en la creación de políticas públicas: 1) el número de partidos con representación en la legislatura, que se encuentra ligado necesariamente al concepto de gobiernos divididos, para aquellos casos en los que un gobernador no cuenta con mayoría en la legislatura; 2) la diferencia en el margen de victoria en la elección de gobernador, donde un menor margen representaría mayor competencia política; y 3) la alternancia en la titularidad del poder ejecutivo, variable que también tiene un impacto en la competencia política y electoral.

Para cada una de las categorías de la variable se ha seleccionado un indicador que permite analizar los sucesos en cada entidad federativas, son aquellos con un mayor impacto en las decisiones públicas por su aportación a la complejidad en la definición de las políticas públicas. Por un lado, el poder de definición del Congreso sobre las políticas públicas, que permite identificar hasta donde el legislativo, como rama del poder encargada de integrar las demandas ciudadanas, tiene la capacidad de modificar las iniciativas presentadas para ser mejoradas; por el otro, el poder de influencia del Poder Judicial en las decisiones del Congreso, esto como esquema de equilibrio entre poderes con un impacto directo en la capacidad de cada uno para tomar decisiones no autoritarias frente a la sociedad.

Cuadro 2.4.1 Variables y categorías de la arquitectura institucional

<b><u>VARIABLE</u></b>	<b><u>DIMENSIÓN</u></b>	<b><u>CATEGORÍA</u></b>	<b><u>INDICADOR</u></b>	<b><u>OBSERVABLE</u></b>	<b><u>FUENTE</u></b>
<b>Arquitectura Institucional</b>	Contrapesos	Control legislativo	Gobierno dividido	Grado de autonomía del poder legislativo respecto al ejecutivo, para describir: 1) la composición de la legislatura por partido, 2) el Número de Partidos en la Legislatura, y 3) las iniciativas enviadas por el Ejecutivo y aprobadas.	Documentos oficiales y entrevistas
			Poder de definición de políticas	Capacidad del congreso para discutir y analizar las propuestas de política pública, identificar: 1) el origen de las iniciativas de ley, y 2) las modificaciones de las iniciativas en dictamen.	Documentos oficiales y entrevistas
		Control Ejecutivo	Legitimidad del mandato	Margen de victoria en la elección de gobernador	Documentos oficiales
			Alternancia política	Número de ocasiones en que se ha presentado alternancia en la titularidad del ejecutivo	Documentos oficiales
		Control judicial	Influencia en las decisiones	Papel del poder judicial en la política pública, para identificar: 1) controversias judiciales por el proceso legislativo, y 2) decisiones judiciales sobre la reforma.	Documentos judiciales y entrevistas

*Fuente: elaboración propia*



### **CAPÍTULO III. EL ESTADO DE JALISCO**

El Estado de Jalisco es una entidad federativa que se encuentra catalogada entre los primeros cinco estados con mayor número de electores en el país, situación que lo vuelve una plaza importante para efectos de competitividad electoral y un territorio político de importancia; fue de los primeros lugares en México donde se registró alternancia en el gobierno estatal, y donde su Congreso Local ha sido elemento para presentar gobiernos divididos.

Este contexto permite ilustrar la condición de Jalisco en términos de su construcción institucional pues, al igual que las demás entidades federativas, se encuentra en el marco de la autonomía en su régimen interior y suscrito al pacto federal; esto le permite integrar su gobierno dividido en tres poderes: el ejecutivo, representado por el Gobernador del Estado; el legislativo, depositado en el Congreso del Estado; y el judicial, que representa el Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

A partir de lo anterior, es posible ubicar el contexto institucional de la reforma educativa en el Estado de Jalisco. Ésta se enmarca en una entidad federativa con un Gobernador a inicios de su mandato, emanado del partido del Presidente de la República en un proceso electoral concurrente<sup>6</sup>; de igual forma, en los mismos comicios se determinó la composición del Congreso del Estado, que se detalla en el cuadro 3.1, en la que el Gobernador contó con mayoría simple (IEPCJ, 2012). A decir de uno de los entrevistados, este factor fue importante para avanzar en la reforma educativa en la entidad, pues representaba una oportunidad para llegar al consenso y avanzar más rápidamente en los objetivos planteados.

*Bueno, debo decirte que era necesario que aprovecháramos el capital político del gobernador y el apoyo en el congreso, nosotros llegábamos al gobierno en una elección donde coincidimos con el presidente, de alguna manera veníamos de un proyecto conjunto y nuestra tarea era apoyar las reformas de transformación, por eso se decidió*

---

<sup>6</sup> Jorge Aristóteles Sandoval Díaz resultó electo en la jornada electoral del 1 de julio de 2012, al triunfar en la contienda bajo las siglas de la coalición COMPROMISO POR JALISCO integrada por el PRI – PVEM; rinde protesta al cargo el 1 de marzo de 2013, en el proceso interno de su partido declinan a su favor personajes ligados a la reforma como Miguel Castro Reynoso [Coordinador de la Fracción del PRI en el Congreso Local] y Arturo Zamora Jiménez [Secretario General de Gobierno durante el primer año de su mandato].

*presentar una iniciativa para alinear el tema educativo con lo nacional, porque era de las primeras reformas que se impulsarían y no era posible quedar fuera del esquema transformador del presidente Peña (JAL-003, 2018).*

En ese mismo sentido se presentaba una coyuntura especial en el sindicato de maestros, que tradicionalmente había mostrado hegemonía en el sector y una influencia muy marcada para definir la política educativa; se encontraban inmersos en un cambio forzado en la dirigencia nacional, quien les había dado línea para trabajar la reforma educativa en sus demarcaciones locales.

*Recordemos que el sindicato estaba en el periodo de cambio de dirigente nacional, habían detenido a la Maestra Gordillo y la directiva nacional estaba en un momento de acomodo, nos dijeron que era necesario que trabajáramos la reforma en nuestros estados y que estuviéramos al pendiente de las iniciativas de los gobernadores... de alguna forma el pacto en lo nacional era apoyar la iniciativa del Presidente que se había comprometido con el sindicato a no afectar las condiciones de trabajo y de ingreso de los trabajadores, pero en la dirigencia se dieron cuenta que la negociación ahora sería con los gobernadores, por lo que tuvimos que ponernos a trabajar para diseñar una estrategia local para negociar los términos de la reforma (JAL-005, 2018).*

Estos antecedentes son relevantes para comprender el contexto de la reforma educativa en Jalisco, dado que proviene de los cambios legales en la esfera nacional y era necesaria su alineación a estas disposiciones; tal como se menciona en una de las entrevistas desarrolladas, hubo un consenso entre las principales fuerzas políticas nacionales para modificar las disposiciones educativas y de ello se derivó una necesidad de armonizar el marco legal local para adecuarlo a estas disposiciones. Se ha dicho que la armonización no era negociable.

*Cuando lanzan los proyectos reciben el apoyo de 21 estados de la República, cuando viene la parte dura es cuando se vota la Ley General, porque cuando estaban en la votación se corría el riesgo de perderla porque lo que más causó polémica cuando se iba a aprobar la Ley General, fue la Ley del Servicio Profesional Docente, y el Congreso estuvo capturado mucho tiempo, incluso sesionaron fuera del congreso porque estaba secuestrada la Ciudad de México, y la pasaron. Entonces ya te habla ahí de que, claro, el talón de Aquiles de la reforma no era la Ley de Evaluación, era la Ley del Servicio Profesional Docente; era la Ley General de Educación, que emana la reforma al tercero constitucional, donde ya se pide educación de calidad, donde, tanto materiales, maestros, etcétera, etcétera, etcétera, garanticen el máximo nivel, y entonces, pum.. (sic) viene, para que eso suceda necesitamos una Ley del Servicio Profesional Docente y una Ley de Evaluación Educativa; de ahí surge el mandato para que las entidades hagan la armonización. Y la armonización no es negociable, porque luego vienen las controversias; entonces es una Ley General de aplicatoriedad nacional, y las entidades tienen que acatarse y si no hacen la actualización de su ley se derogan todos los artículos de su ley que contradigan a la Constitución. Entonces todos los estados tenían que hacer una ley estatal, ¿qué sucedió en el Estado? Si hubo actores, si hubo intentonas de hacer una ley a modo, y eso es lo que yo te voy a platicar un poco sobre la experiencia de eso (JAL-001, 2017).*

Cuadro 3.1 Composición de la LX legislatura estatal de Jalisco (2012 – 2015)

PARTIDO	MAYORÍA	PLURINOMINAL
<b>PAN</b>	5	9
<b>PRI</b>	10	4
<b>PRI – PVEM</b>	4	0
<b>PRD</b>	0	2
<b>MC</b>	1	4
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>19</b>

*Fuente: elaboración propia a partir del IEPCJ, 2012*

Derivado del contexto anterior, se aprecia que la entidad jalisciense contó con un gobierno unificado en el que la fracción parlamentaria con mayoría relativa [46 %] fue la coalición del Gobernador [PRI – PVEM], mientras que la segunda fuerza política tuvo un alcance del 35 % de los espacios legislativos [PAN]. Esto sirve para comprender el reparto de los espacios de gobierno del Congreso Local para el momento de la reforma educativa, pues durante ese proceso los principales órganos de dirección se encontraban ocupados por estos bloques, como se muestra en el cuadro 3.2

*De alguna manera era comprensible que las decisiones importantes quedaran en manos del PRI y del PAN, en esos partidos había estado la fuerza política durante muchos años, sólo hay que recordar que ellos han sido gobierno hasta el momento, entre estos partidos se negociarían las leyes y los cambios en el estado... finalmente negocian todo, entre los mismos partidos se repartieron posiciones para llegar a la elección y de ahí hicieron el reparto de lo demás, fueron rivales en el proceso, pero después llegaron a acuerdos para repartir los espacios (JAL-002, 2017).*

Cuadro 3.2 Integración de órganos de gobierno en la LX legislatura estatal de Jalisco (2012 – 2015)

ESPACIO	TITULAR	FRACCIÓN
<b>Junta de Coordinación Política</b>	Miguel Castro Reynoso	PRI
<b>Mesa Directiva del Congreso</b>	Héctor Pizano Ramos	PRI
<b>Comisión de Educación del Congreso</b>	Luis Guillermo Martínez Mora	PAN

*Fuente: elaboración propia*



Una cuestión importante a observar en el contexto de Jalisco es que el sindicato no contaba con representación en el Congreso del Estado mediante su brazo político, el PANAL, y que uno de sus primeros planteamientos en la estrategia de cabildeo de la reforma educativa fue analizar como hacer la negociación sin contar con aliados directos en la arena legislativa.

*El primer inconveniente que encontramos al revisar la estrategia de negociación local es que no contábamos con diputados del partido en el Congreso, no habíamos logrado una representación, por lo que era necesario definir con quiénes haríamos las alianzas para avanzar en nuestros temas... es ahí donde hacemos el estudio y encontramos que el Dip. Martínez Mora era presidente de la Comisión de Educación y que su experiencia en el ramo, combinada con las relaciones que forjamos con él como sindicato, podrían ser útiles para negociar y así decidimos acercarnos a él para presentarle nuestro interés por participar en el proceso (JAL-005, 2018).*

En este contexto, Jalisco es una entidad federativa en la que la disputa por la reforma educativa en lo local se libró entre dos grupos definidos. Por un lado, el sindicato de maestros que cuenta con dos secciones [como en todo el territorio nacional] y que ha mostrado a lo largo de la historia una colaboración estrecha, sin distinciones partidistas, con el gobierno estatal en turno. Esta cercanía data de las alianzas del gobierno con el magisterio para disminuir el poder del clero, que también ha jugado un papel protagónico en la esfera social jalisciense, aunque no tuvo un papel identificable en el proceso de armonización legislativa local. Por otra parte, la sociedad civil encabezada por la organización “Mexicanos Primero”, cuyo capítulo estatal tuvo un rol relevante en las negociaciones de la iniciativa local; esta agrupación tuvo como objetivo principal incidir en el proceso legislativo local, a fin de replicar sus esfuerzos en el plano nacional para promover la reforma educativa.

*La iniciativa de reforma educativa llegó desde la oficina del gobernador, era una propuesta que no iba a salir del congreso porque se trataba de articular el proyecto*

*nacional con la propuesta del presidente y del pacto, desde que estábamos en las pláticas después de la reforma constitucional supimos que la Secretaría de Educación sería la responsable de hacer la ley local... claro que trataron el asunto con la SEP porque les interesaba quedar bien, pero hicieron una revisión de lo que aquí en Jalisco se había hecho sobre el tema y trazaron el plan para hacer que la reforma avanzara, además había una presión fuerte de parte de Mexicanos Primero para proponer lo que ellos consideraban como una ley novedosa, recordemos que ellos intervinieron mucho en la nacional y en Jalisco no era la excepción (JAL-004, 2018).*

En entrevistas con actores involucrados en la reforma educativa en el estado de Jalisco se ha hecho notar que los actores participantes en el proceso de aprobación de las modificaciones legales se acotan a una élite en el sector: 1) los diputados al Congreso del Estado, específicamente los miembros de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva y la Comisión de Educación; 2) las secciones sindicales del SNTE; 3) las organizaciones de la sociedad civil, encabezadas por la agrupación “Mexicanos Primero”.

*Entonces si te fijas hay varios transitorios delicados que fueron puestos por el sindicato en alianza con partidos de izquierda, por ejemplo, el esquema de una evaluación donde sólo se te removía del cargo; es decir, no perdías tu trabajo porque los derechos adquiridos se respetaban y el esquema de la ley no es retroactiva. Entonces, pese a que salgas mal evaluado por tres ocasiones consecutivas, sin conocimientos suficientes, se te sostiene la plaza, pero no puedes estar frente a un grupo; cosas de ese tipo se estuvieron negociando, el tema de los plazos para los procesos de evaluación hubo un forcejeo muy fuerte con el tema de escalafón<sup>7</sup>, porque el escalafón era la mina de oro del sindicato, y ese no estuvo a negociación, y a la fecha. Por ejemplo, ahorita que comentabas el tema histórico de Jalisco, los grupos que estaban muy alineados a la Comisión de Educación con Guillermo Martínez*

---

<sup>7</sup> Mecanismo utilizado por la autoridad educativa y el sindicato de maestros para la promoción de cargos dentro del magisterio, consiste en ingresar a una lista para la promoción a otros puestos; en este proceso, se ponderaban elementos como la antigüedad, las capacitaciones cursadas y algunos elementos subjetivos para decidir a quienes promocionar.

*Mora, estaban armando una ley donde se contemplaba el escalafón, entonces en el cabildeo estatal nosotros les hicimos evidente que eso iba a rebotar, o sea, es imposible, porque ya estaba dado de baja en el proceso nacional, era impensable pues, no podías volver al escalafón, quizá lo puedas usar por ejemplo para algunos temas de cambios de adscripción, cuando te cambias de una escuela a otra, entonces, ven antigüedad, si tiene grado y no sé qué, pero como no entra en el marco del servicio profesional, entonces había la tentación muy fuerte de un grupo que estaba asesorando a la Comisión de Educación, por sacar una ley que contemplaba un hibridación entre servicio profesional docente y escalafón, entonces ahí te podría decir que las cosas sucedieron como una cuestión de sociedad civil que no estaba en materia de asesoría académica, simplemente revisábamos los proyectos y emitíamos algunos comentarios; por ejemplo, decirle al tomador de la decisión: oye, cuidado, porque si tu observas la Ley General de Educación y la Ley del Servicio Profesional Docente no puedes meter el escalafón, te la van a botar; se vieron cosas de ese tipo, entonces, dentro del proceso, se empiezan a cumplir los plazos y se empieza a busca un liderazgo en la Cámara de Diputados, de una inercia natural entre ellos y, si no me equivoco, el liderazgo lo tomó Héctor Pizano y estaba muy de la mano con toda la Comisión de Educación, más no significa que en común acuerdo con el presidente de la comisión, por obvios colores verdad (JAL-001, 2017).*

Por otra parte, los líderes del sindicato de maestros buscaban a toda costa que los derechos laborales obtenidos a lo largo de la historia del gremio no se vieran afectados, fue destacada su participación como cabilderos en la Comisión de Educación del Congreso del Estado para ser escuchados y presentar lo que ellos consideraban una alternativa a la reforma que diera cauce a la evaluación ordenada por la Constitución, al tiempo que se conservaban las garantías en términos salariales y de condiciones de trabajo.

*Lo que le interesaba al magisterio era no salir afectado del proceso de reforma educativa, sabíamos que la evaluación era inminente y que había que adaptarnos a ella y aceptarla como parte de un nuevo esquema, para eso es una reforma; sin embargo, nos parecía importante que ese nuevo modelo aplicara para los nuevos ingresos, a nosotros*

*nos importaba que los compañeros que ya estaban en activo tuvieran un esquema voluntario o de incentivos o algo así, que la evaluación fuera opcional y que quienes participaran en ella tuvieran un incentivo, ya para los nuevos era el esquema de la reforma, porque de alguna manera podíamos trabajar en los programas de las normales para darles las herramientas. Con los que ya estaban era más complicado. Si a eso le sumamos que la dirigencia nacional había dado su palabra al gobierno federal, pues la cosa se complicaba más, por eso planteábamos algo más flexible en lo local, considerábamos que era un punto medio (JAL-005, 2018).*

La reforma educativa en Jalisco fue aprobada por el Congreso del Estado mediante los decretos 24832/LX/14 [de fecha 27 de febrero de 2014] y 24865/LX/2014 [de fecha 10 de abril de 2014] en los que se modificaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado, principalmente para agregar lo relativo al Servicio Profesional Docente establecido en la Ley General; estos decretos tuvieron como antecedente las negociaciones entre los partidos políticos para colocar en la reforma los artículos que le interesaban a cada fracción.

*El proceso de negociación de la reforma fue intenso, aunque estaba una propuesta del gobierno estatal que buscaba mantener las disposiciones federales había una pugna entre el sindicato y la sociedad civil, hubo foros donde se presentaron los pros y contras de cada visión del tema, aun así era tarea complicada para los legisladores que estábamos con la presión por impulsar esos cambios y por hacer legítima la iniciativa para no tener problemas por una decisión controversial... por supuesto que cada bando intentaba poner en la ley los elementos que le interesaban para no verse afectados, el magisterio tenía interés por sus derechos laborales y los impulsores de la evaluación docente querían indicadores para ver cómo íbamos en el tema, fue muy difícil encontrar acuerdos (JAL-003, 2018).*

Un ejemplo de los intereses que intentaron plasmarse en la reforma educativa de Jalisco, es la idea de excluir del Servicio Profesional Docente los esquemas de ingreso,

promoción, reconocimiento y permanencia al sistema educativo; se intentó colocar en algunos transitorios la noción de continuar con el escalafón, convertido en mecanismo de control político por parte del sindicato, para trabajar con dos esquemas laborales: por un lado los maestros con antigüedad dentro del sistema, que se registrarían por el escalafón; por el otro, los docentes de nuevo ingreso, normados por la nueva ley del SPD.

*Para los que participábamos en las negociaciones era importante encontrar punto medio porque sabíamos que la evaluación no era negociable porque ya estaba aprobado en la Constitución, además nos lo habían dejado muy claro desde el SNTE nacional, así que planteamos dos esquemas, el de los que ya estábamos en el servicio docente para seguirnos manejando por escalafón, y la reforma para los nuevos, eso mismo se había hecho con varias reformas a lo largo del tiempo, se crean los beneficiarios de antes y los de después de algún cambio, por eso lo presentamos así (JAL-005, 2018).*

Uno de los hechos que ayudaron a evitar que la normatividad local contraviniera a las disposiciones federales fue el cabildeo por representantes de Mexicanos Primero, quienes advirtieron que era legalmente imposible que esto sucediera y que la legislatura corría el riesgo de incurrir en contraposición; es por ello, que el liderazgo para negociar la aceptación de incluir los nuevos criterios lo toma el presidente de la Mesa Directiva, el diputado Héctor Pizano.

*Hubo un proceso de generar conciencia en las fracciones o en las bancadas a través de información que les hicimos llegar, por ejemplo, les dimos un documento que se llama “los cinco imprescindibles de la reforma educativa”, y era un resumen que le entregábamos a todos; al gobernador, al secretario de educación, a los diputados, donde les decíamos que era lo más valioso que debía quedar en la ley; luego sacamos otro que se llama “Mitos y verdades de la reforma educativa”, y está en un lenguaje para diputados, ¿si me captas? Jajaja porque tampoco puedes ponerlo acá mega técnico porque luego muchos no le entienden, lo pusimos muy digerible, y también hubo*

*reuniones con los encargados de bancadas para decirles, oye te estamos observando, pero no hubo acuerdos, ni pactos, ni presión política, fue simplemente decir, sociedad civil está observando que ustedes como bancada cumplan con su obligación de analizar y votar esta ley.*

*Ya con la comisión de educación si participamos como asesores técnico – académicos, veíamos algunos artículos y les decíamos los riesgos; como resultado hubo una evaluación, claro que tú la puedes considerar un poco subjetiva, realizada por Mexicanos Primero en el plano nacional a todas las leyes en la materia. Ellos tienen un brazo jurídico que se llama “Aprender Primero” y fueron quienes hicieron un análisis técnico y de contenido de todas las leyes vertidas en los Estados, sacaron un sistema de calificación (si así lo quieres llamar), pero más bien fue decir quienes cumplen, quienes cumplen a medias y quienes incumplen. Jalisco, junto con Tamaulipas y Puebla, fue de los estados que más correctamente habían hecho la armonización, la entidad puede decir “soy parte de la armonización correcta”, pero esto a decir de la evaluación de Mexicanos Primero; esta asociación cruzó los artículos, les dio lectura, porque hubo muchos elementos que no se presentaron, incluso hubo algunos que por presión lo tuvieron que incluir.*

*Pero bueno, los ciudadanos tenemos el derecho y la obligación de perseguir a los legisladores a que hagan su chamba, entonces ellos podrán hacerme caso o no, pero yo si debo decirle, oye esto está en la ley federal y no es negociable, por eso le decíamos los imprescindibles, o sea, todo lo que se derivaba del SPD, lo que hablaba de la evaluación, te puedo hacer llegar lo de los imprescindibles y también dos o tres ponencias en las que participamos, ah, esa es otra de nuestras participaciones, participamos en los foros de consulta muy activamente, el consejo académico de nosotros tuvo, por lo menos, una intervención en cada una de las mesas de consulta, que luego tú sabes que es pura payasada, porque de ahí a que lo suban y que lo puedas incorporar en la ley como dicen, pue ahí está la diferencia (JAL-001, 2017).*

A pesar de los diversos contratiempos en la negociación, el proceso de aprobación de la reforma en la entidad estuvo apoyado por la realización de un foro de consulta, convocado por la Comisión de Educación del H. Congreso del Estado, denominado “Reforma Educativa: Corresponsabilidad del Estado, Maestros, Padres de Familia y Alumnos”; a este evento acudieron líderes sindicales, empresarios y especialistas en temas educativos que discutieron sobre la iniciativa en materia de educación, cuyo sustento se encuentra en las recomendaciones de la UNESCO sobre políticas públicas centradas en resultados escolares y prácticas educativas. La práctica de consulta permitió un proceso de socialización de la propuesta con los actores del sistema, y se constituyó en un referente para la aprobación de las leyes reglamentarias de la reforma educativa en el estado (Reforma Educativa Jalisco, 2013).

*Si hubo foros para opinar sobre el tema educativo, claro que teníamos interés en participar porque es un tema trascendente como sociedad, quizá sabíamos que no tendría mucho impacto en la decisión porque luego hacen esos ejercicios nada más para decir que tomaron en cuenta a la sociedad y al final termina en una negociación política, pero era muy importante para la sociedad estar en un esfuerzo por transparentar el quehacer del sector educativo, había un monopolio total del sindicato para la toma de decisiones y era el momento oportuno para mover ese poder hacia el Estado y la sociedad (JAL-002, 2017).*

Posterior a los foros desarrollados, ya en el proceso de negociación de la reforma, los organismos ligados al sector empresarial [principalmente “Mexicanos Primero”] tuvieron una participación de cabildeo ante los legisladores; refieren los integrantes de la agrupación que realizaron labores para crear conciencia en los actores políticos mediante un documento titulado “Los cinco imprescindibles de la educación”, en ese texto le mostraron a los integrantes del gobierno su visión del sistema educativo jalisciense y aprovecharon para dejar patente que la sociedad civil se encontraba observando su actuar y esperaban el cumplimiento de su obligación como representantes para analizar y votar la ley.

La participación del empresariado en el proceso de definición de la política educativa en Jalisco es congruente con su aportación histórica en los programas gubernamentales donde converge con el gobierno estatal y la jerarquía católica con quienes comparte costumbres y valores, de ahí que el activismo del grupo empresarial incida en las decisiones del estado mediante la provisión de cuadros político – administrativos al régimen para que aporten su conocimiento y experiencia en la toma de decisiones; la apertura y competencia política dieron como resultado mayores espacios de participación para este grupo de presión como parte de la estructura de poder local y regional, y se han valido de estrategias de colaboración [asesoría y apoyo] y confrontación [movilización y medios de comunicación] con el poder local para el alcance de sus objetivos (Arellano A. , 2009).

En ese contexto se cuenta con testimonios, recogidos en entrevistas a profundidad, en el que se reconoce la participación del grupo “Mexicanos Primero” en la asesoría a la comisión de educación del Congreso del Estado; gran parte de su aportación consistió en revisar la iniciativa, presentada por el Gobernador del Estado, y los planteamientos de las fuerzas políticas al momento de negociar los artículos. Durante el proceso, el brazo jurídico de la agrupación se avocó a detectar aquellos artículos que corrían riesgo de contravenir las disposiciones federales, mismos que informó a los diputados para su análisis y corrección. Las fuerzas políticas estuvieron en medio de las opiniones de cada uno de los bandos que pugnaban por la reforma.

Para el caso de la reforma en el estado de Jalisco, se ha señalado que participaron las dirigencias sindicales de las secciones magisteriales presentes en la entidad; por un lado, Flavio Humberto Bernal Quezada como secretario de la sección 16, por el otro, Miguel Rodríguez Noriega como secretario de la sección 47, ambos acompañados por sus equipos técnicos para trabajar de la mano del diputado Guillermo Martínez Mora [presidente de la comisión de educación] en la confección del proyecto de dictamen de la iniciativa. Existía una relación de cordialidad entre el sindicato y el presidente de la comisión, atribuible a dos razones fundamentales: 1) la experiencia del diputado como secretario de educación, lo que lo llevaba a una tendencia a mantener el esquema vigente; y 2) la condición de confianza y de



vinculación política derivada del intercambio de prebendas entre el gobierno estatal y el magisterio.

*Bueno, obviamente estábamos las fuerzas políticas en representación partidista en la cámara, los líderes de las bancadas, el secretario de gobierno, en ese entonces era Zamora, y tenía como asesor legal a Carlos Sepúlveda, valdría la pena que lo entrevistases, él era del equipo, incluso acaba de renunciar hace poquito del despacho de Secretaría de Gobierno como asesor, ya ves que luego el despacho del secretario de gobierno tiene como un área de relación con el Congreso, y él era el que cuidaba todo eso, entonces él estaba ahí y era el que cuidaba, el que tenía la relación con el Congreso, con Miguel Castro Reynoso... entonces en medio de esa relación como parte del equipo estratégico de Zamora estaba Carlos Sepúlveda, por parte de secretaría de educación pública (sic) estaba Alfonso Gómez. Nunca tuvimos interlocución nosotros, pero sabemos que tuvieron una interlocución muy fuerte los sindicatos, en este caso estamos hablando de la sección 16, el que hacía las gestiones ahí era Flavio Humberto Bernal Quezada, en ese entonces él era el secretario; y por parte de la 47 Miguel Rodríguez Noriega, y sus equipos técnicos, que ellos se enfrascaron más por atrincherar a Guillermo Martínez Mora y armarle la propuesta, entonces él como no se había metido mucho en las aplicaciones y había sido secretario de educación, traía mucho la línea de hacer prevalecer la ley anterior y pues le estaban haciendo la chamba, entonces todo el equipo técnico de las dos secciones sindicales le estaban ayudando a él a construir un proyecto de ley (JAL-004, 2018).*

Por su parte, el magisterio de la entidad ha participado en el proceso de reforma a partir de su contexto temporal, donde Jalisco es representativo por su disponibilidad de recursos y el impulso local que dio a la educación en grado equiparable con la burocracia educativa federal; esto ha dado un carácter homogéneo al gremio magisterial explicable por su pertenencia al estado [principalmente de las clases medias de zonas urbanas], además de

su egreso de la Escuela Normal de Jalisco [con formación común y saberes homogéneos] que ha dado medios de ascenso a las clases medias locales (Chavoya, 1995).

*En el caso del magisterio de Jalisco pudimos trabajar de forma coordinada ambas secciones, esto pasó porque el grupo nacional se encontraba ocupado con otros temas y no les era posible negociar como antes, en años previos nos acompañaban con los gobernadores para hacer la presión necesaria, en este caso fue distinto y fue necesaria la coordinación, además se facilitaba porque teníamos el lazo con el diputado Martínez y nos dio la apertura necesaria para elaborar una iniciativa, le quería hacer contrapeso al gobernador y nosotros podíamos aprovechar eso, así que acudimos como equipos de asesoría a la Comisión de Educación, aunque también por su lado estaba la organización Mexicanos Primero, ellos hacían lo suyo por el lado de la Presidencia de la Cámara y de la Junta de Coordinación Política, estaban operando directamente con la Secretaría de Gobierno (JAL-005, 2018).*

Finalmente, el proyecto de reforma que se planteaba desde la comisión de educación fue desechado, ante la advertencia de diversos sectores sobre la conservación de los esquemas de escalafón y otras peticiones el sindicato; prevalece el proyecto presentado por el gobernador del estado, consensado por las demás bancadas representadas en el congreso y que se convierte en la iniciativa aprobada (Congreso de Jalisco, 2014).

*La iniciativa quedó aprobada casi en los términos que fue presentada, además acuérdate que en esa época se estaban alineando las estrellas, todos se peinaban igual, como que tenían que dar una misma imagen de la institucionalidad del PRI, del Pacto por México, necesitamos abrirnos a los consensos, entonces, yo te digo que si hubo un tiempo en que se logró cumplir en tiempo y forma, pero hubo un momento en que de tanto diálogo ya se tenían los tiempos encima, con la preocupación que no alcanzara a salir en la fecha límite; se votó el 27 de febrero del 2014 si no me equivoco, ya casi en la rayita, pero salió muy bien y se escucharon a los interlocutores, y los del sindicato fueron e hicieron sus*

*gestiones, no me tocó a mí verlas del todo, pero en las mesas de trabajo se escuchaba que también ellos traían sus peticiones, pero ahí si hubo mano dura de parte del secretario de educación pública estatal y del Congreso, a no dejarse. Te puedo poner incluso documentada, las puedes pedir también en gobierno, las minutas de discusión con bases magisteriales en el estado de Jalisco, si no las consigues me las pides, nos dio un juego Zamora, porque empezamos a cuestionar, fue cuando Zamora le cedió el liderazgo a Ayón, que estaba sesionando con bases magisteriales que querían que no se votara la ley, y que está muy mal, y que sus derechos, y que si hay derechos en juego la verdad, entonces le dijimos, hazlo público para que no quede en lo oscuro; nos entregó, entonces, un librote así de minutas que estuvo coordinando Carlos Sepúlveda, pero era porque había intereses de que no se votara, entonces si hubo grupos, incluso Alfonso Gómez te podrá platicar, a él le tocó aplacar, como representante de la autoridad, al empleado que sale a las calles y que te dice “estoy mi derecho a manifestarme”. Eso está bien, tú manifiéstate, pero tienes que ir a dar clases; entonces esos juegos estuvieron en la mesa y eran estira y afloja para que sucediera o no sucediera la votación, como en todos los estados me imagino, porque hubo una intentona de bloqueo en Puerto Vallarta, en un congreso, días previos o los meros días en que se iba a votar la ley, y se hizo un escándalo, y era porque querían subir la ley a la congeladora (JAL-004, 2018).*

Una explicación para la disciplina del magisterio respecto a las modificaciones locales en materia educativa puede encontrarse en la historia del gremio, donde se identifican sus ligas con el poder estatal como sustento importante en los procesos electorales; estos vínculos resultan evidentes con la ocupación de posiciones administrativas y políticas por personajes relacionados con el sindicato de maestros, que no necesariamente dependen de la capacidad de los individuos sino de la fuerza del SNTE para negociar con la clase política local (Chavoya, 1995).

A partir de las entrevistas realizadas, se sabe que la aceptación final de la iniciativa de reforma por parte del SNTE tuvo un componente de negociación política, puesto que la Secretaría General de Gobierno dispuso del involucramiento de su área de enlace legislativo

para avanzar en el proceso; fue así como la interlocución fue dirigida por Carlos Sepúlveda, asesor del secretario Zamora, en coordinación con el diputado Miguel Castro Reynoso en su calidad de coordinador de la fracción del PRI en el Congreso, apoyaron a Alfonso Gómez como enviado de la Secretaría de Educación para dialogar con los maestros durante las jornadas de manifestación y oposición a la reforma.

Así lo corroboran algunos dichos por parte de la dirigencia sindical en entrevistas realizadas con el gremio.

*Después de discutida la reforma se acercaron a nosotros personas de la Secretaría de Educación del Estado para decirnos que la reforma se trataba de un proceso federal, que ya estaban encaminado y que no era posible negociar ninguno de los artículos porque el Presidente tenía el compromiso con las otras fuerzas políticas, incluso la fracción del PAN en el Congreso de Jalisco nos dijo que no era posible avanzar con nuestra propuesta porque no se alineaba al Pacto por México y que la línea partidista estaba marcada... en ese momento supimos que no sería posible sacar nuestra propuesta y es que decidimos avanzar en la protesta y en algunas acciones legales porque no estábamos de acuerdo, fuimos excluidos de la negociación incluso desde lo nacional, fuimos intimidados y sorprendidos con el caso de la Maestra (JAL-005, 2018).*

La postura gubernamental, a través de la Secretaría de Educación, era de respeto a la libre manifestación de los maestros; sin embargo, detrás de ellos quedaba una exigencia por cumplir con la jornada laboral para evitar la suspensión de clases. Hubo un intento de bloqueo a un congreso en Puerto Vallarta en los días previos a la votación de la ley, se trataba de una forma de presión para detener la discusión y ganar tiempo en las negociaciones; sin embargo, el papel de la autoridad educativa local se limitó a hacer llamados a la cordura y a aplicar la ley para quienes no asistían a clases y se negaban a someterse a la evaluación, incluso se ejecutaron alrededor de 103 bajas por negativa al proceso evaluativo, mismas que terminaron en procedimientos legales resueltos a favor de la autoridad educativa.

*Operó la Secretaría de Educación, no hubo violencia, no hubo dádivas, la verdad es que ahí el papel de Alfonso fue muy inteligente porque se mantuvo en el marco jurídico sin ceder a negociaciones que pudieran enturbiar la credibilidad de la autoridad, o generar la idea de, “oye porque le vas a generar una concesión a unos y a otro no, porque les vas a hacer concesión a las bases magisteriales y todos los demás si entran a la evaluación”; si tu sigues luego la secuencia de la implementación, hubo 103 bajas por no presentarse a la evaluación, y todavía van y se manifiestan, por lo que les contestaron, ah no yo no sé, yo te di todas las oportunidades, te llamamos por teléfono, te mandamos carta, casi fuimos por ti en taxi, tu no quisiste, entonces había consecuencia jurídica. Él ha llevado el cumplimiento de la ley y no ha llegado a la confrontación, incluso te voy a recomendar que veas, hay unos videos en YouTube donde un periodista entrevista a Alfonso Gómez, a unos representantes de bases magisteriales y a mí, donde llegamos a tener dos debates en televisión respecto al tema, ahí puedes ver las tres posiciones muy claras (JAL-003, 2018).*

Quizá parte del éxito para negociar la reforma educativa en Jalisco es producto de la tradición del gremio magisterial donde la nivelación de condiciones laborales no es automática, han estado bajo la necesidad de negociar los incrementos a partir de las modificaciones salariales del orden federal; esto le permite a la agrupación local mostrar su capacidad de negociación para legitimarse frente a la base, al tiempo que apoya al gobierno estatal para la sujeción de los agremiados a cambio de mostrar su apoyo para conservar los privilegios económicos y sociales (Chavoya, 1995).

*Si llegaron los operadores de la Secretaría de Educación para ofrecernos una negociación salarial a cambio de lo que había pasado con nuestra propuesta, sabían que no podíamos retirarnos sin nada de la mesa de negociaciones y más porque estábamos ejerciendo presión a través de paros y manifestaciones en distintos lugares del Estado, varios compañeros estaban dispuestos a llegar hasta donde fuera necesario para defender los derechos laborales. Las opiniones estaban divididas entre las secciones del*

*sindicato, porque muchos querían ampararse para evitar que les aplicara la reforma, otros buscaban medidas más radicales como el paro y la manifestación en la calle, algunos otros una mejora salarial y de prestaciones, pensaban que era nuestra oportunidad de negociar si no podíamos cambiar la ley por los compromisos de alto nivel... finalmente la mayoría se decidió por la negociación salarial para la base de maestros (JAL-005, 2018).*

A pesar de las negociaciones con el magisterio el proceso ha implicado resistencia en la entidad, al grado que grupos de maestros han presentado solicitudes de amparo a la justicia federal contra las acciones de la reforma, han buscado dejar sin efecto las evaluaciones del INEE bajo el argumento de que están a destiempo porque debieron aplicarse a inicios del siguiente ciclo escolar (Hernández F. , 2015); sin embargo, todo apunta a un triunfo por parte del gobierno estatal en la implementación de la reforma en virtud de que se habla del cese de 473 profesores [el mayor número en el país] por su negativa a presentar la evaluación docente (Hernández L. , 2016).

*Uno de los temas clave para el éxito tiene que ver con proporciones, aquí la disidencia es muy pequeña, no debe rebasar 150 maestros<sup>8</sup>, quizá 400 cuanto ya están enojados porque les pasó algo, pero la mayoría de los maestros, creo yo, que no andan en la irracionalidad, porque a mí me tocó ver a varios, verlos en examen de oposición obteniendo una supervisión, una inspección por examen de oposición, los mismos de la disidencia colgados de la reforma; por ejemplo, Guillermo Shell, del Colegio de Bachilleres del Estado de Jalisco [COBAEJ], de los más rebeldes, por televisión le dijo a la gente que no fueran a la evaluación, y después perdieron su trabajo, y una vez yo dije, a ver, mándenlo llamar porque él les dijo que no se evaluaran y que no iba a pasar nada, y perdieron su trabajo. Por esto te digo, muchos de la disidencia, en realidad no son tantos, por un lado, juegan a estar en contra de la reforma, pero por el otro se benefician; hoy*

---

<sup>8</sup> Al cierre de 2017, la población de docentes en el sistema público de Jalisco fue de 99,383 profesores, de acuerdo con datos de la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública.

*hay muchísimos de bases magisteriales que son supervisores, directores y que en otros tiempos hubieran pasado 20 años en la cola, esperando el escalafón del sindicato, y con el desprecio del SNTE pues nunca hubieran llegado; y ahora, aunque el SNTE no los quiera, si son idóneos les dan su plaza (JAL-004, 2018).*

Otro elemento clave para el éxito en la negociación de la reforma fue la capacidad de operación política del gobierno estatal, pues mantuvo el control de la situación y aplicó la ley en su debido momento; se hizo valer la rectoría del Estado en las políticas públicas al impulsar un proyecto de reforma, resulta relevante que el gobierno de una entidad cuente con los esquemas institucionales pertinentes para lograr el avance de una política pública en la arena legislativa.

*Entonces, es todo eso revuelto, además de que son muy buenas estrategias. Algo importante es que Paco Ayón si ha sido muy consistente en el respeto a la ley, si tú haces un estudio de la asignación de plazas encontrarás que ha aplicado la ley; lo que ayuda mucho es la Coordinadora del Servicio Profesional Docente, con estricto apego a la ley, no se entrega una plaza si primero no se revisan los procesos y cuando hay reclamos, con la ley en la mano, y yo he estado incluso en los comités revisando las inconformidades de los maestros. Incluso si te metes a Educación Futura, vas a encontrar un artículo que publiqué hoy sobre los cambios de adscripción y la reforma educativa, está bien interesante, y hay uno previo que se llama “maestros, vacancia, y asignación de plazas”, este que acabo de entregar es la segunda ronda, y habla un poco de como la reforma se ha implementado con todos sus errores. Entonces yo si veo que hay cumplimiento de la ley, y los demás empiezan a ver, pues te la van a aplicar, si falto tres días me van a descontar, entonces también eso ayuda porque aquí no es Oaxaca, donde le mientan la madre al gobernador, se van un mes a la Ciudad de México y no pasa nada, entonces el estado de derecho también influye (JAL-003, 2018).*

La disciplina del magisterio y la capacidad de negociación del gobierno con ellos es explicable por lo compacto y lo homogéneo del grupo magisterial, además de su necesidad de luchar por la obtención de prestaciones similares a los maestros federales; esto ha derivado en la falta de una disidencia organizada que es atribuible a dos razones fundamentales: la ausencia de una tradición de izquierda en la sección sindical, y las relaciones interpersonales informales que facilitan el manejo de cualquier conflicto (Chavoya, 1995).

Derivado de las entrevistas realizadas y de la información disponible, pueden identificarse los mecanismos de operación de los dos grupos que disputaron la hegemonía en el proceso de armonización legislativa. Utilizados de forma distinta por cada grupo, pueden identificarse las tres formas de actividad de grupos: el cabildeo, la representación y la movilización.

*Los maestros de Jalisco estuvimos haciendo nuestro papel durante la reforma en el Estado, sabíamos que no debíamos estar al margen de un proceso como este porque se trata de nuestra esfera de influencia, así que optamos por trabajar de cerca con los tomadores de decisiones poniendo nuestro conocimiento y nuestra experiencia en el armado del documento final, estuvimos aprovechando las relaciones con el Congreso para negociar nuestras propuestas... como grupo político y social sabíamos también que siempre quedaba la manifestación como una alternativa, pero eso no lo utilizamos porque no estábamos en condiciones por falta de apoyo desde el comité nacional y además las fuerzas políticas estaban ya muy amarradas, no íbamos a tener aliados para presionar al gobierno porque los tres partidos tenían ya negociaciones muy avanzadas, por eso nos fuimos por la vía de la negociación para no salir perjudicados y no quedar fuera del escenario (JAL-005, 2018).*

Por parte del sindicato magisterial, se identifican dos recursos principales: 1) la representación, pues intentaron proveer asesoría especializada al Secretario de la Comisión de Educación del Congreso del Estado, con la finalidad de desviar la iniciativa original hacia



los planteamientos y postulados del sindicato; y 2) la movilización, misma que resulta evidente al revisar acciones de activismo social en protesta por las modificaciones, intentos de bloqueo a congresos magisteriales, así como acciones legales contra la reforma.

Por su parte, la agrupación Mexicanos Primero también operó como grupo de interés en la materia a través de dos mecanismos distintos. Por un lado, se observa el cabildeo realizado ante el gobierno estatal, para efectos de la presentación de la iniciativa ante el Congreso, así como las gestiones realizadas ante los legisladores para la aprobación de la ley en un sentido similar al del plano nacional, donde la agrupación tuvo márgenes de maniobra importantes; por otro lado, está presente la movilización, dado que realizaron campañas mediáticas de concientización de la opinión pública sobre su visión del sector educativo, además de la información proporcionada a los legisladores sobre la necesidad de hacer conciencia sobre su responsabilidad en un tema tan trascendente para la sociedad jalisciense.

A partir de los datos mostrados, provenientes de entrevistas con los actores involucrados y de investigación documental y hemerográfica, resulta comprensible que el proceso legislativo en lo local se haya llevado entre las principales fuerzas políticas del Congreso; adicionalmente, a la fecha esas fracciones han ostentado el poder ejecutivo en la entidad en distintos periodos, lo que las ha permitido el contacto y la negociación con grupos de interés como el SNTE y la sociedad civil.

Es de destacarse que el brazo político del SNTE [el PANAL] compitió por la gubernatura del Estado en solitario<sup>9</sup>; es decir, sin la alianza electoral que había montado en otros comicios nacionales o locales. Esta situación, junto a la experiencia de Guillermo Martínez Mora [PAN] como Secretario de Educación, explicaría en cierta medida la cercanía del gremio magisterial con la oposición al PRI para el cabildeo de sus planteamientos en la reforma educativa local.

*Aquí nos llamó a todos la atención que los del PANAL no hicieron alianza con el PRI en las elecciones locales, habían sido aliados históricos en otros proceso e incluso en el*

---

<sup>9</sup> Su candidata fue la Maestra María de los Ángeles Martínez Valdivia, con arraigo en la zona de Etzatlán y allegada al grupo de Elba Esther Gordillo.

*federal estuvieron de la mano, desconozco porque no tuvieron una alianza en la elección estatal y en los diputados, prácticamente no tuvieron representación en el Congreso y no sé si eso haya influido en la poca capacidad de negociación de la reforma, porque estuvieron un poco aislados, aunque intentaron presentar su iniciativa ante la comisión de educación (JAL-002, 2017).*

Como se ha mencionado, la iniciativa de reforma educativa en Jalisco provino de la oficina del Gobernador del Estado, que hizo uso de su facultad para proponer iniciativas ante un Congreso en el que contaba con mayoría relativa. A pesar de ello, el proceso legislativo tuvo algunos momentos relevantes en los que se propició la participación de los grupos de interés: 1) la presentación de la iniciativa, donde el Gobernador mostró los lineamientos por los que consideraba orientar la política pública en la entidad; 2) la realización de foros de consulta, donde los grupos de la sociedad [sindicato, universidades, asociaciones, entre otros] pudieron expresar sus planteamientos; 3) la discusión de la reforma en comisiones, donde el sindicato magisterial y la agrupación “Mexicanos Primero” tuvieron la oportunidad de cabildear las iniciativas; y 4) la aprobación de la reforma en el Pleno, espacio en el que la iniciativa gubernamental sale adelante con el apoyo y asesoría del gabinete de “Mexicanos Primero” y la operación política de las fracciones mayoritarias en el Congreso y de la Secretaría de Educación del Estado.

A partir de lo documentado hasta ahora, las condiciones institucionales de Jalisco mostrarían un gobierno unificado, que se matiza a partir de algunas características relevantes: 1) el Gobernador de la entidad cuenta con margen de maniobra en el Congreso Local, lo que le permite presentar iniciativas para su discusión y aprobación sin modificaciones sustanciales; 2) la oposición política definida, con la que el bloque de gobierno negocia y tiene concesiones de espacios en temas de la agenda local; 3) los grupos con interés en temas de políticas públicas locales, perfilan sus planteamientos y los dirigen a los bloques legislativos con mayor peso político para contar con mayores probabilidades de éxito en la incidencia hacia los resultados finales del proceso legislativo.

En el caso de Jalisco, derivado de las entrevistas realizadas con actores involucrados en la reforma educativa local, se ha detectado que la iniciativa presentada por el ejecutivo estatal proviene de antecedentes de trabajo y resultados en materia de educación, puesto que el Estado contaba con experiencia previa en materia de Servicio Profesional Docente al contar con el programa de Carrera Magisterial.

*Tiene diferencias, pero más como propuestas innovadoras que como candados de retroceso; es decir, se alinea perfectamente a lo que marca la reforma educativa del tercero constitucional y de la Ley General de Servicio Profesional Docente, del SPD, y de evaluación, pero adiciona propuestas... tengo un cuadro comparativo, ahorita no lo traigo a la mano pero te lo puedo hacer llegar, donde yo hago esa valoración de que tiene la ley estatal adicionales a lo que viene de la federación, pero en ninguno contraviene a lo federal. Le da el plus, no hay reversa, es lo mínimo que establece el SPD y la ley general y plus, que son acciones a las que las bancadas y el gobierno del estado se querían comprometer; el tema luego es cumplir, porque prometer no empobrece (JAL-001, 2017).*

La reforma proviene, entonces, de una mezcla de prácticas e iniciativas propias que le dieron sustento para su aprobación en el contexto local; así pues, Jalisco tendría la capacidad de regular sus políticas públicas por análisis propio y experiencia técnica y política, así como el potencial de convertirse en una entidad con posibilidades para intercambiar información con otros gobiernos estatales por sus avances en la materia, aunque no se ha ejercido esta posibilidad por situaciones multifactoriales.

*Podría decir que no hubo intercambio de información con otros estados, la verdad es que la iniciativa salió contra los tiempos porque era urgente trabajar en la primera reforma estructural del Pacto por México, no hubo mucho tiempo para hacer ese intercambio porque además ningún otro estado había trabajado en una iniciativa similar, prácticamente la asesoría la estaban dando en la SEP y mucho tenía que ver con los*

*acuerdos de las fuerzas políticas en lo nacional... creo que son pocas las ocasiones en que un estado consulta con otro sobre las iniciativas de ley, como que cada uno le pone su contexto propio (JAL-003, 2018).*



## **CAPÍTULO IV. EL ESTADO DE CHIHUAHUA**

El Estado de Chihuahua es una entidad federativa con larga data en las luchas democráticas del país, fue de los primeros estados de la nación donde se alcanzó la alternancia política y en el que sólo en una ocasión [1995 – 1998] se ha contado con un gobierno dividido por tener Congreso de mayoría opositora al gobernador; se ha vuelto un territorio político importante por lo icónico de sus personajes de oposición al régimen, y por las movilizaciones sociales de la década de 1980 en favor de la democracia.

Este contexto permite ilustrar la condición de Chihuahua en términos de su construcción institucional pues, al igual que las demás entidades federativas, se encuentra en el marco de la autonomía en su régimen interior y suscrito al pacto federal; esto le permite integrar su gobierno compuesto por tres poderes: el ejecutivo, representado por el Gobernador del Estado; el legislativo, depositado en el Congreso del Estado; y el judicial, que representa el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Chihuahua tiene una situación particular en el proceso legislativo de la reforma educativa local, pues los sucesos en el plano nacional acontecen al finalizar la primera parte del mandato del gobernador del Estado y, por consecuencia, al concluir la legislatura del periodo 2010 – 2013; mientras que la armonización legislativa en el terreno estatal ocurre a inicios del periodo legislativo 2013 – 2016, en la segunda mitad del término del gobernador.

De las versiones recogidas en la investigación, se dice que la aprobación de la iniciativa de reforma al artículo 3º constitucional por el congreso chihuahuense se trató de un acto de disciplina de las fracciones legislativas a los acuerdos políticos a nivel nacional, derivados del Pacto por México, en los que se reconocieron las áreas de oportunidad de la iniciativa, al tiempo que se le consideró una modificación urgente y prioritaria para el desarrollo del país; la misma regla aplicó para el bloque opuesto dado que el gremio magisterial, representado por el PANAL y otros partidos, votó en contra de la modificación constitucional.

Se dice que la oposición del PANAL a la iniciativa de reforma constitucional obedeció a la línea política dictada por Elba Esther Gordillo, hasta entonces líder del SNTE y dirigente de facto del partido; no podría entenderse el cambio en la postura sobre el tema [votó a favor

de las reformas a la ley local] sin la detención de la maestra, con el consecuente cambio en la dirección nacional del sindicato y la mayor autonomía para su agrupación política.

*En Chihuahua la reforma educativa fue pasando en secciones, primero llega la reforma constitucional para diciembre de 2013, donde se pidió apoyar la iniciativa del presidente y el acuerdo que alcanzó el Pacto por México, ahí la discusión estaba en torno a los cambios que se querían hacer para dejar en rango constitucional lo de la evaluación docente, aún no se sabía muy bien como venía el tema, pero había el entendimiento de que era necesario hacerle cambios al sector educativo... no tuvimos mucho margen de maniobra porque era un acuerdo nacional, ya se había pactado desde las cúpulas de los partidos y era necesario que quedara aprobado por los congresos locales, así que no quedó más que hacer un debate lo más corto posible y tratar de convencer a Nueva Alianza y al PT de que apoyaran, porque estaban renuentes, mucho también por la inercia nacional del tema, finalmente eran fuerzas opositoras al acuerdo y tuvieron una postura de negación, no fue posible convencerlos y votaron en contra. Ya en la segunda etapa de la reforma las cosas fueron un poco diferentes porque el contexto político era distinto, principalmente por el cambio de la legislatura y por el tema de Elba Esther, ya la habían detenido para ese entonces (CHIH-003, 2017).*

De los testimonios recogidos en entrevistas, así como notas periodísticas, para el caso de Chihuahua se han identificado dos momentos importantes en el proceso de la reforma educativa, donde se definen facciones de grupos interesados en el tema educativo. El primero de ellos es el que inicia con la aprobación de la reforma al artículo 3º constitucional, donde el bloque PRI – PAN – PVEM hacen que avance para que Chihuahua sea contado entre las legislaturas que dieron su aval a la propuesta derivada del Pacto por México. El segundo momento, con el cambio de legislatura local, es en el que se aprueban las adecuaciones a la normatividad estatal en materia educativa y donde se reconfigura el panorama legislativo en cuanto a aprobación de la iniciativa del Gobernador del Estado.

*La reforma educativa en Chihuahua sale de la oficina del gobernador, la mandaron al Congreso para su discusión como iniciativa del Ejecutivo, me parece que fue una tendencia nacional porque los gobernadores no se querían quedar fuera de los hechos históricos, hay que recordar que era el cambio de administración federal y había que quedar bien con el presidente, más con alguien como Peña que llegaba como una especie de alternancia, algo así como el regreso de un régimen al que los gobernadores no eran muy ajenos. Además, presentar la iniciativa les daba margen para poder negociarla con los maestros y con quienes les convenía negociar. Duarte venía también de un proceso local donde le fue bastante bien y donde el Congreso le había quedado manejable, tuvo buenos apoyos en esa legislatura porque hizo alianzas con prácticamente todos los partidos, ninguno se escapaba a su influencia, por uno o por otro lado, así que podía enviar las iniciativas para discutirlos y sabía que iban a salir de un modo o de otro (CHIH-004, 2018).*

El proyecto de reforma transitó en Chihuahua, como en el resto de los estados de la república, en el Congreso local; sin embargo, la iniciativa fue diseñada por el poder ejecutivo a partir de las disposiciones nacionales, por lo que prácticamente se le puede atribuir a esta rama gubernamental la autoría de la propuesta en el caso del estado, mismo que resulta interesante por los momentos en los que se procesó la propuesta de ley.

Derivado de los datos disponibles, es posible ubicar el contexto institucional de la reforma educativa en el Estado de Chihuahua. Ésta se enmarca en una entidad federativa con un Gobernador que impulsa la reforma en dos momentos: primero, la modificación constitucional en la primera mitad de su mandato, al final del periodo de la legislatura; segundo, la armonización local a inicios del segundo tramo, y principios de la siguiente legislatura. Otro dato importante para comprender el escenario político es que el gobernador era emanado del partido del Presidente de la República, que además contó con resultados favorables en unos comicios en los que se determinó la composición del Congreso del Estado, mismos que se detallan en el cuadro 4.1, y en los que el Gobernador contó con mayoría simple.



Cuadro 4.1 Composición de la LXIV legislatura estatal de Chihuahua (2013 – 2016)

PARTIDO	MAYORÍA	PLURINOMINAL
<b>PAN</b>	4	3
<b>PRI</b>	16	1
<b>PRD</b>	1	1
<b>PVEM</b>	1	1
<b>PANAL</b>	0	2
<b>PT</b>	0	2
<b>MC</b>	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>11</b>

*Fuente: elaboración propia a partir del Congreso de Chihuahua, 2016*

Esta pluralidad política, aunada con el poco interés de la sociedad civil para atender el tema educativo, derivó en la conformación de los bloques que disputaron la hegemonía en materia de educación en el estado, en el que destacan los siguientes: 1) las secciones sindicales del SNTE, 2) las élites políticas en el congreso del estado, 3) el gobernador de la entidad, y 4) la Secretaría de Educación Pública.

*Sí, se hicieron consultas sobre la reforma educativa en Chihuahua, hubo algunos foros que se organizaron, pero de antemano sabíamos que ya estaba todo planchado para sacar la reforma, de poco iban a servir los argumentos que se dieran en las reuniones porque desde siempre ha sido un asunto del sindicato y del gobierno, entre ellos se ponen de acuerdo. Además, no hay mucho interés de la sociedad por el tema, como que está acostumbrada a que se decida en los congresos o en otras áreas del gobierno y hay poca participación. Al empresariado si se le invitó a participar y a opinar porque hay varios empresarios con vocación educativa, pero también hay muchos que están muy corporativizados y es difícil que opinen contrario al gobierno, así que no es mucho lo que podría aportarse desde ahí, más bien todo se armó desde el gobierno (CHIH-005, 2018).*

De acuerdo con entrevistas realizadas con actores involucrados en la reforma educativa, en Chihuahua ha sido evidente el vínculo del sindicato de maestros con las élites políticas estatales; aunque estos nexos han cambiado paulatinamente por la propia historia política de la entidad y los cambios en el sistema a nivel nacional, se pone de manifiesto en los testimonios la actividad política de los profesores en momentos importantes del Estado. Durante mucho tiempo el gremio magisterial tuvo aportaciones electorales y de cuadros políticos a favor del PRI, esto lo llevó a tener conflictos con el gobierno estatal durante el sexenio panista 1992 – 1998, para luego integrarse a la operación política desde el Partido NUEVA ALIANZA [PANAL] una vez que éste fue conformado a nivel nacional a partir de las bases del magisterio, liderado por Elba Esther Gordillo.

*La participación del SNTE en la negociación de la reforma era esperable, ha sido un aliado histórico del PRI en el estado, en cada momento importante de la vida electoral y política de Chihuahua han estado los maestros como aliados del PRI... no vayamos muy lejos, cuando hubo un gobierno panista en Chihuahua, los maestros estuvieron en conflicto con el gobierno estatal por algunos temas de dinero, hemos dependido mucho del gobierno federal en términos de presupuesto para la educación, entonces, si hay alguna situación en la que la federación quiere ahorcarte o algo por el estilo, simplemente deja de mandarte dinero y tienes que arreglártelas con dinero tuyo, o enfrentar conflictos con el magisterio, así fue en aquel pleito que te comento... no extraña entonces que el sindicato, ahora a través de su partido político, estuviera en la mesa de negociaciones de la reforma con un papel protagónico (CHIH-003, 2017).*

Se ha dicho que la iniciativa de reforma provino del despacho del Gobernador del Estado, como funcionario facultado para presentar proyectos de ley ante el Congreso, para iniciar la discusión y armonizar con lo que ya se había aprobado en el plano federal; sin embargo, es importante señalar que las versiones de entrevista indican que se trató de un

proyecto armado en conjunto con la Secretaría de Educación Pública, quienes intervinieron para incluir en el proyecto varios de los elementos que les interesaba impulsar en la ley local.

*La reforma se presentó al Congreso por parte del gobernador Duarte, la hicieron llegar a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo con todo el soporte que podían darle... a los diputados nos dijeron que era un proyecto hecho por el gobierno del estado, pero que estaba consensado con la SEP porque era una iniciativa muy importante para el presidente, que había que darle prioridad porque el Pacto por México seguía vigente y no podíamos perder la inercia de reformas, siempre supimos que la SEP estuvo apoyando la elaboración del proyecto y eso nos daba tranquilidad de que estábamos aprobando algo que cumplía con lo que la federación estaba pidiendo (CHIH-002, 2017).*

A partir de estos testimonios, se configuran los actores mencionados como involucrados en el proceso de la reforma en Chihuahua. Por un lado, la Secretaría de Educación Pública como organismo regulador de la política educativa, interesada en apuntalar el proyecto nacional plasmado en la modificación del artículo 3º constitucional y en las leyes secundarias; por el otro, el SNTE como organización social y política en la búsqueda de mantener su posición en el sistema educativo estatal, mediante el control del recurso humano en el sector educativo. Entre esos grupos, que parecieran antagónicos, se encontraban el gobernador del estado, como responsable de impulsar el proyecto de la SEP, y el Congreso local, como encargado de dirimir la negociación de la reforma.

Esta configuración de actores coloca al SNTE como único grupo con capacidad de influencia en la política educativa en Chihuahua, dado que no se encontraron otros grupos en oposición a sus planteamientos; puede considerarse al Gobierno Estatal y a la Secretaría de Educación Pública como el aparato gubernamental impulsor de la iniciativa, en negociación con los agremiados del magisterio.

En ese mismo sentido, existe otro dato relevante que aparece en las entrevistas realizadas, y tiene que ver con el vínculo del Gobernador del Estado con el gobierno federal, puesto que prácticamente todos los proyectos impulsados por la federación tuvieron eco en

Chihuahua por los intentos del gobernador para contar con el visto bueno del Presidente y su equipo cercano; por mucho tiempo estuvo presente en la clase política local el rumor de las aspiraciones nacionales del gobernador, a quien lo visualizaron en la dirigencia nacional del PRI o en alguna secretaría del gabinete federal, lo que lo llevó a hacer equipo con prácticamente todo el gobierno federal.

*Cualquiera que participara en política en Chihuahua tenía claro que el gobernador Duarte tenía proyecto nacional, sus operadores lo hacían saber cada vez que podían... tenía la mira en la dirigencia del PRI o en una Secretaría, así que no iba a dejar de alinearse para ser bien visto por el presidente. Por supuesto que eso había que aprovecharlo porque estaba en posición de ceder a muchas cosas para no echar a perder proyectos tan importantes como la reforma educativa, ahí era el momento de pedir algo y de negociar en buenos términos con el gobierno estatal porque el proyecto de Duarte iba en sintonía con los intereses del gobierno federal sobre sacar adelante la reforma a como diera lugar (CHIH-001, 2017).*

Este contexto resulta relevante para comprender que el tema educativo en Chihuahua tuvo dos grupos que, lejos de ser antagónicos en la disputa por la hegemonía de las decisiones, resultaron tener algunas diferencias de visión, pero convergencias en aspectos a negociar; esto resulta evidente al momento de analizar el proceso de aprobación de la reforma educativa en las distintas etapas que se han identificado.

Se ha dicho que el PANAL, como brazo político de uno de los actores en disputa, tuvo dos momentos de participación en el proceso de la reforma educativa. El primero de ellos, cuando rechazó las modificaciones a la Constitución para incluir el Servicio Profesional Docente y la evaluación educativa; el segundo, cuando avaló la iniciativa del ejecutivo estatal para modificar la ley local e incluir en ella las disposiciones de las leyes generales y los cambios constitucionales que había rechazado tiempo atrás.

*Al gobernador le cayó de maravilla la presión que el gobierno federal ejercía sobre el SNTE, hay que recordar que fueron momentos difíciles para los maestros porque habían detenido a quien parecía intocable y que de un día para otro tenía a todo el aparato estatal encima de ella para detener cualquier movilización y para evitar que entorpeciera una reforma que parecía pactada más allá de las fuerzas políticas nacionales... la detención de Elba Esther vino a ayudar al gobernador a bajar también la presión en Chihuahua, porque los maestros ya estaban más desprotegidos con esos movimientos políticos, de alguna manera estaban más ocupados en reorganizarse y en ver como encarrilar de nuevo al sindicato, así que eso suavizó la situación para que estuviera más al alcance del manejo del gobierno del estado (CHIH-003, 2017).*

De algunas versiones recogidas en entrevistas, puede entenderse el cambio de postura del PANAL, como brazo político del magisterio, a partir de algunos factores políticos importantes: 1) las aspiraciones políticas del gobernador Duarte, puesto que se le mencionaba como fuerte aspirante a un espacio en el gabinete federal, o bien a la dirigencia nacional del PRI, situación que lo llevó a la disciplina con las decisiones del gobierno federal y a implementar prácticamente cualquier iniciativa diseñada desde el centro del país, lo que implicaba negociar en buenos términos con cualquier grupo político para minimizar los conflictos en la entidad; y 2) el nerviosismo en la dirigencia nacional del SNTE a partir de la detención de Elba Esther Gordillo, dado que sus dirigentes se encontraban a la expectativa de las nuevas acciones del gobierno federal contra sus agremiados, por lo que decidieron sumarse a la iniciativa de reforma y operar en esa línea política en la esfera de lo local, y mandaron línea política de respaldo a los procesos legislativos locales.

Con la evidencia documental encontrada al momento, y a través de los testimonios de integrantes del empresariado chihuahuense que ha tejido relaciones con asociaciones civiles en pro de la educación, se aportan indicios de la carencia de reflexión de la reforma de cara a la sociedad; el sistema educativo chihuahuense es descrito como una estructura donde preponderan el sindicato y el gobierno como agentes de toma de decisiones bajo una filosofía corporativista, se cataloga la iniciativa como un cambio administrativo donde no se plantean

temas de fondo y sin ponderar todos los puntos de vista. A pesar de la convocatoria a foros donde participó la sociedad civil interesada en el sector educativo, la realidad indica que la armonización de la ley local en materia de educación fue impulsada desde la federación y manejada por el gobierno estatal a través de su mayoría en la legislatura estatal.

*El tema educativo en Chihuahua siempre ha sido un asunto entre sindicato y gobierno, entre ellos deciden el quehacer de la educación en el estado y parece que les ha ido bien, porque los únicos conflictos que ha habido han sido entre ellos, por eso la sociedad no se involucra, porque le parece que mientras no haya problemas no es necesario meterse, los grupos terminan poniéndose de acuerdo porque saben esto mismo, mientras no den problemas, nadie los va a molestar, por eso prefieren pactar para no crear inestabilidad y provocar que se meta al tema quien no se deba meter (CHIH-005, 2018).*

Con este contexto de negociación política como referencia, combinado con la presencia de un gobierno unificado en la entidad<sup>10</sup>, puede comprenderse el reparto de los espacios de gobierno del Congreso Local para el momento de la reforma educativa, pues durante ese proceso los principales órganos de dirección se encontraban ocupados por estos bloques, como se muestra en el cuadro 4.2.

Cuadro 4.2 Integración de órganos de gobierno en la LXIV legislatura estatal de Chihuahua (2013 - 2016)

ESPACIO	TITULAR	FRACCIÓN
<b>Junta de Coordinación Política</b>	Rodrigo De la Rosa Ramírez	PRI
<b>Mesa Directiva del Congreso</b>	Pedro Alberto Villalobos Fragoso	PRI

<sup>10</sup> La fracción parlamentaria con mayoría absoluta en el Congreso fue la coalición del Gobernador [PRI - PVEM - PANAL - PT] con un 70 % de los espacios, mientras que la segunda fuerza política tuvo un alcance del 21 % de los espacios legislativos [PAN].

<b>Comisión de Educación del Congreso</b>	Gustavo Martínez Aguirre	PANAL
---	--------------------------	-------

*Fuente: elaboración propia*

Esta conformación del Congreso de Chihuahua, donde los bloques afines al gobernador contaron con mayoría absoluta y con posiciones relevantes para el dictamen e impulso de la reforma, es la que permitió avanzar en la armonización local de la ley de educación, para incluir las disposiciones que la SEP estaba pidiendo en la iniciativa.

A partir de los datos mostrados, provenientes de entrevistas con los actores involucrados y de investigación documental y hemerográfica, resulta comprensible que el proceso legislativo en lo local se haya llevado entre el bloque mayoritario del Congreso; en el que se nota una incidencia marcada del gremio magisterial, en coordinación estrecha con el titular del ejecutivo en la entidad y operada por su partido.

*Al momento de negociar la reforma los planteamientos eran muy sencillos, en primer lugar, había que fortalecer al gremio magisterial al conservar sus logros sindicales, porque la iniciativa obligaba a cambiarlos y era algo que generaba temor entre los compañeros, en segundo lugar, el magisterio era un aliado electoral importante para el gobierno, porque finalmente se operaba a través de los programas manejados por los directores y los profesores, así que era necesario hacer valer eso en un proceso donde el grupo estaba en desventaja (CHIH-001, 2017).*

Finalmente, las modificaciones legales en Chihuahua se materializaron a través del Decreto 401/2014 II P. O. del Congreso del Estado y estuvieron orientadas a la adecuación de las disposiciones de la Ley General de Educación, sin embargo, destaca la adición del Título Segundo para incluir lo relativo al Servicio Profesional Docente; de manera explícita, los artículos contenidos en las adiciones a la normatividad estatal establecen los mecanismos para regular los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los

docentes en el servicio profesional, esto con efectos inmediatos posteriores a su publicación en el órgano oficial de difusión (POE Chihuahua, 2014).

La injerencia de la SEP en la iniciativa puede verificarse cuando se consulta el documento que remite el Gobernador del Estado al Congreso Local con la iniciativa de modificación a la Ley Estatal de Educación (2014), en la exposición de motivos de la propuesta del ejecutivo resaltan tres argumentos como eje de las transformaciones: 1) el impacto en el ámbito estatal de las disposiciones derivadas de la reforma a la Constitución Federal, para lo que propone la adición de un título a la ley estatal en la que se armonicen las disposiciones; 2) la manifestación explícita de que la iniciativa obedece a insertar en la ley estatal los textos que la Secretaría de Educación Pública propone para su aplicación en las entidades; y 3) el reconocimiento a la necesidad de enunciar cambios [administrativos, operativos, reglamentarios, presupuestales, y programáticos] en materia del Servicio Profesional Docente para armonizarlos paulatinamente con la esfera federal.

Derivado de lo anterior, y a partir de versiones recogidas en entrevistas, la iniciativa de reforma educativa en Chihuahua es remitida por el titular del ejecutivo a partir del consenso con la SEP para incluir los elementos de la Ley del Servicio Profesional Docente; incluso se habla de una iniciativa a modo, con el interés de procesarla por la vía ágil en el congreso, donde la nueva composición de la legislatura le otorgaba al gobierno estatal una amplia mayoría a pesar de contar con representatividad de varias fuerzas políticas, mismas que en muchos casos tenían componendas con el Gobernador.

*El acuerdo de las fuerzas políticas para la reforma educativa tuvo que ver con los intercambios que hicieron con el gobernador, hoy le queda claro a muchas personas como se manejó el poder legislativo en el sexenio pasado, prácticamente todos los partidos tenían interlocución con el gobernador más allá de lo institucional... era evidente que el gobernador no iba a perder en un proyecto como ese porque se jugaba mucho, así que hizo lo necesario hablando de negociaciones políticas y de acuerdos para obtener lo que quería... cedió en algunas cosas para ganar lo importante, porque la SEP*



*metió mano en el proyecto y lo estaba supervisando, siempre fue muy hábil para operar políticamente (CHIH-005, 2018).*

La propuesta presentada por el ejecutivo estatal, además de que implicaba el apoyo a las disposiciones señaladas por la SEP en el terreno federal, tuvo componentes que se negociaron con el SNTE y que tenían por objeto conservar parte del poder que hasta el momento detentaba en el sistema educativo estatal; condiciones como las comisiones mixtas para el manejo del recurso humano del sector, así como facultades al gobierno estatal para decidir sobre la permanencia de los maestros fueron avaladas por una legislatura en la que el gobernador contaba con influencia considerable.

*La negociación con el sindicato se llevó a cabo en lo que les interesaba a ellos, querían el control del personal porque les interesaba seguir diciendo quién tiene plaza y quién no, querían seguir diciendo a quién le pueden otorgar uno y otro contrato. Así que se buscaba una negociación donde pudiera ponerse la comisión mixta para que la evaluación saliera de ahí, o cualquier otro mecanismo que no le restara poder al sindicato para que ellos pudieran decidir; aquí es donde vieron con buenos ojos el que hayan agarrado a Elba Esther, ahora ya no dependían tanto del liderazgo central para tomar decisiones o negociar (CHIH-005, 2018).*

La influencia del gobernador era notoria puesto que, excepción hecha con el PAN, prácticamente todas las fuerzas políticas integrantes de la legislatura (ver cuadro 4.2) contaban con algún compromiso político con el Gobernador Duarte; es por esta razón que no fue complicado para la unidad de enlace legislativo conseguir los votos necesarios para avanzar en la reforma educativa en el terreno local.

*La Secretaría de Gobierno estuvo trabajando en conseguir el consenso en el Congreso para los votos de la reforma, aunque le ayudaban el Coordinador del PRI en la legislatura eran ellos los que dialogaban con los legisladores, la instrucción del gobernador era que*

*se amarrara la iniciativa para que no saliera mal el proyecto. Tenía un gran interés porque saliera por el mayor consenso, quería verse bien ante el gobierno federal y apuntalar cualquier proyecto futuro, por eso los de la Secretaría de Gobierno traían margen amplio para negociar con quien fuera necesario, por ejemplo, a los del PAN les dieron aspectos de la reforma electoral para que apoyaran la educativa, hubo un intercambio de unas cosas por otros, cada quien puso en la mesa lo que le interesaba negociar (CHIH-002, 2017).*

A partir de estos elementos, es posible ubicar la negociación política entre el gobernador y las fuerzas políticas representadas en el congreso para aprobar la reforma educativa en los términos de la iniciativa, prácticamente sin discusión en el seno de la comisión y sin objeción en el pleno; en algunas se impuso la disciplina partidista [como el PRI y el PVEM<sup>11</sup>] por tratarse de la mayoría legislativa, para el caso de la segunda minoría [el PAN] hubo capacidad para negociar otros esquemas como a reforma electoral que propondrían a la postre y, finalmente, en otros casos se hizo uso de la prebenda económica y clientelar para dar paso a la reforma [como el PT<sup>12</sup>, el PRD<sup>13</sup> y MC<sup>14</sup>].

Bajo este escenario, sería comprensible que la iniciativa remitida por el ejecutivo estatal haya desencadenado en un rápido proceso de aprobación de la reforma educativa estatal [la sesión tuvo una duración de 37 minutos], el orden del día de la sesión ordinaria contempló, como único asunto relevante, el dictamen a presentarse por la Comisión de Educación y Cultura; al dispensarse la lectura del documento ante el pleno, se procedió con la votación para ser aprobado por unanimidad en lo general y en lo particular, sin presentarse debate u oposición a las consideraciones y planteamientos de las modificaciones a la Ley Estatal de Educación (Congreso de Chihuahua, 2014).

---

<sup>11</sup> El PRI le “prestó” a este partido un diputado local para que alcanzara a conformar una fracción parlamentaria y tener acceso a presupuesto como tal.

<sup>12</sup> A lo largo de su historia en la entidad se ha caracterizado por sus negocias de canonjías políticas y económicas a cambio de apoyo legislativo, las posiciones las ha ocupado algún integrante de la familia Aguilar, dirigentes del partido desde su fundación.

<sup>13</sup> En alianza con el PRI en el proceso electoral para alcanzar la única diputación de mayoría en la legislatura.

<sup>14</sup> Su diputado representante en la legislatura es yerno del entonces Secretario General de Gobierno y esposo de una diputada de la fracción del PRI.

Un dato interesante en la investigación es la rapidez y el grado de consenso que se presentó con esta iniciativa, máxime cuando la presidencia de la comisión de educación recayó en un militante del partido que previamente había rechazado la reforma constitucional; sin embargo, el componente político está presente al analizar los sucesos a la luz de la narración de los involucrados.

*Los maestros ganaban por muchos lados, operaron bien porque traían muy separado el tema del sindicato y el del partido, exigían algunas cosas mediante una organización y ponían sobre la mesa algunos otros temas mediante la otra organización, era un estira y afloja constante con ellos porque sus peticiones estaban encauzadas en diferentes caminos y cualquiera de los dos era válido porque estábamos hablando de la misma organización con dos brazos diferentes, luego se complicaba saber con cuál negociar porque tenían fuerza ambos. El sindicato hablaba de sus derechos laborales y de las condiciones para trabajar, mientras que el partido buscaba posiciones en el gobierno para decidir sobre los temas públicos y para que valiera su alianza con el PRI en los procesos electorales (CHIH-003, 2017).*

El caso del PANAL y su papel en la reforma educativa en el estado tiene también componentes políticos y sindicales, toda vez que hay información sobre negociaciones en dos vías: 1) con el SNTE, para la inclusión de algunos artículos que protegían los derechos de los trabajadores, pero también para incorporar a los trabajadores de las universidades tecnológicas [expandidas por el estado] a las filas de la agrupación gremial y engrosar su militancia; y 2) con el partido, para ceder posiciones en el gabinete estatal a miembros distinguidos del mismo, al igual que la permanencia de la alianza electoral con el PRI que les garantizara los votos suficientes para mantener su presencia como fuerza política en el congreso estatal.

*Con el tema de los maestros no hubo mucha aportación a la iniciativa de reforma, básicamente fue poner sobre la mesa de la negociación los planteamientos del partido y*

*del sindicato, prácticamente estaban tratando de matizar un poco la iniciativa para no verse afectados, sabían que la reforma iba a salir y que debían aspirar a conseguir lo más que pudieran. Primero intentaron que se pusiera lo de las comisiones mixtas, pero ya luego el tema estuvo más sobre buscar que las universidades tecnológicas se afiliaran al SNTE porque andaban sueltas, los maestros de ahí no estaban agremiados y pues el gobernador podía influir en ellos porque eran empleados estatales, así que eso podía ser un incentivo para que el sindicato dejara de protestar, mientras que el partido seguía empujando a sus cuadros para los espacios en el gobierno estatal, estamos hablando de gente que opera para Nueva Alianza y que no está dentro de la estructura del sindicato (CHIH-002, 2017).*

Aunque se pensó que la armonización a la ley educativa estatal concluía con la publicación del decreto referido, el ejecutivo estatal presentó días después una iniciativa para reformar de nueva cuenta las disposiciones aprobadas con antelación; la exposición de motivos se sustenta en las recomendaciones emitidas por la Secretaría de Educación Pública respecto a las adecuaciones publicadas de forma previa, los cambios se materializan en el decreto 422/2014 II P. O. del Congreso del Estado aprobado el 8 de abril de 2014 (Congreso de Chihuahua, 2016).

*Al poco tiempo de aprobada la iniciativa resultó que lo aprobado traía errores, que había cosas que no estaban contempladas o que estaban fuera de lo que se había aprobado en lo nacional, es ahí cuando fue necesario reformar el decreto que ya se había aprobado para que la ley de educación del estado no fuera a estar desalineada con la federal. Otra vez nos llegó del despacho del gobernador un nuevo proyecto para arreglar lo que estaba pendiente y mejorar lo que se había hecho (CHIH-002, 2017).*

De acuerdo con información recabada por entrevistas con actores involucrados en el proceso, el gobierno estatal remitió a la SEP las modificaciones a la normatividad local con la finalidad de acreditar la armonización que se establece en los artículos transitorios de la Ley

General; sin embargo, la Secretaría se percató de algunas inconsistencias y le hizo observaciones a la autoridad educativa local, lo que derivó en la necesidad de replantear la iniciativa e iniciar el proceso legislativo de nueva cuenta para modificar los aspectos observados por la autoridad federal.

*Resultó que la iniciativa que se había aprobado tenía deficiencias, lo detectó la SEP cuando le dieron aviso de que ya se había cumplido con la reforma, por supuesto que hicieron todas las observaciones posibles porque estaban muy vigilantes de los procesos locales para que no hubiera cambios muy grandes. Cuando esa noticia llegó nos dimos cuenta de que los temas que se revisaron habían sido superficiales en la ocasión anterior, que era necesario entrarle bien a la revisión del dictamen para evitar que hubiera incumplimiento de nuevo (CHIH-003, 2017).*

*Fue necesario un nuevo proceso de revisión de iniciativa, mandó el gobernador nuevamente una iniciativa para reformar el decreto que se había expedido, y de nuevo hubo que verlo en comisiones y subirlo al pleno. Tuvimos que hacer todo eso rápido porque no había mucho tiempo para arreglarlo, así que tuvimos que confiar en la SEP y poner lo que nos observaron como modificaciones a la iniciativa, ya sólo se mandó para la discusión de los detalles, pero ya todo estaba planchado (CHIH-002, 2017).*

Las nuevas disposiciones aprobadas por el legislativo, y publicadas en el órgano oficial de difusión del gobierno chihuahuense el 23 de abril de 2014, destacan por cuatro elementos sustanciales: 1) la derogación de la fracción VII del artículo 151 BIS que facultaba a la autoridad estatal para apoyarse en las comisiones mixtas de escalafón en los procesos del servicio profesional docente, de esta forma el sindicato continuaba con injerencia en los mecanismos de decisión; 2) la adición a la fracción II del artículo 191 para darle facultad a la SEP de otorgar su anuencia para convocatorias extraordinarias a los procesos de ingreso al servicio profesional docente; 3) la adición a la fracción IV del artículo 194 para facultar a la autoridad estatal a efecto de dar por terminado el nombramiento, dentro del servicio

profesional docente, cuando se identifique insuficiencia en el desempeño del personal correspondiente; y 4) la modificación del artículo cuarto transitorio a fin de especificar la obligatoriedad del proceso de evaluación docente, aplicable a todo el personal en servicio a la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional Docente, esto en virtud de que las modificaciones iniciales contemplaban esta situación para los maestros a partir de la entrada en vigor de la reforma a la Ley Estatal de Educación (Gobierno de Chihuahua, 2014).

El caso Chihuahua cuenta con dos elementos a destacar: 1) el traslado de las disposiciones y el entorno federal a la ley local, observable a través de la injerencia de la SEP en el proceso de adecuación de la normatividad estatal y en la complacencia del SNTE ante los cambios; y 2) el bosquejo de una negociación entre el gobierno estatal y la cúpula magisterial para el avance de la reforma educativa en la entidad, lo que se deduce a partir del vínculo evidente entre el SNTE y el PANAL para el impulso de la agenda del magisterio.

En este tenor, llaman la atención tres elementos importantes: en primer término, el rechazo inicial en el Congreso del Estado por parte del PANAL ante la propuesta de reforma (Excelsior, 2013); en segundo lugar, la posterior declaración del dirigente nacional del sindicato sobre la necesidad de impulsar el proyecto reformador, que se da en el marco de la adhesión a dicha organización por parte de los trabajadores de Universidades Tecnológicas de Chihuahua [dependientes del gobierno estatal] (Garduño, 2015); finalmente, la incorporación de Ricardo Yáñez Herrera como Secretario de Educación, quien fuera Diputado Local por el PANAL y que había ocupado diversos cargos en la administración estatal como parte de los espacios cedidos a dicho partido en el actual sexenio (Ruiz, 2016).

Esto llevaría a pensar que la visión dominante del sector fue la propuesta de la Secretaría de Educación Pública, como grupo interesado en la disputa de la política pública, y que el gobierno del estado fungió como su promotor y defensor en la arena formal e informal de la política, puesto que el SNTE aceptó allanarse a las disposiciones, a cambio de avanzar en sus demandas laborales y políticas.

Otro elemento importante, obtenido de entrevistas realizadas, es que los principales operadores de la reforma dentro del SNTE en la actualidad se encuentran en posiciones políticas, presumiblemente derivadas de las negociaciones previas a la reforma. Se trata de

Alejandro Villarreal Aldaz, quien fuera dirigente de la sección 8 y que fue promovido a un cargo en la dirigencia nacional del sindicato, a instancias del Gobernador y su relación con Juan Díaz de la Torre; por otra parte, René Frías Bencomo, quien dirigiera la sección 42 y que forma parte de la LXV legislatura como Coordinador del grupo parlamentario del PANAL, esto después de una alianza electoral con el PRI en los comicios de 2016.

*Cuando uno ve que los involucrados por parte de los maestros en las negociaciones del asunto terminan en algunas posiciones importantes, es cuando se comprueba que efectivamente hubo acuerdos en la cúpula para avanzar en la reforma, ahí están los líderes sindicales, que terminaron en otras posiciones distintas una vez que concluyeron sus periodos, ahí es donde se comprueba que la educación ha sido un tema de gobierno y profesores (CHIH-005, 2018).*

Así las cosas, la evidencia testimonial y documental encontrada en el caso Chihuahua muestra los mecanismos utilizados por los grupos de interés al procesar la reforma educativa: 1) el SNTE, con la utilización del cabildeo con el Gobierno del Estado y las élites políticas para promover sus postulados mediante el intercambio de votos en la elección local y la información para el primer dictamen legislativo; 2) la SEP, con la representación al proveer consultoría y asesoría especializada al gobierno del Estado en la confección de la iniciativa y su posterior modificación.

Estos esquemas de operación han llevado al Estado de Chihuahua a ubicarse en materia educativa, en el terreno local, como el producto de una autoría del gobierno estatal asesorado y guiado por la Secretaría de Educación Pública; adicional a esto es importante mencionar que dichas modificaciones, provenientes de la esfera federal, son parte del acuerdo denominado Pacto por México y consensadas con la dirigencia sindical en la era posterior a Elba Esther Gordillo.

En ese sentido, las modificaciones a la legislación chihuahuense en materia educativa son producto del consenso entre el SNTE y el Gobierno del Estado, así como de un intercambio vertical de información; de esta forma, se encuentra ausente la capacidad del

gobierno de Chihuahua para el intercambio horizontal de datos, puesto que se trató de una redacción de iniciativa revisada por la SEP, como ha quedado demostrado en el segundo momento de cambios a la normatividad local.





## **CAPÍTULO V. EL ESTADO DE ZACATECAS**

El Estado de Zacatecas es una entidad federativa de la que han emergido diversos líderes de talla nacional en el terreno político, principalmente de izquierda, fue de los primeros estados del país donde se alcanzó la alternancia política con el PRD a la cabeza; se ha vuelto un territorio político importante en la disputa por el poder entre el PRI y el PRD con algunos íconos de la política nacional.

La reforma educativa en el Estado de Zacatecas es el tercer caso de estudio, resulta representativo de los estados que tuvieron problemas en la armonización de las leyes locales en materia educativa; ya se ha dicho en esta investigación que la entidad federativa enfrentó un juicio de controversia constitucional presentado por el Ejecutivo Federal, derivado de los aspectos locales que contravinieron la ley general.

El proceso reformador se desarrolló, en su etapa final, en el Congreso del Estado de Zacatecas que expidió una nueva normatividad educativa para la revisión de la Ley en la materia, vigente desde el mes de julio de 1999, por lo que uno de los argumentos para legislar fue el cambio de condiciones programáticas, presupuestales y administrativas de la educación; adicionalmente, las modificaciones a los artículos 3 y 73 de la Constitución Federal y las leyes secundarias orillaron al estado a armonizar sus disposiciones (POE Zacatecas, 2014).

Es importante destacar que la reforma zacatecana se enmarca en una entidad federativa con un Gobernador que la impulsa en dos momentos: primero, la fase de la modificación constitucional en la recta final de la legislatura 2010 – 2013, donde avanzó sin mayores problemas por la premura con que se aprobó en el marco del Pacto por México; segundo, la etapa de armonización local a inicios de la legislatura 2013 – 2016, donde se presentaron algunos elementos que derivaron en una reforma con diferencias respecto a la modificación constitucional que se había aprobado con anterioridad. Al igual que los otros casos de análisis, el Gobernador fue emanado del partido del Presidente de la República, y en los comicios intermedios contó con una legislatura con mayoría simple, tal como se detalla en el cuadro 5.1 de este texto.

Cuadro 5.1 Composición de la LXIV legislatura estatal de Zacatecas (2013 – 2016)

PARTIDO	MAYORÍA	PLURINOMINAL
<b>PAN</b>	1	2
<b>PRI</b>	12	1
<b>PRD</b>	3	2
<b>PVEM</b>	0	2
<b>PANAL</b>	1	1
<b>PT</b>	1	2
<b>MC</b>	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>12</b>

*Fuente: elaboración propia a partir del Congreso de Zacatecas, 2016*

El contexto presentado en los párrafos previos permite dar cuenta de la pluralidad de espacios del Congreso zacatecano, en el que tuvieron representación las fuerzas políticas, con una clara mayoría para el bloque político afín al Gobernador [PRI – PVEM – PANAL] con un 57 % de los diputados de la legislatura, mientras que la segunda fuerza política [PRD] tuvo un alcance del 17 % de los espacios legislativos. Esto sirve para comprender el reparto de los espacios de gobierno del Congreso Local para el momento de la reforma educativa, pues durante ese proceso los principales órganos de dirección se encontraban ocupados por estos bloques, como se muestra en el cuadro 5.2

*El Congreso estuvo controlado por los principales bloques políticos del estado, al gobernador le fue bien en la elección intermedia y se llevaron varios espacios, aunque el PRD le disputó distritos y repartos plurinominales de todas formas no alcanzó resultados como los de años atrás. Finalmente, sus porcentajes de participación en la cámara les ayudaron a que las comisiones importantes quedaran a cargo de ellos para llevar mano en la definición de los temas (ZAC-002, 2017).*

Cuadro 5.2 Integración de órganos de gobierno en la LXI legislatura estatal de Zacatecas  
(2013 – 2016)

ESPACIO	TITULAR	FRACCIÓN
<b>Comisión de Régimen Interno y Concertación Política</b>	Iván De Santiago Beltrán	PRD
<b>Mesa Directiva del Congreso</b>	Cliserio Del Real Hernández	PRI
<b>Comisión de Educación del Congreso</b>	Ma. Elena Nava Martínez	PANAL

*Fuente: elaboración propia*

En medio de esta distribución de espacios legislativos, que configuraron la arena donde se desarrolló la pugna por la definición de la política educativa en Zacatecas, se encuentra una iniciativa de reforma educativa que provino de la oficina del Gobernador del Estado, quien aprovechó la situación de contar con cómoda mayoría al ponderar los apoyos de aliados como el PVEM y el PANAL en el Congreso Local; es importante señalar que el SNTE operaba políticamente a través de su brazo político PANAL, siendo ellos quienes controlaban la Comisión de Educación de la legislatura local.

*La posibilidad de presentar la iniciativa de reforma fue para el gobernador, la disciplina partidista y los acuerdos en la cúpula indicaban que así debía ser porque era una especie de compromiso que ellos asumían al ponerse la camiseta de las reformas de Peña. Al Congreso llega un documento del despacho del ejecutivo donde se plasmaba la propuesta de reforma, esa la mandó la Secretaría de Gobierno porque había que cumplir con las formas, pero si sabíamos que la discusión no sería tan libre porque era la primera reforma del sexenio, de las estructurales, y era una especie de novedad para todos, casi a todos los partidos nos quedaba claro que era un tema nacional y que no había mucho*

*que hacer en lo local, aunque nosotros vimos con sorpresa que si había intereses para avanzar en temas locales (ZAC-002, 2017).*

La propuesta de reforma educativa en Zacatecas cuenta con argumentos relevantes para su análisis, al revisar la exposición de motivos de la iniciativa, se presentan tres líneas estratégicas fundamentales que le dan sustento: 1) el reconocimiento de la necesidad de optimizar los recursos públicos, 2) la necesidad de homologar las disposiciones locales con las federales, y 3) el respeto a los derechos laborales de los profesores. Particularmente a partir de ésta última estrategia aparecen las diferencias respecto a la normatividad nacional, en virtud de que el decreto reconoce explícitamente el respeto a los derechos adquiridos por los docentes y se ha interpretado como una negativa a proceder con la evaluación docente (POE Zacatecas, 2014).

*En la iniciativa de reforma aparecieron algunos aspectos que nos causaron sorpresa porque no estaban dentro de lo discutido para lo nacional, se veía muy cargada a los temas laborales y a proteger a los maestros, se decía que la reforma venía solamente para los nuevos, que era una especie de borrón y cuenta nueva, prácticamente todas las plazas ya existentes conservaban su condición y solamente aplicaba para los de nuevo ingreso y de ahí para adelante... eso no sonaba a lo que se discutió en lo federal cuando el cambio a la Constitución (ZAC-002, 2017).*

A partir de algunas versiones de entrevistas con actores involucrados en la reforma educativa, las modificaciones legislativas presentadas como iniciativa se dieron en procesos de negociación entre las secciones sindicales y el gobierno del Estado, dado que no se detectan otros grupos que hayan disputado hegemonía en el sector; incluso se ha comentado que no hubo debate social intenso sobre la educación en la entidad federativa, se trató solamente de la incorporación de los planteamientos del gremio magisterial y de una simulación en la armonía con las leyes federales.

*Se dijo que la iniciativa estaba sustentada en un consenso social porque había hecho foros de consulta e intercambio de opiniones, pero todos sabíamos que sólo consultaron al sindicato porque es muy poderoso electoralmente hablando, llenan casillas y mueven votos, así que no puede despreciarse una maquinaria como esa en un estado como Zacatecas... para disputar electoralmente los puestos necesitas estructuras, está muy disperso el estado y es necesario quien te ayude con la movilización y las estrategias, es muy importante cuidar el territorio y el PRI supo que con los maestros tenía una gran ventaja, por eso los acuerdos venían con ellos (ZAC-001, 2017).*

De esta forma, se presenta una reforma educativa en un estado donde el gremio magisterial tiene vasos comunicantes con el gobierno estatal y es una pieza fundamental para la configuración política del Estado; por lo que existe una arena legislativa donde se discutiría la propuesta, entre las fuerzas políticas, y donde la influencia del sindicato de maestros estuvo presente prácticamente como el único grupo con interés en el tema y con la fuerza suficiente para decidir en el proceso.

Las fracciones mayoritarias en el Congreso [PRI y PRD] han gobernado la entidad durante los últimos 30 años, la alternancia política se ha dado entre esos partidos y eso los ha llevado a operar en materia educativa de la mano del sindicato; es importante señalar que se presentó una reforma educativa de trascendencia<sup>15</sup> en la transición de gobierno del PRI al PRD, mientras que se presentaba una nueva modificación sustancial<sup>16</sup> en la transición del PRD al PRI.

*En cada reforma ha sido necesario presentarse ante el gobierno del estado, de cualquier partido, para presentar el pliego petitorio de los temas laborales de los maestros, las modificaciones legales siempre afectan las condiciones con los que un maestro trabaja,*

---

<sup>15</sup> La ley educativa zacatecana reformada en 2014 data del sexenio de Ricardo Monreal Ávila, quien gana el gobierno bajo las siglas del PRD, y se deriva del proceso de descentralización iniciado con el ANMEB en 1992.

<sup>16</sup> Las nuevas disposiciones de la ley de educación en Zacatecas se dan en el sexenio de Miguel Alonso Reyes, quien gana la gubernatura postulado por el PRI, y proviene de la iniciativa de modificación constitucional promovida por el gobierno federal en 2013.

*lo que hay que hacer es revisar qué se va a intercambiar por esas afectaciones, porque en los cambios todos ceden algo (ZAC-003, 2017).*

Para entender un poco la forma en que se simuló el proceso de la armonización legislativa de la reforma educativa en Zacatecas, es necesario analizar la dinámica política local, dado que la estructura magisterial afiliada al SNTE cuenta con capacidad operativa en lo político y ha sido aliado estratégico del PRI<sup>17</sup>; ambas secciones sindicales han tenido una fuerte influencia en los resultados electorales, lo que los ha llevado a contar con prebendas políticas y económicas.

En ese mismo contexto, de manera concreta en el tema educativo, el sindicato tuvo una influencia muy marcada en la designación del secretario de educación durante el gobierno de Miguel Alonso Reyes; incluso se reveló que el Gobernador hizo consulta a la cúpula sindical para validar nombres, a partir de ellos se consensó el nombramiento y se hizo posible el arribo de Marco Vinicio Flores Chávez al cargo.

*Cuando el gobernador Alonso recibe el triunfo en la elección se sabía que la gubernatura se recuperó para el PRI por todos los pactos que se hicieron con las estructuras de poder, hubo división en la izquierda y ya había un desgaste de los gobiernos del PRD. Por supuesto que mucho del apoyo que se recibió fue de los maestros a través de Nueva Alianza, así que uno de los gestos políticos del gobernador fue consultar a los maestros sobre los nombres para dirigir la Secretaría de Educación, finalmente es su sector y ellos podían operarlo porque es un espacio que trabajaron en la campaña, podían proponer ternas para que el gobernador eligiera al responsable (ZAC-004, 2017).*

En medio de este contexto político de la entidad federativa, surge un elemento para analizarse en el proceso de reforma a la ley local. Cuando el magisterio del estado se entera

---

<sup>17</sup> Un dato importante en el proceso de levantamiento de datos de campo es que, en los primeros acercamientos a los actores involucrados en la reforma, en una de las secciones sindicales de la entidad federativa atendieron la petición de entrevista con líderes sindicales, con la reserva de que el encuentro sucediera después del mes de junio de 2017, una vez concluido el proceso electoral del Estado de México, debido a que la estructura se encontraba trabajando en la campaña del candidato Alfredo Del Mazo Maza, del PRI – PVEM – PANAL – PES.

de las propuestas reformadoras en el sector educativo, desde el plano nacional, se moviliza rápidamente para operar en su terreno y salvaguardar sus intereses, puesto que debían estar preparados para que sus conquistas laborales no se vieran afectadas por los cambios que se avecinaban; se supo que los cambios constitucionales eran inevitables, lo que derivó en la necesidad de trabajar en lo local para minimizar el impacto de las reformas.

*En el momento en que la reforma constitucional era un hecho fue necesario tomar decisiones para proteger los derechos de los trabajadores, hacer obligatoria la evaluación podía poner en desventaja a los maestros y era necesario encontrar algo así como un punto medio, si sabíamos que los cambios eran necesarios porque así venía la línea, pero nos interesaba también ver cómo evitar afectaciones a los maestros por los cambios tan bruscos y repentinos. Así que una de las decisiones fue hacer valer nuestro derecho de diálogo con el gobierno como aliados políticos, se buscó el acercamiento con el gobernador (ZAC-003, 2017).*

De acuerdo con los entrevistados, cuando se presentó la coyuntura para la homologación de la normatividad local en materia educativa, el sindicato operó rápidamente con la Secretaría de Educación para minimizar el impacto de la reforma federal; una de sus primeras acciones fue la firma de un convenio, entre la base trabajadora y la autoridad educativa, para mantener intactos los derechos de los maestros frente a lo que consideraron injusto e ilegal.

*Cuando el magisterio supo cuál era el impacto de la reforma y vio que el gobierno federal estaba presionando a los gobernadores y a los líderes del SNTE, se dieron prisa para movilizarse y ser escuchados por sus aliados políticos. Llegaron al acuerdo de firmar un convenio con el gobernador para que las posibles reformas a la ley no les fueran aplicadas a los maestros que ya estuvieran en activo, en un principio la propuesta parecía interesante porque no querían que la ley fuera retroactiva como ellos decían, pero si avanzaba su petición entonces íbamos a tener dos esquemas en el manejo de los*



*maestros en el estado, porque se trataba de crear un régimen para los nuevos y uno para los que ya estaban. Finalmente, el apoyo político al gobernador les rindió frutos y tuvieron su convenio para que sus derechos fueran respetados (ZAC-001, 2017).*

El convenio implicaba reconocer la necesidad de armonización, por tratarse de una disposición de una Ley General, al tiempo que promovía mantener los derechos de los trabajadores en activo; es decir, se buscaba que los maestros zacatecanos no fueran sujetos de evaluación docente por tener conquistas laborales alcanzadas, así que el planteamiento original fue la generación de dos esquemas: 1) la evaluación para los profesores de nuevo ingreso, y 2) el uso del escalafón para los docentes en activo antes de la reforma.

Parte de la explicación a los sucesos en Zacatecas tienen su fundamento en la suspensión de labores de los maestros durante octubre de 2013 para movilizarse, junto con los padres de familia, para protestar contra la reforma educativa con la participación de los directores e inspectores del sistema educativo estatal con lo que se impidió proceder con sanciones administrativas a los docentes; además de esto, existe la evidencia de la intervención de la cúpula nacional del SNTE y el PANAL en el nombramiento del Secretario de Educación del Estado y dos subsecretarios, con lo que se facilitó la firma de un convenio para colaborar en la elaboración de las leyes locales en materia educativa (Hernández L. , 2013).

El convenio referido fue firmado por la Secretaría de Educación de Zacatecas y las secciones 34 y 58 del SNTE, con la intención de formalizar la invitación del Gobernador hacia el sindicato para colaborar en la armonización de la normatividad local de la reforma educativa; a través de este mecanismo se aseguraba el respeto a las conquistas laborales del magisterio zacatecano y la suspensión de cualquier despido (Gobierno de Zacatecas, 2013).

*El convenio firmado con los maestros fue otra muestra de voluntad política del gobernador para con sus aliados, finalmente ellos estaban interesados en avanzar en la reforma educativa, pero parecía razonable su planteamiento de que les fuera aplicable a los nuevos. Cuando se escucharon las peticiones de los maestros surgió la necesidad de*

*ofrecer una solución, por un lado, había que cumplir con lo nacional porque había una ley aprobada, pero también era importante que las personas que han prestado el servicio por muchos años no vieran truncadas sus carreras. El asunto fue muy debatido y hasta polémico, pero había que tomar decisiones y el único aliado sólido para hacer frente a lo educativo era el sindicato (ZAC-004, 2017).*

De cierta forma el convenio le garantizaba al sindicato el apoyo del gobernador en la iniciativa de ley, existía el compromiso de encontrar las formas en que los derechos laborales no estuvieran en riesgo y así consensar la reforma; sin embargo, el Congreso también jugaría su parte y, finalmente, era la arena donde el debate tendría su punto culminante, por lo que era necesario llegar a acuerdos con los legisladores.

*El sindicato estuvo muy insistente en trabajar la reforma junto con el gobierno, quería tener información de primera mano sobre las propuestas y las formas en que se iba a consensar la reforma, sabían que algo similar a lo federal podría ser perjudicial para ellos desde su punto de vista. En varias ocasiones buscaron el acercamiento con los diputados y con las fracciones parlamentarias para presentar sus inquietudes, decían que el gobernador cumpliría su compromiso, pero que también era importante ver la opinión de los legisladores, aunque sabían que si el gobernador daba línea la iniciativa iba a salir de esa forma porque tenía mayoría (ZAC-001, 2017).*

Las secciones sindicales en Zacatecas, acompañados de representantes de la dirigencia nacional, acudieron al Congreso del Estado para dialogar con el Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la Presidente de la Comisión de Educación, y la Presidente de la Mesa Directiva del Poder Legislativo; en el acto entregaron documentos para iniciar con los trabajos de coordinación a fin de adecuar la normatividad local con la reforma educativa federal, con la prioridad de defender la estabilidad laboral de los trabajadores de la educación (Las Noticias, 2013).

En el diálogo con las autoridades legislativas era evidente el poder de negociación del SNTE, pues prácticamente negociaban con las fuerzas políticas amigas; por un lado, con la presidente de la comisión de educación [diputada del PANAL], por el otro, con gente del PRI que presidía la Mesa Directiva, sólo quedaba la Comisión de Régimen Interno en manos del PRD, pero ésta podía revisar el asunto a la luz del diálogo que se había establecido previamente. A partir de este poder de negociación, los documentos entregados por el sindicato sirvieron como base para la discusión de la iniciativa enviada por el Gobernador del Estado.

*Los documentos entregados por el sindicato eran considerados una propuesta para revisarse en la reforma educativa, ya se contaba con la iniciativa del gobernador, pero estos datos que daba el SNTE eran una especie de consulta ciudadana. Finalmente, ellos saben de educación y era importante escucharlos para formarse una opinión. Lo importante en el proceso era llegar al punto medio, algo que pudiera dejar contentos a ambos lados (ZAC-004, 2017).*

A partir de la información recopilada en las entrevistas, es evidente el poder de negociación del SNTE en el Estado de Zacatecas y su margen de maniobra en el sector educativo por su alianza histórica con el PRI; este poder proviene de ser el único grupo de interés con una presencia real en la entidad, pues a pesar de que existen grupos disidentes como el de los maestros de la Normal de San Marcos no alcanzan a tener impacto en las decisiones.

Por la forma en que se procesó la iniciativa en el estado, existen interrogantes sobre los intereses que se promovieron en el legislativo local para la reforma en Zacatecas, pues un dato importante sobre la entidad es que la composición de la legislatura local permite al Ejecutivo impulsar iniciativas con cierta holgura dado que la coalición que lleva al poder al Gobernador Miguel Alonso Reyes [PRI - PVEM – PANAL] contó con mayoría en dicho órgano (H. Congreso de Zacatecas, 2016); por lo que resultaría poco comprensible que una iniciativa de esta naturaleza enviada por el Gobierno del Estado, con alineación política al Gobierno

Federal, resultara con modificaciones sustanciales sin la influencia de fuerzas externas a los poderes constituidos.

Después de todo el proceso formal e informal de la reforma, finalmente el Congreso del Estado aprobó la legislación local en materia educativa bajo el espíritu de otorgarle una tercera oportunidad de readscripción a los maestros que no aprueban la evaluación docente con absoluto respeto a su derecho de vecindad; además, la normatividad fue omisa en establecer la remoción del cargo para maestros de nuevo ingreso con resultados reprobatorios en el instrumento evaluativo sin perjuicio alguno para la autoridad educativa (Rivera, 2014).

*Al final del proceso la iniciativa se hizo en una especie de punto medio, hubo necesidad de hacer ajustes a la propuesta del gobernador para darle espacio a los maestros, se explicó mucho que había acuerdos con ellos y que era necesario no hacer un conflicto con ellos en el Estado. Por eso la reforma salió con muchos de los elementos que ellos dieron, el dictamen lo hizo la comisión de educación y lo subieron al pleno, había consenso entre los grandes bloques para que se aprobara, así que no había mucho margen de discusión, la reforma salió con los argumentos del magisterio (ZAC-002, 2017).*

Estas disposiciones en las que se modificaba la iniciativa gubernamental provenían del PANAL como voz de los maestros, se utilizó el documento del SNTE como una contrapropuesta y se hizo un híbrido de la ley; a partir de los elementos aportados por el sindicato y de la voluntad política de la mayoría priista se logró impulsar la iniciativa, esto bajo el argumento de que el gremio magisterial tenía mucho conocimiento técnico en materia de educación.

La reforma educativa zacatecana se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 2 de abril de 2014, en la que se transcribió íntegro el decreto 113 de la LXI Legislatura del Congreso Local; sin embargo, en breve esta disposición fue impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, que consideró a las

disposiciones aprobadas como contrapuestas con la normatividad federal y, por ende, modificables.

*Fue sorpresivo saber que el gobierno federal impugnaba la reforma en Zacatecas, de alguna manera se tenía confianza en los acuerdos alcanzados y saber que habría problemas legales llevaba a la necesidad de preparar más acciones para estar prevenidos (ZAC-003, 2017).*

Ante esta situación de impugnación ante el poder judicial, el gobierno estatal manifestó que la iniciativa remitida para armonizar los efectos de la reforma constitucional de 2013 cumplió con los requerimientos de la política nacional, pero fue en el Congreso del Estado donde se modificó y es por ello que lo aprobado contravino las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que deriva en la controversia presentada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (Servín & León, 2014).

*La controversia constitucional que presentó la presidencia de la república fue una señal de molestia por lo sucedido, ya sabíamos que se trataba de un consenso nacional y que era para vivir el llamado “momento mexicano”. El presidente quería pasar a la historia como el presidente reformador y uno de sus estados estaba haciendo las cosas mal, se dio esa lectura en los círculos políticos y Zacatecas tomó relevancia por su reforma, de alguna forma era un desafío al poder central, mientras ellos hacían el esfuerzo por negociar, por consensar, por presionar al sindicato, se les aparecía un estado con todas las facilidades al SNTE (ZAC-002, 2017).*

La Controversia Constitucional promovida por la Federación por conducto del Ejecutivo Federal, en contra de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Zacatecas (2015), estuvo orientada a invalidar algunas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas: primero, la estipulada en la fracción III del artículo 9, relacionada con el respeto de los beneficios laborales, profesionales, salariales y sociales alcanzados por los maestros a

través de organizaciones sindicales; segundo, la establecida en el artículo 12, que hace referencia a mantener a salvo los derechos del personal adquiridos de manera previa a la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional Docente; tercero, la mencionada en el artículo 13, encaminada a abrir la posibilidad del uso de instancias jurisdiccionales para los recursos de revisión por las disposiciones de la ley; cuarto, lo enunciado en el artículo 67, con relación a una evaluación a partir de un conjunto de instrumentos como información recogida en el aula y en todo el contexto educativo.

*Cuando se lee la resolución de la Corte sobre la controversia constitucional se da una cuenta que efectivamente se trataba de una intención del gobierno federal por meterle mano al tema educativo, litigaron todo lo que pudieron para dejar bien claro lo que no les gustaba y la Corte estuvo en sintonía con ellos. Hacen todas las observaciones legales que tenían y también sobre lo legislativo, la controversia le cayó como cubeta de agua fría al gobierno del estado, de alguna manera los descubrieron que estuvieron haciendo la tarea de promover la reforma, pero le hicieron caso y negociaron con el sindicato por otro lado. Había la ordenanza de rehacer el trabajo por las negociaciones que se tuvieron antes del proceso legislativo (ZAC-002, 2017).*

A pesar de contar con un escenario definido en cuanto a la impugnación de artículos de la reforma local, el Poder Judicial de la Federación fue más allá de lo solicitado por el Ejecutivo y procedió con la invalidación de los preceptos reclamados por el Ejecutivo Federal y, aunque consideró que algunas otras disposiciones son rescatables, opta por otorgar al legislador el espacio adecuado para que haga una reconfiguración completa y ordenada de la normatividad.

De este proceso resulta la determinación de aplicar la invalidez, en vía de consecuencia, para otras disposiciones estipuladas en el artículo 5, fracción III; artículo 9, fracción XLII; artículo 14, fracción II; artículo 43, fracción IV; las secciones cuarta y quinta del capítulo segundo; las secciones desde la primera a la octava del capítulo tercero; así como el artículo séptimo transitorio de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas. Las

consideraciones de cada elemento anulado por la Corte se resumen en el cuadro 5.3 de este texto.

Cuadro 5.3 Resumen de las disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas anuladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

<b>Fracción Revisada</b>	<b>Planteamiento del Poder Legislativo del Estado</b>	<b>Resolución del Poder Judicial de la Federación</b>
<b>Artículo 5, fracción III</b>	Constituir el Servicio Profesional Docente como parte del Sistema Educativo Estatal.	Considerar el Servicio Profesional Docente como una materia estrictamente federal.
<b>Artículo 9, fracción XLII</b>	Facultar al Gobierno Estatal para el diseño y aplicación de instrumentos de evaluación docente.	Considerar como operativa la función de diseñar instrumentos de evaluación y otorgarle la facultad a la esfera federal.
<b>Artículo 14, fracción II</b>	Facultar a la Secretaría de Educación del Estado para generar disposiciones en materia de evaluación educativa.	Considerar la competencia exclusiva de la federación en esa materia, de conformidad con la Ley General.
<b>Artículo 43, fracción IV</b>	Facultar a la Secretaría de Educación del Estado para generar disposiciones en materia de evaluación educativa.	Considerar la competencia exclusiva de la federación en esa materia, de conformidad con la Ley General.
<b>Capítulo II</b>	Facultar a la Secretaría de Educación del Estado para generar disposiciones en materia de evaluación educativa.	Considerar la competencia exclusiva de la federación en esa materia, de conformidad con la Ley General.
<b>Capítulo III</b>	La participación de la autoridad estatal en los procesos de evaluación del desempeño docente y de quienes ejercen funciones de dirección y supervisión.	El Servicio Profesional Docente es materia de la Ley General, y aunque hay normas que pudieran sobrevivir, se le da el espacio al legislador local para que haga una reconfiguración completa y lo haga de una manera ordenada.
<b>Artículo Séptimo Transitorio</b>	Someter a evaluación al personal provisional con funciones de dirección y supervisión, con la expectativa de otorgar nombramiento definitivo a quien obtenga resultado satisfactorio.	Considera facultad de la federación determinar las formas de incorporar al Servicio Profesional Docente de conformidad con la Ley General.

*Fuente: elaboración propia a partir de la Controversia Constitucional promovida por la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal, en contra de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Zacatecas (2015).*

Durante una de las entrevistas realizadas para esta investigación, se tuvo acceso a la iniciativa presentada por la Dip. Patricia Mayela Hernández Vaca, del grupo parlamentario de NUEVA ALIANZA, y aprobada el 9 de marzo de 2017 para armonizar la normatividad local con la federal y, de esa forma, cumplir con lo ordenado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 26 de septiembre de 2015.

*Fue hasta que hubo nueva legislatura que se dio reversa a la reforma y se hicieron las adecuaciones para dejarla como lo pedía la Constitución y la ley general, finalmente el control de la legislatura lo tenía el gobernador a través de sus grupos parlamentarios y ellos eran quienes decidían las iniciativas a discutir y las que debían esperar. La (reforma) educativa la hicieron esperar hasta el final de sexenio y no le metieron mano aunque había una orden de la Corte y el gobierno federal seguía presionando porque no tomaron en cuenta la asesoría de la SEP y dejaron operar al sindicato para hacer la reforma (ZAC-002, 2017).*

En dichos testimoniales se pudo saber que una de las razones para la demora en la homologación de la normatividad local tuvo que ver con los compromisos del entonces gobernador del Estado con la cúpula magisterial, puesto que sus alianzas político – electorales los llevaron a trabajar por la preservación de los derechos magisteriales frente a las disposiciones federales; este asunto cobra relevancia cuando se analiza el contexto del gobernador, quien militó en el PRI en sus inicios en política, luego migró al PRD de la mano del ex gobernador Ricardo Monreal, y regresó al PRI para ser gobernador de Zacatecas.

*Definitivamente las razones para demorar el tema de la Corte fueron políticas, ya se acercaba un proceso electoral y los maestros eran un aliado clave para el gobierno y el PRI, a Miguel Alonso no le convenía arriesgarse a perder el estado porque necesitaba a otro priista en la gubernatura para que cubriera su espalda y para buscar nuevos espacios en su carrera política. Ha sido muy hábil en las negociaciones y convenció al*



*gobierno federal de que dejaran pasar el asunto de la controversia mientras pasaba la elección, si los maestros no operaban por ellos tenían el riesgo de que los Monreal regresaran al gobierno y eso sería malo para sus proyectos, por alguna razón se volvieron enemigos políticos (ZAC-002, 2017).*

El contexto de la carrera política del gobernador, aunado al crecimiento del monrealismo y de MORENA en la entidad, sirvieron como base para la tolerancia del gobierno federal y del poder judicial de la federación para no hacer efectivo el fallo contra la reforma local; con miras a no generar inestabilidad política y evitar un eventual triunfo de un adversario político del régimen, se suspendió cualquier acción en materia de reforma educativa con la finalidad de conservar el respaldo magisterial y los favores del gobernador en turno.

A partir de los elementos expuestos, el caso de Zacatecas permite detectar que la iniciativa presentada por el ejecutivo estatal proviene de sus análisis en la materia y se nutrió con las negociaciones con un grupo de maestros que conforman la cúpula del sindicato magisterial; no se contó con el intercambio horizontal de información con otros estados, ni se solicitaron recomendaciones de la Secretaría de Educación Pública para elaborar la propuesta.

En el caso de Zacatecas es evidente el poder del grupo hegemónico en el sector educativo, pues no hubo contrapesos ni grupos que disputaran al gremio el control de las políticas educativas; en la entidad se presenta la condición de una agrupación estructurada que decide sobre los temas que son de su interés, a través de una marcada influencia en el terreno político por su capacidad operativa. A pesar de ser sólo un grupo en el Estado de Zacatecas, se han identificado en sus prácticas los tres modos de operación de los grupos de interés.

Por un lado, es detectable el cabildeo, con la evidencia de la presencia del sindicato magisterial ante el Gobernador y el Congreso para negociar los términos de la normatividad educativa. Baste recordar que acudieron a tocar la puerta del gobernador para negociar un convenio de una ley a modo y sin afectación de sus intereses, en un claro intento por desviar

la política pública hacia sus demandas; de igual forma, con el gesto de entrega de argumentos técnicos al Congreso para la elaboración del dictamen y de la ley aprobada, con el interés de sesgar la decisión hacia sus planteamientos. Todo esto en el marco de una negociación de carácter electoral con sus aliados políticos.

Por otro lado, la representación, que se hace evidente mediante la consulta que el Gobernador hace para el nombramiento del Secretario de Educación, mismo que emana de las filas sindicales. Esta posibilidad, aunada a las labores de cabildeo en el Congreso y en el Poder Ejecutivo, permitió al gremio magisterial proponer modificaciones a la iniciativa del gobernador y generar una ley “híbrida”, es decir, que llegara al punto medio de los planteamientos enviados por el despacho del ejecutivo y los que presentó el SNTE a través de su dirigencia y del PANAL.

Finalmente, la movilización, que es puesta de manifiesto mediante el paro de labores de los profesores para protestar en las calles de la mano con los padres de familia. Con este mecanismo de operación el magisterio ejercía presión hacia el gobierno estatal al mostrar la cantidad de personas con las que contaba, así como su capacidad para influir en un sector de la sociedad para sacarlo a las calles a protestar; se mandó la señal política de la capacidad de movilización con la finalidad de dimensionar el posible conflicto social, que resultaría en desgaste para la administración estatal si no quedaban satisfechas sus demandas.



## **CAPÍTULO VI. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CASOS DE ESTUDIO**

Las políticas públicas se entienden como la provisión de bienes públicos a través de la autoridad ejercida mediante reglas legales, éstas forman parte de la acción del Estado en favor de los ciudadanos; para que las políticas puedan tener éxito, se requiere que representen los intereses de un sector importante de la sociedad, es por ello que los intereses de los grupos o individuos son parte fundamental para explicar las políticas públicas (Farfán, 2007).

Como se ha mencionado desde la hipótesis de esta investigación, se considera que los mecanismos de operación de los grupos de interés hacen variar el proceso de legislación en materia educativa dentro de las entidades federativas; de tal forma que, un mayor grado de influencia de los grupos sobre los gobiernos estatales tendría un mayor nivel de afectación en las capacidades de estos para transformar las políticas públicas acorde a sus intereses, por el contrario, mayor independencia de los gobiernos estatales derivaría en una modificación que responde a los intereses de los legisladores.

De igual forma, las condiciones en las que operan los grupos de interés en las entidades federativas, que se ha llamado arquitectura institucional, es un factor que favorece o limita la operación de las agrupaciones para incidir en las decisiones del gobierno estatal en materia de políticas públicas; si los grupos encuentran condiciones para aprovechar la configuración de la arena pública, adquieren la capacidad de encaminar sus prioridades como necesidades sociales y acceder a recursos públicos para su distribución con criterios poco imparciales e ineficientes.

En esa vertiente la tesis ha tomado como referencia empírica el proceso de armonización legislativa, que los congresos locales debieron iniciar, para la adecuación de la política pública en materia educativa en sus entidades federativas; en esencia se trata de analizar la dinámica que llevaron los poderes legislativos locales para adaptar una política pública a sus contextos, y de los efectos que tuvieron sobre ello los grupos de interés y el diseño institucional de cada estado.

De esta manera, los hallazgos en campo encuentran coincidencia con las investigaciones de Gerardo Berthin (2010), quien señala que cualquier intento de explicar el

alcance, el potencial y las limitaciones de los procesos locales, en este caso el de la adecuación de una política pública, requiere la contextualización de los procesos en dos dimensiones: 1) el entorno institucional que enmarca el espacio de las políticas públicas, y 2) las capacidades institucionales.

### **6.1 Arquitectura institucional de las entidades federativas**

En los referentes teóricos de la investigación se ha señalado que la arquitectura institucional de una entidad, entendida como la voluntad para encontrar una forma de equilibrio de las instituciones, en la actualidad guarda una relación con la interacción de actores que intentan cambiar políticas para mantener o para cambiar el *statu quo*, según convenga a los intereses y demandas que agregan.

Para Dieter Nohlen (2011) el contexto, particularmente el institucional, de un fenómeno político se integra como una variable interferente que se enlaza con el objeto de estudio [en este caso el proceso legislativo local] y conforma el contexto; por ello, la ciencia política ejerce su función analítica a partir la influencia que los contextos tienen en sus investigaciones.

En ese sentido, durante la operacionalización de los conceptos se definieron dos indicadores a revisar en el proceso del trabajo de campo: 1) el poder del Congreso en la definición de políticas públicas, y 2) la influencia del poder judicial en las decisiones en materia de política pública. Estos observables se orientan a ubicar el rol de los pesos y contrapesos de un esquema institucional, y cómo este puede ser utilizado por los grupos para explotar sus mecanismos de operación e influir en las decisiones públicas.

A partir de estos elementos, esta sección intenta mostrar los elementos más importantes del esquema de pesos y contrapesos de las instituciones que interactúan en cada entidad federativa, por lo que se establece al poder ejecutivo como el iniciador del proceso de reforma y se analiza el control que el legislativo ejerce y los contrapesos observables del poder judicial.

Las instituciones, al ser un contexto estratégico en el que los actores diseñan sus mecanismos para lograr sus objetivos, se convierten en una condicionante para el

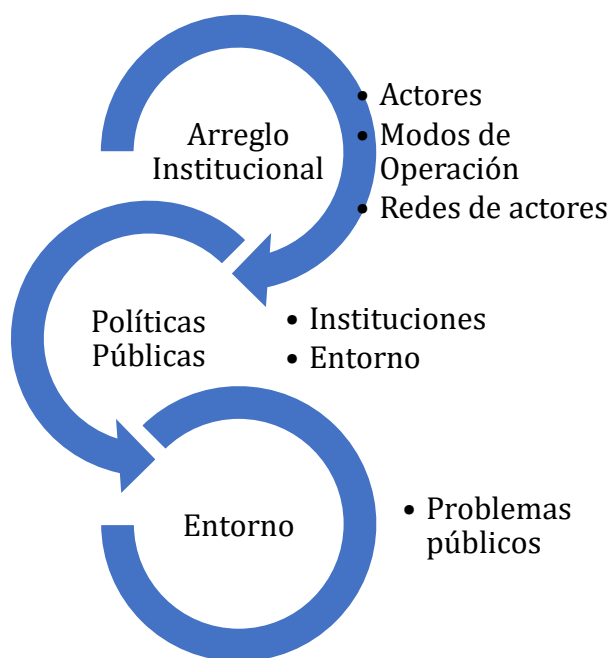
comportamiento de los agentes que intervienen en los temas públicos; por lo tanto, acotan las relaciones al determinar cuáles conductas o situaciones son permitidas o se consideran prohibidas (Zurbriggen, 2006).

La forma en que las instituciones guardan los equilibrios entre ellas es un elemento por considerar en esta investigación, puesto que un esquema federal como el mexicano haría suponer que las disposiciones federales corresponden a lineamientos de cumplimiento general; los estados del país, al gozar de autonomía en su régimen interior, estarían facultados para adecuar estas generalidades a sus condiciones particulares y necesidades en lo local.

En el esquema presidencialista y federalista en el que se circunscriben los casos analizados, el Poder Legislativo juega un rol protagónico en la definición de políticas públicas, pues se constituye en la arena de discusión y de negociación de las iniciativas que se presentan para derivar en legislaciones que orienten el actuar de la rama ejecutiva del gobierno en alguna materia de la solución a los problemas públicos.

De alguna forma las políticas públicas emergen en un entorno en el que los problemas se identifican para insertarse en la agenda, para llegar de esta manera hasta las instituciones donde son procesados por actores que se configuran a través de algunas constelaciones y acomodados a través de los modos de operación que tienen a su alcance; el esquema puede explicarse mejor a través de la figura 6.1.1 de este documento.

Figura 6.1.1 Esquema de políticas públicas centradas en actores



*Fuente: elaboración propia a partir de (Zurbriggen, 2006)*

Bajo ese esquema, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2007) plantean que el desarrollo de las políticas públicas se delimita, por lo menos, por la composición del cuerpo legislativo, en términos de los partidos políticos que lo integran, así como por la relación que existe entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Cuando una entidad cuenta con un legislativo afín al ejecutivo, se dice que existe un gobierno unificado, en el que las decisiones pueden tomarse con cierta facilidad y en concordancia con plataformas y programas de acción; por el contrario, aquellos donde algún partido o partidos contrarios a la línea del ejecutivo dominan la escena, se trata de un gobierno dividido.

Las funciones del poder legislativo en una entidad federativa están orientadas a servir como contrapeso al poder ejecutivo en la toma de decisiones, de tal forma que el poder no se convierta en unipersonal y absoluto; sería esperable que los gobiernos estatales, particularmente aquellos que cuentan con mayorías legislativas, generaran los consensos suficientes para impulsar reformas con mayorías calificadas y dotar de legitimidad las decisiones.

Las condiciones de gobiernos divididos o unificados en las entidades federativas podrían considerarse un factor importante en la definición de políticas públicas, puesto que los congresos en los que el ejecutivo tiene mayoría son más proclives a diseñar políticas públicas alineadas con los planteamientos del gobierno en turno; sin embargo, la evidencia empírica llevó a determinar que en algunas ocasiones no es así. En los casos de Chihuahua y Zacatecas, por ejemplo, los gobernadores contaron con mayoría en sus congresos y las leyes aprobadas resultaron distintas a las expresadas en la iniciativa original. El resumen de estos resultados se plasma en el cuadro 6.1.1 de este documento.

Cuadro 6.1.1 Comparativo de los resultados de reforma educativa local

	<b>Jalisco</b>	<b>Chihuahua</b>	<b>Zacatecas</b>
<b>Origen de la iniciativa</b>	Poder Ejecutivo del Estado	Poder Ejecutivo del Estado	Poder Ejecutivo del Estado
<b>Tipo de gobierno</b>	Dividido con mayoría relativa para el gobernador	Dividido con mayoría relativa para el gobernador	Dividido con mayoría relativa para el gobernador
<b>Modificación realizada por el Congreso</b>	Sin modificación	Doble iniciativa para alinear diferencias	Protección de los derechos laborales de los maestros
<b>Modificación realizada por el Poder Judicial</b>	Aval de la reforma aprobada <sup>18</sup>	Sin conflictos legales	Fallo de la SCJN para reponer proceso legislativo <sup>19</sup>

*Fuente: elaboración propia*

<sup>18</sup> El aval del poder judicial a la reforma aprobada por el congreso local tuvo lugar a través de la negación de los amparos promovidos por los maestros para proteger sus derechos adquiridos.

<sup>19</sup> A través de la figura de la controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la reforma aprobada por el Congreso del Estado de Zacatecas.



Por lo que respecta al poder del Congreso para definir las políticas públicas, hay una situación común en todos los casos: la iniciativa de reforma proviene del Poder Ejecutivo del Estado; en todos los casos la legislación que se discutió provino del despacho del Gobernador, quien se encontraba en sintonía con el gobierno federal para presentar las modificaciones y armonizar la ley local con la federal, cabe mencionar que todos los gobernadores de los casos estudiados fueron emanados del Partido Revolucionario Institucional [PRI] al igual que el gobierno federal.

En el caso de Jalisco, el consenso se generó con todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso: la iniciativa se aprobó por unanimidad y se expidió el decreto que reformó las disposiciones en materia educativa; esto es explicable, en cierta medida, por los acuerdos nacionales derivados del Pacto por México, dado que los partidos que suscribieron ese acuerdo nacional contaban con espacios en el congreso jalisciense. Otro factor, que tuvo incidencia en este consenso generalizado de la reforma en lo local, es la poca resistencia del gremio magisterial a las disposiciones aprobadas; esto es atribuible a dos razones fundamentales: la primera, su falta de representatividad en el congreso a través de su brazo electoral, lo que le restó posibilidades de negociación, y la segunda, su dependencia del gobierno estatal en materia de negociación salarial y control del recurso humano, lo que le quitó posibilidades de ejercer presión mediante movilizaciones y protestas.

Para el caso de Chihuahua, el Congreso del Estado le fue favorable al gobernador para procesar la iniciativa, pues contó con mayoría calificada para aprobar las modificaciones en la ley local; se logró un consenso en la segunda fase de la iniciativa al cambiar la postura del PANAL sobre la reforma, derivado de negociaciones económicas y políticas para favorecer al SNTE. La reforma educativa en Chihuahua transitó en el Congreso sin oposición alguna, en sesiones rápidas y con la validación de la dirigencia sindical para dichos actos; las eventuales discrepancias de la iniciativa enviada por el ejecutivo y aprobada por el legislativo, observadas por la SEP, se resolvieron por la vía de la negociación entre los involucrados.

En el caso de Zacatecas, el contexto en el que se procesa la reforma educativa es de holgura para el gobierno estatal en el terreno legislativo; se remite una iniciativa que, a decir del ejecutivo, cumplía con las disposiciones federales en la materia y que resulta con

modificaciones en un congreso afín al gobernador, para quedar en franca oposición a los esquemas aprobados por el Congreso de la Unión a través de los cambios a la Constitución y la emisión de las leyes secundarias. Este esquema de modificaciones, en ejercicio de sus atribuciones, por parte del legislativo a la iniciativa del gobierno, se realiza en el marco de la evidencia encontrada en la que el gremio magisterial, aliado del gobierno en turno, negoció disposiciones de protección a sus derechos y presionó para su inclusión en la ley aprobada; esto dio como resultado un problema legal y político para el gobierno zacatecano en su conjunto, dado que el Ejecutivo Federal promueve acciones de inconstitucionalidad frente al Poder Judicial de la Federación.

Las formas en que se procesaron en el legislativo las reformas en los casos estudiados ilustran de forma empírica los postulados de Carmen Navarro (2012), quien plantea que los sistemas políticos locales cuentan con dos rasgos que los distinguen; en primer lugar, la fortaleza que han ganado los titulares del Poder Ejecutivo; en segundo lugar, el poder de los partidos políticos en la arena legislativa para discusión y trabajo sobre propuestas de política pública.

En todos los casos de estudio ha sido documentada la participación del Ejecutivo, como ente encargado de presentar una iniciativa toral para el Estado, con la facultad para presentar iniciativas de política pública a discusión; derivado del Pacto por México, fueron los Gobernadores los encargados de asumir el liderazgo de la reforma educativa en sus entidades federativas. Por su parte, los Congresos Estatales se convirtieron en los espacios para reflexión de las propuestas, aunque sin cambios sustanciales y con el sesgo de los grupos que lograron inclinar la decisión a favor de sus intereses.

En el contexto con alta competencia electoral y política, como el caso de México, o bien bajo situaciones en las que los gobiernos imponen su agenda, reviste especial importancia el control judicial de las decisiones en materia de políticas públicas, dado que una de las funciones principales del Poder Judicial consiste en ser equilibrio entre las decisiones del Poder Legislativo y las del Poder Ejecutivo en protección del gobernado; por lo que las acciones judiciales son consideradas como un elemento de equilibrio institucional, que

pueden ser utilizadas por los actores involucrados en un proceso para reorientar las decisiones públicas hacia su favor.

La incidencia del Poder Judicial en las políticas públicas tiene relevancia a partir de lo expresado por Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (2010), estos autores reconocen en los Jueces de las nuevas democracias latinoamericanas, a actores que moldean las políticas públicas que anteriormente se diseñaban sólo desde el Poder Ejecutivo y se aprobaban a través del Poder Legislativo; de esta forma los tribunales han asumido un rol político en Latinoamérica, para convertirse en actores que responden a restricciones, incentivos y oportunidades en el marco de su actuación.

Algunos factores de orden demográfico, social, económico y político han marcado una incidencia importante en la sociedad mexicana para inducir mayor protagonismo de las normas e instituciones jurídicas en la vida social; de tal manera que éstas operan como mecanismos efectivos para la regulación y la solución de controversias, hasta el grado de posicionar al sistema jurídico con una nueva función en la arquitectura institucional (López-Ayllón & Fix-Fierro, 2000).

Estos estudios anteriormente citados, además de la información recabada en campo, contribuye a poner en duda la supremacía del legislativo para la toma de decisiones de política pública; cada vez se encuentra más evidencia de las Cortes como árbitros de conflictos entre poderes, pero también como hacedores o correctores de políticas públicas al corregir vicios de proceso de los legisladores (Aguilar, 2019).

De los casos estudiados, sólo se cuenta con evidencia de acciones judiciales desarrolladas en Jalisco y también en Zacatecas; en ambos casos, los actores/grupos afectados por la decisión tomada por el Legislativo, impulsada por el Ejecutivo, fueron los promoventes de los recursos de inconformidad, con la intención de utilizar su último mecanismo en el proceso de definición de política públicas en materia educativa.

En Jalisco, un grupo de maestros en activo promovió un juicio de amparo<sup>20</sup> frente a las decisiones del Legislativo para someterlos a la evaluación docente y al servicio profesional

---

<sup>20</sup> Considerado como la protección a las personas por actores de los poderes públicos en los que se acredite la violación a normas generales, actos u omisiones que vulneren los derechos humanos y las garantías reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado (Cárdenas, 2013).

docente; se argumentó por parte de los demandantes sobre la retroactividad de la ley para sus derechos alcanzados mediante conquistas sindicales, criterio que fue desestimado por la autoridad judicial al señalar que dichos esquemas corporativistas no están por encima de disposiciones constitucionales y legales. De esta forma, el recurso legal promovido por el grupo afectado solamente legitimó la decisión tomada por el Legislativo al considerar que no se transgredieron las garantías constitucionales de los demandantes.

La demanda de amparo del magisterio jalisciense puede comprenderse como un acto de judicialización de la política, pues volvieron partícipe al Poder Judicial de la revisión de un procedimiento que estaba reservado tradicionalmente a los legisladores; en términos de Azul Aguiar (2019), los maestros utilizaron el litigio y la movilización legal para reclamar la protección de derechos laborales que señalaban en la Constitución, por lo que se trata de una judicialización “desde abajo”.

En el caso de Jalisco, se observa una inercia en el sentido de la defensa de la reforma educativa en todos los escenarios del poder público; una iniciativa presentada e impulsada por el Ejecutivo, discutida y aprobada por el Legislativo, y un Poder Judicial que avala los resultados del proceso de definición de la política pública al proteger las decisiones legislativas frente a los derechos reclamados por los grupos afectados por la decisión.

Para el caso de Zacatecas, se interpone un recurso de revisión constitucional conocido como controversia constitucional<sup>21</sup> por parte del Ejecutivo Federal frente a las determinaciones del legislativo local; se consideraron como agravios los dos regímenes creados por el Congreso al separar los derechos de los trabajadores en activo y los de aquellos de nuevo ingreso, por lo que el criterio para resolver fue el mismo que en Jalisco, es decir, de no aplicabilidad de las conquistas sindicales frente a las nuevas disposiciones constitucionales. El resultado termina por favorecer al actor agraviado con la decisión legislativa, es decir, a la federación; sin embargo, hubo un cumplimiento tardío a las disposiciones judiciales, motivado, en gran medida, por los tiempos políticos.

---

<sup>21</sup> Mecanismo de revisión que busca dirimir un conflicto entre órdenes jurídicos diversos con motivo de la constitucionalidad de una reforma. En este caso, se trata de una disputa entre la federación y uno de sus estados (Cossío, 1997).

Por lo que respecta a Zacatecas, también se presentó una incidencia judicial en la política pública en materia educativa; sin embargo, en este caso se dio a través del Juicio de Controversia Constitucional promovido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Esta condición permite clasificar el proceso, en los términos de Azul Aguiar (2019), como una judicialización “desde arriba”; el caso zacatecano es representativo de aquellos en los que un asunto debió resolverse desde la legislatura, pero que es impugnado por una élite ante la Corte para modificar el sentido de la decisión.

Derivado de lo anterior, pueden observarse dos escenarios en el uso de los recursos judiciales frente a una disposición legislativa: por un lado, el caso de Jalisco, donde la resolución judicial se acató por parte de los afectados y del gobierno estatal, quien se vio en la necesidad de separar de sus funciones a quienes se negaron al cumplimiento de las disposiciones; y, por otra parte, el caso de Zacatecas, donde el contrapeso judicial tuvo que esperar a que los tiempos políticos se alinearan con el resolutive tomado por un poder independiente y, en teoría, garante del equilibrio entre otras instituciones.

Así las cosas, la evidencia muestra que en una situación política se presentan cuatro procesos que son cruciales para comprender como funcionan las instituciones y las políticas públicas: 1) los equilibrios múltiples, considerados como las condiciones iniciales para dar lugar a consecuencias políticas; 2) la contingencia, distinguida como pequeños eventos con consecuencias duraderas cuando se presentan en el momento adecuado; 3) la coyuntura crítica, entendida como la ocurrencia de eventos cruciales en el desarrollo del proceso; y 4) la inercia, convertida en el factor más importante para resistir al cambio y mantener las condiciones vigentes (Farfán, 2007).

Al tomar como referencia el estudio de la reforma educativa en México, particularmente su secuencia de etapas para la introducción en las entidades federativas, pueden identificarse cada una de las fases del proceso de institucionalización de una política pública como una situación política especial, posterior a la reforma descentralizadora de la década de los 90.

En primer lugar, los equilibrios que dieron origen a la reforma en el plano federal pueden enunciarse, de forma no limitativa, en hechos como el retorno del PRI a la Presidencia

de la República, esta vez en el marco de una competitividad electoral; también la conformación del Pacto por México, como esquema de impulso de acuerdos entre las principales fuerzas políticas del país, con la intención de generar las esperadas reformas estructurales.

En segundo lugar, la contingencia presentada en el proceso con consecuencias duraderas para el mismo, fase donde se materializó la reforma constitucional en materia educativa como parte del Pacto por México; esta etapa, desarrollada a principios del sexenio, permitió a los actores cristalizar los acuerdos de la primera parte, al tiempo que facilitaba al Estado la recuperación de la rectoría del sector educativo que se encontraba prácticamente dominado por el SNTE. Esta fase tuvo como particularidad la armonía de las legislaturas estatales para aprobar, sin mayores contratiempos, las modificaciones a la Constitución Federal para dotar de autonomía al INEE y para elevar a rango constitucional el SPD.

En tercer lugar, la coyuntura crítica, relacionada con la detención de Elba Esther Gordillo, situación que resultó determinante en el proceso y que tuvo efectos cruciales para desencadenar el proceso de aceptación de la dirigencia nacional del SNTE de una reforma contraria a sus intereses y a sus derechos obtenidos por la lucha sindical; este suceso minimizó la presión sobre los agentes políticos por parte del magisterio corporativizado, al tiempo que fortaleció la legitimidad del gobierno federal al procesar judicialmente a un liderazgo cuestionado como el de la dirigente sindical.

Finalmente, la inercia del magisterio en las entidades federativas, que intentaron gestionar esquemas híbridos en los elementos constitutivos de la reforma educativa; de esta forma, el intento generalizado del sindicato magisterial fue la creación de un esquema donde los nuevos profesores estuvieran sujetos a los postulados de evaluación educativa como condicionante para la permanencia en el cargo, mientras que los maestros en activo gozaran de los beneficios otorgados por el régimen de comisiones mixtas y sustitución escalafonaria.

Cuando ya se han comparado las variables de la arquitectura institucional en los casos estudiados, es relevante contrastar el planteamiento Leonardo Avritzer y Alfredo Ramos (2016) para clasificar en esquemas a los factores que generan la influencia de los individuos sobre las políticas públicas. El caso de Jalisco podría considerarse del tipo *scaling up*, dado

que se identifican procesos inclusivos de participación social en la esfera pública, que se han dado mediante acercamientos en los espacios formales e informales de la acción pública. Por su parte, los casos de Chihuahua y Zacatecas estarían en el tipo *narrowing down*, puesto que se han identificado como espacios con poco desarrollo institucional, que además cuentan con importante presencia de grupos locales que controlan la política y limitan la participación.

## **6.2 Grupos de interés en las entidades federativas**

Para la formación de una política pública convergen diversas instituciones, formales e informales, que actúan como condicionantes para las acciones de los sujetos sociales y que se vertebran entre varios planos y niveles; esta convergencia se da bajo la forma de leyes o de rutinas, que responden a códigos o a valores, y que pueden agruparse en tres segmentos: 1) los grandes acontecimientos, que influyen en el surgimiento de instituciones que condicionan las políticas públicas; 2) las coaliciones, compuestas por grupos sociales que actúan políticamente en asociaciones de diversa índole; y 3) los arreglos institucionales, que también son llamadas comunidades de discurso, y que se encargan de generar ideas o proyectos de política pública para que los tomadores de decisiones puedan elegir (Farfán, 2007).

Se ha señalado en los referentes teóricos de esta investigación que los grupos de interés, una vez que están presentes en una demarcación, generan alianzas con el gobierno y, en ocasiones, con otros actores o agrupaciones para influir en las decisiones públicas en diversas materias; esta función de los grupos, desde la esfera informal de la política, le permite a la sociedad agregar demandas para la atención de problemas públicos.

Esta sección tiene dos objetivos principales. En primer término, se busca analizar de manera comparada la presencia de los grupos de interés y las alianzas que estos forman en el terreno de lo local para incidir en la política pública educativa; en segundo lugar, documentar y analizar su forma de operar en el intento por inclinar las decisiones públicas hacia sus intereses como agrupación.

### Grupos de interés y sus alianzas

Theodore J. Lowi (1979) consideró a los grupos de interés como cualquier organización que intenta influir en las políticas públicas, y que han experimentado un crecimiento sostenido en su presencia en las sociedades por tres factores importantes que se actualizan a los casos de análisis: 1) la gran división social del país, 2) el sistema federalista y de división de poderes, y 3) el desgaste de los partidos políticos como representantes de las necesidades y aspiraciones sociales.

En ese contexto las evidencias encontradas mediante las entrevistas en los tres casos, así como el soporte documental disponible, ha sido posible ubicar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como grupo de interés en materia educativa en el país, con actitudes y rasgos compartidos y orientado a la expresión de sus demandas por medios políticos (a través del partido Nueva Alianza) y por medios de asociaciones profesionales (sus secciones estatales); en los tres Estados estudiados ha sido evidente su intervención en aspectos relativos a la política educativa, pues ha buscado mantener sus conquistas laborales y los lineamientos que lo ponen en ventaja para decidir sobre el control de los recursos humanos.

Sólo en el caso de Jalisco se ha podido ubicar a la agrupación “Mexicanos Primero A. C.” como otro grupo de interés con fuerza en el sector, este resulta de las actitudes compartidas de un conglomerado de personas ligadas a grupos empresariales que ha pugnado por establecer indicadores determinados por los organismos financieros internacionales para alcanzar la llamada “calidad educativa”; esta comunidad de la sociedad civil le ha disputado al SNTE la hegemonía de la política educativa, primero en el plano nacional, y en algunas entidades federativas como segundo escenario.

A partir de estos elementos se encuentran definidos a dos grupos de interés en los términos de David B. Truman (1951), pues se encuentran basados en actitudes compartidas con la función de expresar sus demandas hacia otros grupos de la sociedad y con el objetivo de tener acceso a los elementos clave del proceso de decisión gubernamental. Por otro lado, se encuentra el gobierno estatal como un participante activo en la arena de competencia entre los intereses que se disputan, parte de su actividad radica en la necesidad de impulsar




sus decisiones en un esquema de pugna entre el peso específico de cada una de las fuerzas que participan.

En todos los casos analizados ha sido posible ubicar al gobierno estatal como un actor activo en el proceso de decisión, cada uno de los gobernadores de las entidades federativas estudiadas tuvieron un rol central para el resultado final; los tres Estados tuvieron un gobernador que remitió al Congreso la iniciativa de reforma en concordancia con los postulados de la federación, aunque cada uno tuvo diferentes escenarios para negociar la aprobación final de la iniciativa y transformar la política pública educativa en sus demarcaciones.

Bajo este contexto, un primer paso en las actividades de la investigación ha sido determinar los grupos de interés que están presentes en cada entidad federativa estudiada, con la finalidad de observar similitudes y diferencias con el esquema nacional; de esta manera pueden encontrarse patrones para determinar diferentes tipos de incidencias en políticas públicas dentro de los estados en los que se presentó alguna variación en el proceso legislativo local, puesto que el panorama del país se mostró una disputa por el control del sector educativo entre la visión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la agrupación “Mexicanos Primero A. C.”, ligada a las cúpulas empresariales y los organismos internacionales de financiamiento y promoción del desarrollo. El resumen de los grupos identificados se muestra en el cuadro 6.2.1 de este documento.

Cuadro 6.2.1 Grupos de interés en materia educativa

	<b>Jalisco</b>	<b>Chihuahua</b>	<b>Zacatecas</b>
<b>Grupos de Interés en materia educativa.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.</li> <li>▪ Mexicanos Primero A. C.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.</li> </ul>



*Fuente: elaboración propia*

En Jalisco se han identificado grupos que tienen interés en el sector educativo por distintas circunstancias, mismos que jugaron un rol activo en la definición de la política educativa local. El primer grupo es la asociación “Mexicanos Primero A. C.”, ligado a las cúpulas empresariales y los organismos internacionales de promoción del desarrollo, a quien se le atribuye la autoría de la reforma en el plano nacional; un segundo grupo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como asociación laboral y política de los maestros, que disputó en el plano nacional los cambios a la Constitución en los que se establecieron la evaluación y el servicio profesional docente. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado, como jugador activo del proceso e iniciador de la reforma en la entidad y responsable en gran medida de conducir el proceso legislativo en el Congreso a través de la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Educación.

En Chihuahua hubo diferencias en la conformación de los bloques que participaron en el proceso legislativo de la reforma. En la entidad, el Poder Ejecutivo del Estado fue el responsable de presentar la iniciativa ante el Congreso, también se convirtió en un jugador activo de la decisión, que buscó la forma de encontrar un punto medio entre visiones diferentes; al igual que la Secretaría de Educación Pública, quien supervisaba las iniciativas en los estados para revisar su alineación con la norma federal, por lo que se convirtió en el segmento que defendió la visión de los organismos internacionales. Por su parte, el grupo que participó en el proceso fue el SNTE, con un planteamiento similar al de la esfera nacional, donde intentaron la negociación de la defensa de sus derechos laborales frente las modificaciones constitucionales y sus disposiciones secundarias.

En Zacatecas se repite el patrón de envío de la iniciativa, donde el Gobernador del Estado es el responsable de su presentación ante el Congreso. En el estado se presentó una condición similar a Chihuahua, donde la Secretaría de Educación Pública fue el primer actor involucrado en la reforma educativa, pues fue responsable de defender la posición federal en el desarrollo de la ley local; por su parte, el SNTE se convirtió en un grupo relevante (incluso

hegemónico) del proceso al presentar su visión de la reforma educativa y promover sus intereses laborales en las fases previas al momento legislativo de la reforma; mientras que el Poder Ejecutivo del Estado, además de promotor de la iniciativa ante el Congreso, fungió como jugador activo en el proceso al establecer cercanía y negociación con el SNTE.

A partir de los elementos que arrojan las entrevistas realizadas, y de los argumentos resumidos en los párrafos previos, es posible encontrar algunas similitudes y diferencias en cuanto a la presencia de los grupos de interés entre los casos estudiados; estas relaciones se muestran en el cuadro 6.2.2 y tiene como propósito ilustrar los acomodados en los que se pactó la reforma educativa, pues la arena legislativa fue el punto culminante del proceso, pero los bloques conformados de manera previa son los que permitieron su llegada y aprobación en el pleno legislativo.

Cuadro 6.2.2 Alianzas políticas en las entidades federativas

	<b>Jalisco</b>	<b>Chihuahua</b>	<b>Zacatecas</b>
<b>Gobernador del Estado</b>	Jorge Aristóteles Sandoval Díaz [PRI]	César Horacio Duarte Jáquez [PRI]	Miguel Alejandro Alonso Reyes [PRI]
<b>Año de elección</b>	2012	2010	2010
<b>Coalición electoral</b>	PRI – PVEM	PRI – PVEM – PANAL – PT	PRI – PVEM – PANAL
<b>Antecedentes de gobierno</b>	Transición después de tres sexenios del PAN	Continuidad como tercer sexenio del PRI	Transición después de dos sexenios del PRD
<b>Participación legislativa de la alianza del gobernador</b>	46 %	70 %	57 %

*Fuente: elaboración propia*

En la información mostrada en el cuadro 6.2.2 se observa que una vertiente de las principales alianzas de los grupos de interés se dio en la arena electoral, toda vez que el PANAL (como brazo político del SNTE) tuvo una participación decidida en las elecciones locales correspondientes en los casos de Chihuahua y Zacatecas; por lo que respecta a Jalisco, los procesos electorales transcurren con la separación del SNTE y su grupo político de la estructura que lleva al Gobernador al poder y con nula presencia en la legislatura estatal. Estas condiciones llevan entonces a pensar que la presencia del sindicato en el Congreso, a través de su partido político, generaría mayores presiones e influencias del magisterio hacia los tomadores de decisiones.

Un elemento común entre todos los casos es la procedencia política de los Gobernadores, como responsables de enviar la iniciativa, pues estos se encontraban alineados con el partido del Presidente de la República, impulsor de los cambios constitucionales; en todos los casos estudiados, el gobernador de la entidad tenía la misma procedencia política que el titular del Ejecutivo Federal, con la particularidad de Jalisco, que fue electo en un proceso electoral concurrente con la federación. Este dato es relevante porque explicaría la disciplina en la confección de la iniciativa, así como el interés por favorecer los planteamientos del ejecutivo en el marco de una transición política nacional y de pacto entre élites políticas. Así, uno esperaría que los gobernadores usaran todo su capital político para impulsar uno de los proyectos más importantes del gobierno del presidente Peña Nieto; sin embargo, como se ha verificado, esto no fue necesariamente así dada la presencia de grupos de interés en los estados.

Dentro del proceso de levantamiento de datos, ha quedado demostrado que el SNTE cuenta con un brazo electoral en el Partido NUEVA ALIANZA (Flores, 2015), mismo que le ha funcionado como impulsor de sus demandas y sus postulados en foros de toma de decisiones y con el que ha logrado alianzas electorales desde su registro en 2005; este dato es relevante para señalar que los gobernadores de Chihuahua y Zacatecas resultaron electos en un proceso en alianza con el PANAL, mientras que en Jalisco no se presentó tal esquema. Esta diferencia también se traslada a la composición de los espacios en el Congreso, puesto que la

Comisión de Educación en Chihuahua y Zacatecas fue encabezada por diputados del PANAL, mientras que en Jalisco ese partido no tuvo representación durante la legislatura.

A partir de lo anterior, puede inferirse que la falta de representatividad del gremio magisterial en los espacios legislativos limita su influencia en las decisiones; esta condición es esperable porque los grupos deben complementar sus mecanismos de operación con las vías institucionales, si no cuentan con las alianzas suficientes en el terreno de la votación de los proyectos de ley, entonces resulta muy complicado sesgar la política pública a sus intereses. Sólo en aquellos estados donde el PANAL presidió la comisión de educación, responsable de dictaminar las iniciativas, se observó una desviación de la reforma educativa respecto de las modificaciones de la esfera federal.

Ahora, en los casos analizados, sólo en Chihuahua y en Zacatecas los gobernadores contaron con representación legislativa con la holgura suficiente para sacar adelante la iniciativa de reforma, en ambos casos el porcentaje de sus coaliciones superó el 50 % de los espacios, lo que volvía relativamente fácil sacar la reforma sin sobresaltos; para el caso de Jalisco, la mayoría a alcanzar debía construirse en la negociación con otras fuerzas políticas, pues la coalición afín al gobernador apenas alcanzó el 46 % de los lugares en la cámara.

Llama la atención que los gobiernos que contaron con mayoría en la legislatura no obtuvieron los resultados esperados en la homologación de sus leyes, los gobiernos con los votos suficientes para avanzar en una reforma de esta naturaleza deberían ser Chihuahua y Zacatecas; sin embargo, los resultados sólo confirman la hipótesis de que una marcada participación de los grupos de interés en la esfera de las políticas públicas, termina por minar la capacidad institucional de un gobierno para sacar adelante sus proyectos legislativos.

La información recabada en el trabajo de campo ha permitido ubicar la presencia de grupos de interés en las entidades federativas, así como sus alianzas y agrupamiento con otras fracciones sociales y políticas; en complemento a ello, también es relevante analizar las visiones de los grupos en materia educativa y los planteamientos que resultaron como decisión final del legislativo, dado que puede apreciarse que algunas visiones resultaron favorecidas en la disputa por la hegemonía en el sector educativo. Este análisis está ligado

con los mecanismos usados por los grupos de interés durante el proceso de armonización local, mismo que se ilustra en el cuadro 6.2.3 de este documento.

Cuadro 6.2.3 Mecanismos de operación de los grupos de interés

	<b>Jalisco</b>	<b>Chihuahua</b>	<b>Zacatecas</b>
<b>Origen de la iniciativa</b>	Poder Ejecutivo del Estado	Poder Ejecutivo del Estado	Poder Ejecutivo del Estado
<b>Visión aprobada finalmente</b>	Mexicanos Primero A. C.	Mexicanos Primero A. C <sup>22</sup> .	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
<b>Formas de operación</b>	Cabildeo y movilización	Representación y cabildeo	Movilización y representación
<b>Consecuencias de la aprobación</b>	Entrada en vigor de la reforma aprobada.	Segunda iniciativa para enmendar errores <sup>23</sup> .	Controversia constitucional promovida ante la SCJN <sup>24</sup> .

*Fuente: elaboración propia*

### Mecanismos de operación de los grupos de interés

<sup>22</sup> Se considera que esa visión se aprobó en el Estado en virtud de que se adoptó el modelo de la federación, quedó de manifiesto en las entrevistas que fue la organización Mexicanos Primero A. C. quien orientó a los legisladores sobre la redacción de la iniciativa.

<sup>23</sup> La reforma se resolvió mediante la discusión de dos iniciativas del Ejecutivo Estatal, la segunda corrigió errores que encontró la SEP en la reforma inicial, esto con la finalidad de armonizar la legislación frente a las disposiciones federales.

<sup>24</sup> Juicio de controversia constitucional, promovido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para corregir los errores del Poder Legislativo que contraponían disposiciones federales; los resultados llevaron a la Corte a ordenarle al Congreso Zacatecano reponer el procedimiento legislativo, a fin de corregir los errores de proceso que derivaron en omisiones a la Constitución y la Ley General.

Los resultados de la reforma educativa en los Estados tendrían su explicación mediante la interacción que tuvieron con los grupos de interés en sus entidades, pues estos utilizan mecanismos distintos para operar e influir en la arena de decisiones a través de tres formas: 1) el cabildeo, entendido como los acercamientos que los grupos realizan con los tomadores de decisiones para negociar los términos de una política pública; 2) la representación, que se comprende como el intercambio de información entre los grupos y los decisores para elaborar una ley; y 3) la movilización, comprendida como aquellas demostraciones públicas de fuerza de los grupos para presionar a las autoridades en la definición de políticas públicas. En el cuadro 6.2.3 se resumen las formas utilizadas por los grupos de interés para operar en torno a las decisiones en materia de política pública educativa.

En todos los casos analizados el Poder Ejecutivo del Estado jugó un papel de actor activo en la definición de la política pública educativa, cada uno de ellos tuvo la oportunidad de remitir una iniciativa al Congreso y promover los intereses de la federación [en el marco del Pacto por México] y de matizar los contenidos locales para alcanzar los objetivos políticos propios; es claro que cada entidad federativa emitió su propuesta de reforma en los términos de la federación y en el proceso de negociación para su aprobación en el Poder Legislativo se hicieron los ajustes necesarios para que preponderará una visión de las que se encontraban en disputa.

El crecimiento de los grupos de interés, en cuanto a su influencia en las políticas públicas, tiene su explicación en el argumento de Grant McConnell (1966) que lo atribuye a la descentralización geográfica y funcional del poder, lo que convirtió a las decisiones políticas en responsabilidad de pequeños grupos especializados; esta condición le otorgó a los líderes mayor poder por la uniformidad de criterios en las resoluciones, con lo que discriminan en favor de las élites y minimizan los valores públicos a partir del argumento de la eficacia.

Para el caso de Jalisco la visión preponderante en el tema educativo fue la que impulsó la asociación “Mexicanos Primero A. C.”, dado que se trató de una ley en la que se reportaban avances previos en la materia, pues los esquemas de evaluación y profesionalización docente no eran desconocidos en el estado; esta perspectiva de la política pública se encontraba

alineada con las disposiciones federales, así que la ronda de negociación de los cambios resultó relativamente sencilla, dado que las fuerzas políticas de peso representadas en el congreso jalisciense eran las mismas que las que suscribieron el Pacto por México.

La información obtenida en las entrevistas, así como otras investigaciones de campo, llevan a comprender los mecanismos de operación que le resultaron exitosos al grupo que sacó adelante su visión de la reforma; por un lado, se ha identificado el cabildeo como una forma de favorecer los intereses del grupo en la decisión legislativa, por el otro, el mecanismo de movilización para sensibilizar a los tomadores de decisiones sobre las implicaciones de la reforma en Jalisco.

El cabildeo, en la modalidad de información para la toma de decisiones, que desplegó el grupo “Mexicanos Primero A. C” se volvió evidente a través de tres elementos básicos: 1) la asesoría dada a los legisladores para la toma de decisiones sobre la reforma, principalmente sobre los aspectos que podrían contravenir la normatividad federal si se aprobaba la propuesta que el SNTE impulsaba en la Comisión de Educación del Congreso, baste recordar que el sindicato brindó asesoría al presidente de la comisión para confeccionar una propuesta a dictaminarse, misma que incluía la defensa de sus derechos laborales frente las disposiciones sobre evaluación y profesionalización docente; 2) la participación en reuniones con legisladores y funcionarios del gobierno, en las que dejaban patente la postura del grupo sobre la necesidad de mantener las disposiciones de la Constitución y la Ley General, en un intento por evitar desviaciones de la iniciativa local; y 3) la asistencia a foros de consulta, organizados por el Congreso, con la intención de manifestar su opinión y visión de la reforma educativa en Jalisco, de tal manera que los legisladores pudieran tomar como referencia los fundamentos e investigaciones desarrolladas por la organización hasta el momento.

Es precisamente a partir de esquemas como la participación en foros de consulta para el intercambio de información especializada, como forma de cabildeo, que la agrupación pudo utilizar también el mecanismo de movilización para impulsar la reforma educativa en el país y en Jalisco; esquema manejado en su vertiente de influencia sobre la opinión pública, puesto que el grupo “Mexicanos Primero A. C.” tuvo una participación en el desarrollo y



financiamiento del documental “DE PANZAZO<sup>25</sup>” y de otras iniciativas que llevaron a la sociedad a dimensionar la problemática expresada en ello. Mediante una opinión pública favorable a los intereses del grupo, resultaba más sencillo presionar a los legisladores para orientar la iniciativa a los planteamientos de la agrupación; de esta forma, encontrarse alineado a los intereses del grupo, socializados como demandas colectivas, era sinónimo de estar en sintonía con la sociedad que reclamaba una solución de fondo al problema de la llamada calidad educativa.

Los mecanismos utilizados en Jalisco tendrían su explicación en la lógica de Robert Dahl (2010), quien señala que las élites políticas negocian entre sí diversos apoyos y decisiones con base en la petición de los diversos sectores; estos procesos se caracterizan por la desigualdad de recursos y de acceso al poder por tres causas principales: 1) los canales de información existentes entre los grupos y los ciudadanos, 2) la lógica electoral de los momentos en que las decisiones se toman, y 3) las ideas y creencias compartidas y que se reflejan en la normatividad.

En Chihuahua la visión preponderante en el tema educativo fue la impulsada por el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, quien se coordinó con el gobierno estatal para que éste presentara una iniciativa con contenidos relativos a los cambios constitucionales y las leyes generales derivadas de estos; esta propuesta fue aprobada de forma rápida en la legislatura, aunque tuvo que ser corregida por petición de la SEP al encontrarse disposiciones contrapuestas con la reforma en el plano federal.

Bajo este contexto la Secretaría de Educación Pública, como participante activo y preponderante en la reforma educativa en Chihuahua, utilizó dos mecanismos de operación con la legislatura chihuahuense: por un lado, el cabildeo, mediante la vertiente de asesoría para la toma de decisiones en la materia; y por el otro, la representación, a través de la consulta a expertos para orientar la definición de una política pública.

En esencia el modelo educativo chihuahuense corresponde a la visión de Mexicanos Primero A. C., toda vez que la entidad se alineó con los preceptos federales en la materia;

---

<sup>25</sup> Documental estrenado el 24 de febrero de 2012 y producida por Daniela Alatorre en coordinación con MEXICANOS PRIMERO A. C. y Mario Gutiérrez Vega, según <http://depanzazo.mx/web/pelicula/>

además se ha reconocido, por diversos actores involucrados en el proceso, la vigilancia que las organizaciones civiles hicieron a los procesos locales para verificar su apego a la ley general. En este caso, la SEP promovió los recursos e información disponible desde el cabildeo de la versión nacional de la reforma.

El cabildeo utilizado por la SEP con el Congreso de Chihuahua resulta evidente, a partir de las entrevistas realizadas y la documentación consultada, al supervisar la iniciativa enviada por el Gobernador del Estado; los intereses de la Secretaría estaban puestos en cuidar que las modificaciones a la Ley de Educación de Chihuahua tuvieran el contenido plasmado en las disposiciones federales, por lo que comparten datos y planteamientos con la Consejería Jurídica del Ejecutivo para la redacción de la iniciativa original.

Al resultar aprobada una iniciativa que dejaba a salvo algunos derechos del magisterio en activo, la revisión de la SEP los llevó a determinar inconsistencias que ponían en riesgo la reforma en lo general y deciden plantear observaciones al respecto; es aquí donde se presenta el segundo mecanismo de operación, la representación, dado que la Secretaría pone a disposición del gobierno de Chihuahua a expertos en materia educativa para confeccionar una nueva iniciativa, que se encargara de reformar el decreto aprobado y de alinear las disposiciones legales al esquema federal.

Lo ocurrido en Chihuahua es una muestra de los postulados de Wright Mills (2013), quien argumenta que el poder resulta de procesos que llevan implícitas relaciones económicas, políticas y culturales para definir las formas en que los actores dominan una escena; con ello queda conformada una minoría poderosa, como la élite política del Estado, que toma decisiones con consecuencias importantes a las que el resto se alinea como producto de esas interacciones y de la hegemonía que los grupos ejercen.

Para el caso de Zacatecas la visión preponderante en la política educativa derivada de la reforma la tuvo el SNTE, agrupación poderosa en términos políticos y electorales en la entidad; las modificaciones aprobadas llevaron al legislativo a dejar vigentes los derechos adquiridos por los trabajadores en activo, para crear dos esquemas de trabajo en materia de evaluación educativa y servicio docente: por un lado, mantenimiento del *statu quo* para los

maestros contratados con el antiguo régimen y, por el otro, aplicabilidad de la ley para profesores de nuevo ingreso al sistema educativo.

En este proceso en Zacatecas se han identificado, por lo menos, dos mecanismos de operación del SNTE para orientar la política educativa hacia sus intereses como agrupación; por un lado, la representación, desde la modalidad de consultas para la negociación de la iniciativa y, por el otro, la movilización, bajo esquemas de activismo social como protestas y posicionamientos públicos para demostrar fuerza y presión sobre los actores encargados de la toma de decisiones.

El sindicato operó la iniciativa de reforma educativa con el gobierno estatal mediante la representación, en la modalidad de negociación, puesto que la evidencia encontrada sugiere que hubo un acuerdo previo para empujar los planteamientos del SNTE en el poder legislativo. Los datos que permiten plantear esta afirmación son los acuerdos firmados entre el gobierno estatal y el gremio magisterial para proteger sus derechos laborales, situación que se da con un Secretario de Educación estatal nombrado mediante la consulta a este grupo y emanado de sus filas; de igual manera, las conversaciones sostenidas con la cúpula legislativa para promover los acuerdos alcanzados con el ejecutivo y negociar el resultado de las modificaciones legales en el terreno local.

Otra forma de operación del sindicato en Zacatecas fue la movilización, bajo la vertiente del activismo social, con la intención de mostrar fuerza social que permita presionar a los tomadores de decisiones en la solución de la problemática expresada; los maestros zacatecanos deciden realizar un paro de labores y solicitar el apoyo de los padres de familia en el planteamiento de sus demandas, esto sucede en el periodo comprendido entre la modificación al artículo 3º constitucional y las reformas a la normatividad local, de tal manera que constituyó uno de los preparativos de la agrupación para orientar la política pública local hacia sus intereses.

El caso de Zacatecas es emblemático de los postulados de Phillippe Schmitter (1974), pues la relación entre el SNTE y el Gobierno del Estado tiene elementos del modelo corporativista, que el propio Schmitter ha bosquejado como aquel en el que emerge un sistema para la representación en el que se hacen categorías diferenciadas y jerarquizadas

de las unidades que componen la arena política; por medio de este esquema, el Estado otorga su reconocimiento o impulso para monopolizar la representación y generar el intercambio de beneficios para mantener el control de los líderes y para administrar las demandas.

### **6.3 Capacidades institucionales de las entidades federativas**

Para Edgar Varela (2015) el diseño de políticas públicas se convierte en un escenario propicio para configurar plataformas institucionales que determinen reglas del juego, así como mecanismos y formas pactadas que promuevan políticas de inserción global; esto deriva en condiciones de estabilidad de interlocución entre actores, quienes generan estrategias de consenso y trabajo para la solución de problemas públicos.

El poder o la fortaleza del Estado depende, entre otras cosas, de algunas características y/o capacidades internas del mismo Estado; en el enfoque neoinstitucionalista se trata de un énfasis en la necesidad de crear y/o recrear las capacidades de los Estados para dotarlos de la posibilidad de imponer sus agendas en las definiciones públicas (Mendíaz, 2004).

Esta investigación se orienta a la identificación de los elementos cruciales en el diseño de la política educativa desde la esfera local, donde resulta relevante la plataforma institucional de la que ya se ha dado cuenta en los hallazgos; esto sirve como base para identificar los medios de interlocución de los actores y grupos involucrados, así como en las estrategias y consensos utilizados para la solución de problemas en la materia.

En este apartado se dará cuenta de los hallazgos en materia de capacidades institucionales desarrolladas por los gobiernos estatales en materia educativa, a partir del proceso de diseño de la política pública en la arena legislativa; necesariamente existirá una segmentación sobre el tipo de capacidades, puesto que se han definido dos grandes clasificaciones para este efecto: las endógenas y las exógenas.

La segmentación que se hace en el análisis de las capacidades institucionales tiene su fundamento en los argumentos Felipe Hevia (2015) al definir las como la capacidad del Estado para formular y aplicar soluciones a los asuntos económicos y sociales en la comunidad, lo que las convierte en un factor clave en el diseño y la implementación de

políticas públicas; señala que la mayoría de los estudiosos del tema se han enfocado en las capacidades endógenas (las técnico – administrativas), y han dejado de lado las externas (de corte relacional), es decir, aquellas que se establecen entre los gobernantes y los ciudadanos.

Las primeras [endógenas] tienen un efecto sobre los resultados que un parlamento tiene para el cumplimiento de sus funciones, entendido al legislativo como un cuerpo policéntrico que se conforma por distintos órganos y áreas que operan de manera independiente; de esto, resultan clave para el propósito de análisis, las comisiones legislativas y las estructuras técnicas para el apoyo y la asesoría de los legisladores (Pérez, 2009).

Por su parte, las segundas [externas] tienen un efecto sobre la agenda legislativa y su conformación, entendiendo a ésta como un instrumento de organización del Congreso, que le permite orientar sus acciones hacia lo que debe traducirse en proyectos legislativos; se trata de un diseño programático y político que se traduce en una gestión pública y política, que permite el control de la gestión del propio cuerpo legislativo (Ramírez, 2011).

#### Capacidades institucionales endógenas

Para Enrique Cabrero (2004) las capacidades institucionales de un gobierno tienen, por lo menos, cinco rasgos observables: 1) el intercambio horizontal de información para la toma de decisiones, 2) el marco regulatorio presupuestal de las políticas públicas, 3) la estructura organizacional derivada de los marcos legales de una política pública, 4) el perfil profesional de los funcionarios responsables de operar una política pública, y 5) la participación democrática en los procesos de decisión de políticas públicas.

Desde la operacionalización de las variables, se definió que sólo dos indicadores serían observados en el proceso de armonización legislativa: 1) el intercambio horizontal de información, orientado a obtener datos sobre la disponibilidad y difusión de las mejores prácticas entre los congresos locales; y 2) el perfil profesional de los actores involucrados en el proceso legislativo, con la intención de identificar la capacidad de respuesta política de los órganos legislativos a las necesidades sociales.

En primer término, desde la categoría técnica de las capacidades endógenas de un gobierno emerge el indicador de intercambio horizontal de información para la toma de decisiones públicas, comprendida como el análisis de las mejores prácticas para resolver una problemática que presenta elementos comunes; esto implicaría encontrar los referentes en materia educativa, encontrar las condiciones que los llevaron a ese grado de eficiencia y, posteriormente, promover los cambios necesarios para la mejora continua del proceso.

Lo esperable en un esquema de intercambio horizontal de información es el análisis objetivo del problema presentado, es decir, su solución al margen de cualquier sesgo de naturaleza política, económica, social o de alguna otra naturaleza; por lo que, en una marcada intervención de los grupos de interés en un proceso de definición de política pública, el intercambio horizontal de información suele reducirse, en virtud de que privan los argumentos de los grupos al margen de su probada eficacia o ineficacia.

Derivado de este argumento, podría explicarse el impacto que la operación de los grupos de interés tuvo en la capacidad de los gobiernos para el intercambio de información relevante; en todos los casos de análisis se encontró evidencia para documentar la operación de agrupaciones que desviaron la política pública hacia los fines que perseguían, sin que haya existido, necesariamente, un análisis más profundo y objetivo del contexto y de la situación.

Por los alcances de la reforma en Jalisco, este podría haberse convertido en un referente para el intercambio de información en virtud de su clasificación como entidad con excelencia por los avances presentados; sin embargo, en las entrevistas realizadas para levantar datos de campo, no se encontró evidencia para acreditar que la entidad haya intercambiado prácticas deseables con otros estados de la federación.

Esta ausencia de intercambio de información está presente en el escenario del estado como referente nacional en la materia, es decir, Jalisco no proporcionó información para los demás estados del país para confeccionar su iniciativa de reforma educativa; tampoco existe evidencia, en los testimonios recogidos en campo, sobre la solicitud del congreso de Jalisco para obtener información de otras entidades federativas.

Al respecto, se sabe solamente que el estado de Jalisco recibió información de la Secretaría de Educación Pública para conocer los elementos de la reforma educativa, que

también sus legisladores y personal del Congreso conocían de los avances en el tema porque han estado a la vanguardia en el sector durante varios años; es decir, se trató de un escenario de intercambio vertical de información, mismo que se complementó con las aportaciones que se hicieron de la sociedad civil encabezada por la agrupación “Mexicanos Primero A. C.”, situación que tampoco coloca al hecho en una condición de horizontalidad para el intercambio de datos e iniciativas.

Por su parte el Estado de Chihuahua se encontraba en una condición muy parecida a Jalisco, con la diferencia de que no registraba avances en materia de legislación educativa ni antecedentes de mejora continua en las políticas en materia de educación; antes bien, el gobierno chihuahuense recibe información sobre la iniciativa de parte de la Secretaría de Educación Pública, situación que convierte el hecho en una condición de dependencia jerárquica.

También existió la participación del SNTE, a través del PANAL, en la negociación de la reforma y en el proceso legislativo; sin embargo, cualquier intercambio de información o de datos entre esta agrupación y el gobierno estatal no puede considerarse horizontal, dado que hay involucramiento de recursos públicos que pueden utilizarse por el gobierno para negociar, en condición de ventaja, con el sindicato.

Puede notarse, entonces, que la marcada interferencia de la Secretaría de Educación Pública, como agente preponderante de la reforma educativa, minimizó la posibilidad de contar con un análisis más objetivo de la situación de Chihuahua para proponer una modificación de mayor alcance; los resultados llevan a considerar que la incidencia de los grupos, en el uso de su legítimo derecho a la negociación, truncaron la posibilidad de contar con los referentes de las mejores prácticas para legislar en la materia.

Finalmente, en el caso de Zacatecas la condición es similar. Las formas de operación del sindicato generaron un intercambio desigual de información con el gobierno, dado que el gremio magisterial hizo una manifestación de fuerza para presionar a la autoridad y, aunque se compartieron datos y elementos a considerarse dentro de la discusión de la iniciativa esta no se llevó a cabo en condiciones igualitarias.

El caso zacatecano es quizá el más representativo de lo que sucede bajo condiciones de intercambio poco igualitario, pues en la entidad se ha documentado un monopolio del gremio magisterial en el sector educativo, lo que le ha restado poder de negociación al gobierno sobre el asunto; al existir una marcada influencia y poder de decisión de un solo grupo en el contexto institucional planteado, se presenta entonces una pérdida de control de parte del Estado sobre la política pública, para cederlo al grupo que tiene capacidad de tomarlo.

Con este esquema de poca horizontalidad en el intercambio de datos, se configura y se promueve un arreglo corporativo en el sector educativo, donde el estado queda dependiente de la información que le proporciona el actor al que le concede la administración de la política pública, y ante la necesidad de pactar con dicho actor en cada transformación requerida por los cambios sociales.

Hasta el momento ha quedado demostrado que, en términos de Guillermo Alonso (2007), el Estado es un actor no neutral en el proceso de decisión pública y debería gozar de la autonomía suficiente para definir sus objetivos, lo que requiere ponerse al margen de actores poderosos con sólidas capacidades para incidir en las políticas públicas; al momento todas las entidades federativas analizadas han mostrado poca independencia frente a las agrupaciones que han inclinado la política pública hacia sus postulados, en todos los casos ha existido una influencia marcada por los grupos de interés que utilizan mecanismos que debilitan las capacidades institucionales.

En el caso de Jalisco, donde han predominado los mecanismos de cabildeo y representación, se han comprometido la autonomía del Estado mediante la negociación e intercambio de recursos de toda índole (humanos, económicos y políticos) para con un grupo y otro, aunque también se ha caído en la asesoría especializada de parte de uno de los grupos sin que el Estado intervenga con conocimiento de causa en la reflexión y discusión de la política.

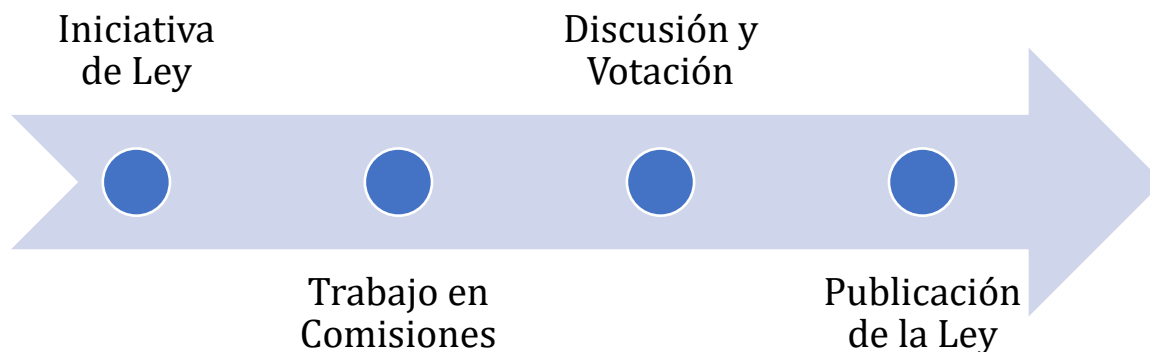
Para los casos de Chihuahua y Zacatecas, la condición no es muy diferente. En ambas situaciones se ha presentado el uso de mecanismos como la representación y la movilización, lo que pone al Estado frente a encrucijadas en cuanto a su autonomía de actuación; mediante



la asesoría para la redacción de iniciativas se entrega la capacidad técnica a otras instancias para que sean éstas quienes definan la política educativa, mientras al que ceder frente a las movilizaciones se permite que el control del sector quede en manos de aquellos grupos que tienen la capacidad de paralizar al Estado.

Los esquemas de intercambio de información se dan en procesos legislativos que fluyen y se desarrollan de manera rutinaria, de conformidad con las particularidades que cada órgano legislativo establece; sin embargo, existen mecanismos generales a seguir, con la finalidad de delimitar etapas para el surgimiento de una política pública a través de un cuerpo legislativo. El proceso general de una política pública, desde una legislatura, se muestra en la figura 6.3.1 del presente texto.

Figura 6.3.1 Etapas del proceso legislativo



*Fuente: elaboración propia a partir de (Rodríguez & Pineda, 2008).*

En el contexto de la investigación, los esquemas institucionales facultan al poder ejecutivo y al poder legislativo para iniciar proyectos de Ley; esta condición permite procesar los proyectos de reforma, de cualquier naturaleza, a través de los medios institucionales

determinados para ello. En el caso del análisis que ocupa a esta investigación la iniciativa proviene del gobernador, por lo que los congresos locales fueron responsables de las siguientes dos fases del proceso, mientras que la publicación de las leyes es facultad exclusiva del ejecutivo.

Resulta relevante el protagonismo que tiene el poder legislativo dentro del proceso de definición de políticas públicas, puesto que en el flujo del mismo existen dos momentos donde se presenta la mayor parte de la deliberación y el debate de los legisladores: en la iniciativa de ley y en el trabajo en comisiones; estos momentos pueden ser sujetos de evaluación cualitativa a partir de cuatro elementos: 1) las iniciativas presentadas, 2) el trabajo en las comisiones, 3) los foros de consulta, y 4) las modificaciones a las iniciativas (Rodríguez & Pineda, 2008).

En el contexto antes señalado, un factor más para considerar como capacidad institucional es el perfil profesional de quienes diseñan las políticas públicas; esto es importante porque, la profesionalización de los responsables de legislar es un elemento clave en la calidad de los resultados en una materia. Se esperaría que los procesos legislativos más profesionalizados, tendrían una menor incidencia de los grupos de interés sobre los resultados, puesto que son los criterios técnicos y las condiciones políticas, más que los mecanismos de presión, los que llevan a los cuerpos legislativos a tomar decisiones.

El caso de Jalisco muestra un grado interesante de profesionalización, puesto que ya se ha señalado que la entidad presentaba avances en materia educativa y existían condiciones positivas para reafirmar los cambios que no le eran ajenos al sector; incluso la titularidad de la Comisión de Educación estaba en manos de un ex Secretario de Educación, quien conocía la perspectiva sindical y los planteamientos de la sociedad civil. A partir de estas experiencias, aunado con la inercia federal sobre el tema, fue posible analizar el contexto político de la entidad y tomar la decisión para orientar la política educativa hacia los esquemas de evaluación y profesionalización docente.

En el caso de Chihuahua, la profesionalización no resulta tan evidente como en Jalisco, dado que no existía contexto previo de reformas importante en materia educativa, además de no contar con los avances previos en los conceptos centrales de las modificaciones; en esta

situación en particular, la Comisión de Educación se encontraba en manos de un legislador del PANAL que, si bien conocía las condiciones del sector educativo por su trayectoria profesional, se trataba de una visión sesgada por pertenecer a uno de los grupos en disputa por la hegemonía en el sector. Un dato relevante para este caso es la asesoría técnica de la comisión de educación, que tenía como antecedente algunas legislaturas previas, lo que le daría el soporte de profesionalización parcial en la materia.

En Zacatecas, por otro lado, existe una condición parecida a la de Chihuahua, con la particularidad de que se trata de una entidad donde el gremio magisterial ha tenido monopolio en el sector educativo; también se presentó una visión sesgada de la reforma, en virtud de que la titularidad de la Comisión de Educación en la legislatura la ocupó una integrante del sindicato de maestros, actor preponderante e interesado en los temas de educación. Aquí también la profesionalización resultó parcial por la asesoría técnica de la comisión, con antecedentes en el tema como resultado de legislaturas anteriores.

Podrá observarse que la formación profesional de los cuerpos legislativos es un factor clave para el logro de resultados en materia de políticas públicas, de ahí que sea una de las consideraciones más importantes para fortalecer cuando se desea mejorar el desempeño de los gobiernos; se trata de dotar a las ramas gubernamentales de la capacidad para dar respuesta, en términos técnicos y políticos, a las demandas sociales.

En la medida que se disminuye la incidencia de los grupos de interés, a través de sus mecanismos de operación, la profesionalización de los cuerpos legislativos se fortalece; esto se traduce en un mayor grado de profesionalismo de esta rama del gobierno, para traducirlo en una mejor eficiencia en sus decisiones sobre un tema en particular. Esto sucede porque los grupos tienen una tendencia a desviar los temas hacia sus demandas, lo que no necesariamente implica objetividad en la acción.

No es casualidad que los estudios sobre congresos locales en México lleven implícito el conocimiento del Índice de Profesionalización Legislativa [IPL], que se orienta a medir la capacidad de un congreso para dar respuesta política a la problemática pública que se le presenta; este referente se encuentra compuesto, y a la vez es diferente entre entidades, por varias dimensiones entre las que destacan: el gasto legislativo, el total de iniciativas, el

número de sesiones, el número efectivo de partidos en el congreso, el número de comisiones, entre otras cosas (Patrón & Camacho, 2017).

Bajo estas dimensiones expuestas se ha observado que, para los casos estudiados, la clasificación de las entidades federativas por los resultados de su reforma educativa guarda una relación con el IPL para cada uno de ellos; en el cuadro 6.3.1 se muestran los valores del índice, con un promedio nacional de 0.0, en relación con la categoría que se le ha asignado a cada caso conforme los resultados de su proceso legislativo de armonización local.

Cuadro 6.3.1 Índice de Profesionalización Legislativa por entidad

<b>Entidad</b>	<b>IPL</b>	<b>NEPL<sup>26</sup></b>	<b>Categoría</b>
<b>Jalisco</b>	0.9	2.5	Impulso de cambio
<b>Chihuahua</b>	0.2	3.1	Adopción de modelo
<b>Zacatecas</b>	-0.5	4.0	<i>Statu quo</i>

*Fuente: elaboración propia a partir de Patrón & Camacho, 2017*

A partir de estos datos puede observarse que, la profesionalización de las legislaturas podría ser un efecto de la incidencia de grupos de interés. Por un lado, en Jalisco se cuenta con un menor número efectivo de partidos, con lo que la necesidad de tender puentes se disminuye y se vuelve más efectiva la negociación de una política pública; lo que dio como resultado un IPL mayor que el promedio nacional, y una clasificación de excelencia en la reforma. En contraparte, en Zacatecas existe un mayor número efectivo de partidos en la legislatura, lo que vuelve más compleja la negociación de una reforma; esto ha dado como resultado un IPL con factor negativo y por debajo del promedio nacional, y una deficiente reforma en la que se presentaron incluso problemas legales y políticos. Este factor de análisis tendría una relación directa con la arquitectura institucional de las entidades, ya que la

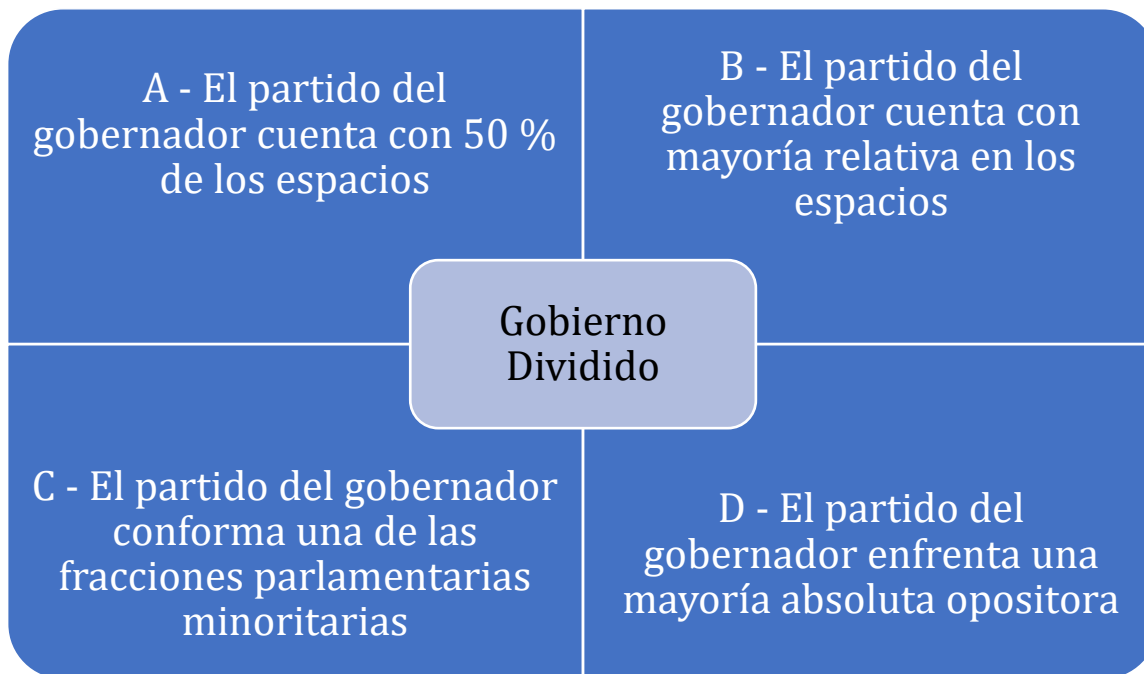
<sup>26</sup> Número Efectivo de Partidos en la Legislatura, orientado a dimensionar la cantidad de partidos con capacidad de negociación y ponderar su peso específico, un mayor número de partidos complejiza el proceso legislativo.

competencia política y electoral marca las tendencias en la forma de relación de los poderes, además de tener un impacto directo en la naturaleza y objetivos de las políticas públicas.

Los estudios legislativos definen a las comisiones legislativas como unidades colectivas, dentro del marco institucional, que son especializadas y con una estructura para regular la intervención del legislador como individuo con la legislatura en pleno; la mayor parte de las actividades parlamentarias son llevadas a cabo a través de las comisiones, que suponen cierto grado de especialización en los temas de la agenda política y legislativa (Puente, 2011).

Las comisiones legislativas, como parte componente de los congresos, ha padecido los efectos de los cambios políticos que tienen una incidencia directa en el poder público que es depositario de la representatividad democrática; la competencia política ha llevado a la creación de gobiernos divididos, mismos que se han generado consecuencias de contrapeso y deliberación a partir de la clasificación que se hace de ellos. La figura 6.3.2 muestra con mayor detalle los tipos de gobierno dividido.

Figura 6.3.2 Clasificación de los gobiernos divididos



*Fuente: elaboración propia a partir de (Sánchez, 2014)*

Para todos los casos de estudio se identificaron gobiernos divididos, toda vez que ninguno de los gobernadores contaba con mayoría absoluta en los Congresos Locales; en el cuadro 6.3.2 se muestran los porcentajes de espacios legislativos que fueron obtenidos por el partido del gobierno en turno, mismos que ayudarían a ilustrar la clasificación de cada gobierno en la escala propuesta por José Said Sánchez.

Cuadro 6.3.2 Clasificación de los gobiernos estatales estudiados

<b>Gobernador</b>	<b>Partido</b>	<b>Presencia en Congreso</b>	<b>Clasificación</b>
Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (JAL)	PRI	36.0 %	B - D <sup>27</sup>
César Horacio Duarte Jáquez (CHIH)	PRI	48.5 %	B
Miguel Alejandro Alonso Reyes (ZAC)	PRI	43.5 %	B

*Fuente: elaboración propia*

Al tomar como base la clasificación de los gobiernos divididos, considerando solamente el partido del gobernador en turno, parecería que los gobernadores tuvieron la necesidad de hacer múltiples negociaciones para avanzar en sus proyectos de ley; sin embargo, los estudios de Luis Carlos Rodríguez y Nicolás Pineda (2008) señalan que la pluralidad política ha traído la deliberación a los congresos a través de las fracciones parlamentarias, por lo que el nuevo régimen político podría considerarse como una partidocracia<sup>28</sup> donde los coordinadores parlamentarios y los dirigentes de los partidos vigilan el desempeño de los legisladores.

Se esperaría en un gobierno dividido una mayor deliberación y debate en la aprobación de leyes para dar origen a una política pública, situación que no se alcanza a

<sup>27</sup> El caso Jalisco es difícil de clasificar porque el partido del gobernador por sí mismo enfrentaría una mayoría opositora si el resto de los partidos lograran un acuerdo para obtener leyes, en cuyo caso sería un gobierno dividido tipo D; sin embargo, al alcanzar una alianza con el PVEM, el porcentaje de participación en el congreso aumenta a un 46.15 %, con lo que la clasificación del tipo de gobierno sería B.

<sup>28</sup> Régimen en el que los tomadores de decisiones son las fracciones partidistas con la estrecha vigilancia del Coordinador Parlamentario y de la dirigencia del partido.

precisar en los casos estudiados. En Jalisco la reforma fue procesada en los términos que la envió el gobernador del Estado, aunque se realizaron algunos foros y discusiones públicas y se escuchó al sindicato de maestros desde las comisiones, en el pleno la votación hizo que la reforma pasara sin mayores contratiempos y en un proceso bastante rápido para la naturaleza de las modificaciones legales. En el caso de Chihuahua y de Zacatecas, la reforma se dio en dictámenes hechos al vapor en las comisiones de educación, controladas por el PANAL, y se votó en el pleno en sesiones que fueron bastante breves y en las que no se tiene evidencia de debates documentados.

En ese mismo sentido, al considerar el régimen de partidocracia en las discusiones legislativas, los estudios de José Said Sánchez (2014) establecen una variante de la clasificación de los gobiernos divididos que ayudaría a explicar las mayorías construidas en los congresos estudiados; señala a la disciplina partidista como un componente que da la posibilidad de entender que la negociación de iniciativas se da entre los gobernadores y los líderes de los partidos que lo llevan al poder, de tal manera que se construyen gobiernos unificados a partir de coaliciones electorales que no necesariamente se convierten en gobiernos de coalición, sino en elementos de apoyo a proyectos legislativos en los que se pueden converger y negociar ante la crisis del régimen político y del arreglo institucional.

Esta evidencia, que se desprende del análisis de los procesos legislativos, llevaría entonces a pensar que las coaliciones electorales que contribuyeron al triunfo de los gobernadores pesaron en la organización del poder legislativo, lo que otorgó a los titulares del ejecutivo en turno la posibilidad de construir mayorías para avanzar en sus agendas; según Diego Reynoso (2010) el régimen de partidocracia permite que las alianzas electorales en lo local tengan un impacto directo en el grupo legislativo del partido al que pertenece el gobernador, con una vinculación determinada a partir de los factores que se muestran en el cuadro 6.3.3 de este documento.

Cuadro 6.3.3 Factores que influyen en la conformación de alianzas legislativas

Factor	Supuesto
--------	----------

<b>Triunfo de la coalición</b>	El grupo legislativo de un gobernador respaldado por una coalición tiende a ser menor que el de uno respaldado por un solo partido.
<b>Número de partidos integrantes</b>	A mayor número de partidos integrantes de una coalición exitosa, menor tenderá a ser el grupo legislativo del partido al que pertenece al candidato ganador.
<b>Cambio de signo político</b>	Gobiernos de un signo político diferente al anterior tienden a contar con un grupo legislativo menor que los gobiernos subsecuentes.
<b>Competencia electoral</b>	El grupo legislativo del candidato ganador tiende a ser menor en la medida en que el margen de victoria de la contienda electoral es más estrecho entre el primero y el segundo lugar.

*Fuente: elaboración propia a partir de Reynoso, 2010*

Uno de los elementos sustanciales que ha tenido efectos en las crisis de los arreglos institucionales es la competencia electoral de las últimas décadas, con lo que se ha apreciado un incremento sustancial en el número efectivo de partidos en las legislaturas, así como una mayor presencia de jugadores con lógicas particulares en cada uno de los escenarios donde operan (Ríos - Figueroa & Soto, 2017).

Las entidades federativas estudiadas tienen en sus contextos algunas características a las que se han referido los autores citados con anterioridad, en todas ellas se ha experimentado la alternancia política en el Poder Ejecutivo en alguna ocasión, y también forman parte del grupo de Estados que son referente nacional por los personajes del poder político que han hecho contribuciones nacionales importantes en la ruta por la democratización del país.

En el esquema de un Estado productor de leyes e integración política, Egon Montecinos (2005) refiere que las instituciones responden a los mecanismos utilizados por los individuos y las organizaciones para tomar decisiones colectivas; por lo que, en términos



de Bo Rothstein (2001) el liderazgo político se convierte en un factor importante en este proceso por su capacidad para premiar o castigar actores al momento de su interacción.

Al seguir el proceso de aprobación de la reforma educativa en las entidades federativas, ante el indiscutible liderazgo político de los gobernadores, es fácil identificar que cada uno de ellos tuvo a su alcance mecanismos de premios y de castigos para capitalizar los intereses de los involucrados en la dinámica; adicionalmente, contaron con la capacidad de superar los obstáculos de actores con influencia en el sector.

En el caso de Jalisco, el grupo dominante en la iniciativa fue la asociación “Mexicanos Primero”, con la inconformidad manifiesta del SNTE ante la amenaza a sus derechos laborales; sin embargo, a pesar de los reclamos de la agrupación sindical y de algunos recursos promovidos ante el Poder Judicial, el Gobierno del Estado logró sacar adelante su reforma y ésta entró en vigor sin mayores complicaciones mediante la negociación de los términos salariales de los maestros en la entidad.

Por lo que respecta a Chihuahua, la iniciativa se construye con la asesoría de la Secretaría de Educación Pública y los postulados del SNTE en coordinación con su brazo político el PANAL. El resultado del proceso es la aprobación de una iniciativa con ventajas para el gremio magisterial, en un afán de evitar confrontación innecesaria con un el grupo hegemónico en materia educativa en la entidad; sin embargo, la Secretaría de Educación Pública ejerce su poder de veto ante el gobierno estatal y lo orilla a procesar una nueva reforma para cumplir con los requerimientos de la Ley General. De nueva cuenta se utiliza la negociación salarial y gremial con el sindicato para manejar el resultado de la reforma.

En el caso de Zacatecas, sucede un proceso parecido al de Chihuahua. Se envía al Congreso una iniciativa por parte del Gobernador, misma que resulta modificada para favorecer los intereses del Sindicato, quien logra inclinar la decisión a los preceptos de su agenda; es en este momento en que el Poder Ejecutivo Federal, como actor con veto en la materia, interviene mediante una Controversia Constitucional para alinear a la entidad a la Ley General. El resultado es un mandato legal para iniciar un nuevo proceso legislativo que corrija las omisiones señaladas por el Ejecutivo.

El margen de influencia del Poder Ejecutivo de los Estados en la reforma educativa también es explicable a partir de los postulados de Julio Ríos – Figueroa y Luis Fernando Soto (2017) en los que se sostiene que la competencia electoral y política tienen influencia en las decisiones públicas al observar tres elementos importantes: 1) el número de partidos representados en la legislatura, 2) la diferencia en el margen de victoria de la elección de Gobernador, y 3) la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo. Para los efectos de esta investigación, estos elementos se encuentran resumidos en el cuadro 6.3.4 de este texto.

Cuadro 6.3.4 Elementos con influencia en la creación de políticas públicas

	Jalisco <sup>29</sup>	Chihuahua <sup>30</sup>	Zacatecas <sup>31</sup>
<b>Número de partidos en la legislatura</b>	6	6	6
<b>Representación del partido del Gobernador</b>	46 %	70 %	57 %
<b>Partido – Coalición del Gobernador</b>	PRI – PVEM	PRI – PT – PVEM- PANAL	PRI – PVEM - PANAL
<b>Margen de victoria en la elección</b>	4.47 %	16.40 %	20.00 %
<b>Alternancias en la titularidad del Poder Ejecutivo</b>	1995 – PAN 2012 – PRI	1992 – PAN 1998 – PRI	1998 – PRD 2010 – PRI

*Fuente: elaboración propia*

<sup>29</sup> Algo importante a considerar es la tercera alternancia presentada en la entidad en 2018, donde el PRI dejará el gobierno para entregarlo a Movimiento Ciudadano.

<sup>30</sup> Un dato relevante en la historia política de Chihuahua es la nueva alternancia en la titularidad del Ejecutivo, misma que ocurrió en 2016 con el regreso del PAN a la Gubernatura del Estado.

<sup>31</sup> A pesar de que se dio formalmente una alternancia en las siglas del Gobierno del Estado, quien encabezó el Poder Ejecutivo en el periodo de análisis fue un personaje que militó en las filas del PRD unos meses antes de la elección y, aunque triunfa bajo las siglas del PRI, se podría cuestionar la alternancia como tal.

En cuanto al número de partidos representados en la legislatura todas las entidades guardan la misma proporción, esto es factible en gran medida por los mecanismos de reparto de espacios a partir de la asignación de plurinominales; sin embargo, las diferencias se observan a partir de las coaliciones formadas y mantenidas por los partidos en las elecciones para Gobernador. Aunque en todos los casos analizados los gobiernos emanan del PRI, los partidos más pequeños generan una diferencia importante al momento de las alianzas; el caso de Jalisco representa un esquema de mayor competitividad porque son menos los partidos aliados en torno a la figura del Gobernador, mientras que en Chihuahua y Zacatecas se construyen mayorías amplias para impulsar iniciativas de gobierno.

En lo que respecta al margen de victoria en la elección de Gobernador, como un elemento indicativo de la competencia electoral y política, puede observarse que Chihuahua y Zacatecas mantienen altos niveles de margen, mientras que Jalisco cuenta con un estrecho espacio entre uno y otro candidato; este elemento se considera un ingrediente en la legitimidad del mandato del Gobierno del Estado, pues la obtención de un alto porcentaje de votos sobre su más cercano contendiente le daría respaldo popular a las iniciativas de política pública.

Finalmente, las tres entidades federativas han contado con alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo. El Gobernador ha provenido de distintos partidos en la historia democrática reciente, lo que también reflejaría un alto grado de competencia política y electoral; esto se convierte en un factor a considerar al momento de inclinar la decisión hacia los intereses de los grupos que participan en el proceso, puesto que varios de ellos pueden convertirse en aliados presentes o futuros para propósitos de conseguir el poder.

A partir de estos análisis es posible explicar, en cierta medida, algunos de los resultados de las políticas públicas en materia educativa para las entidades federativas analizadas. Los escenarios de alta competencia política y electoral, como Jalisco, sugerirían que los debates y análisis de propuestas legislativas serían más profundos y con más imparcialidad, toda vez que el poco margen electoral entre el partido gobernante y el adversario acerca la posibilidad de la alternancia; esto se suma a que las fuerzas en el

Congreso no necesariamente se alinean a los intereses del Gobernador, lo que a su vez abre la puerta para que otros actores negocien sus planteamientos con aquellos partidos que se encuentran en oposición a los objetivos del gobierno en turno. Por otra parte, aquellos esquemas donde la competencia electoral y política es baja, como Chihuahua y Zacatecas, dirige a conclusiones en las que las políticas públicas tienden a ser producto de un consenso entre grupos, sin el debate y reflexión suficiente por la falta de contrapesos en los espacios para tomar las decisiones; con el control absoluto de los gobernadores en el Congreso, así como el respaldo electoral suficiente, difícilmente se logra objetividad en la legislación.

El funcionamiento de este tipo de arreglos institucionales al interior de los congresos se debe a diversos factores, entre los que destacan: las coaliciones formadas en la organización interna del Congreso, los calendarios electorales locales y federales, los intereses de los partidos políticos nacionales, los propósitos de los poderes federales, la capacidad de negociación de los actores involucrados (Reveles, 2011).

Con base en la evidencia encontrada hasta el momento es posible señalar que el surgimiento de gobiernos no unificados en el terreno de lo local, influidos por la disciplina partidista en un régimen de partidocracia, ha generado dos cambios significativos en las legislaturas locales. Por un lado, los congresos podrían haber adquirido mayor autonomía en sus procesos; por el otro, se han transformado en diseños pluripartidistas que han permitido nuevas formas de integración en los órganos directivos y en las comisiones (Pérez, 2009).

#### Capacidades institucionales externas

Para Felipe Hevia (2015) las capacidades institucionales no sólo responden a cuestiones de corte técnico – administrativo, también implican algunos patrones de relaciones entre la sociedad y el gobierno, por lo que pueden clasificarse en tres grupos: relaciones particularistas, relaciones contenciosas – disruptivas y relaciones de participación reglamentaria.

En el análisis de los casos estudiados, es posible identificar que este tipo de capacidades institucionales son las que tienen mayor potencia explicativa en cuanto a la capacidad del estado para definir y para alcanzar sus objetivos; cada una de las entidades

federativas muestra rasgos que las clasifican en uno y otro tipo de relaciones externas, dado que han cimentado sus capacidades en la forma de interactuar con la sociedad. En el cuadro 6.3.2 se muestran los componentes de cada tipo de capacidad de relación con los grupos.

Cuadro 6.3.2 Componentes de las capacidades de relación con los grupos

	<b>Jalisco</b>	<b>Chihuahua</b>	<b>Zacatecas</b>
<b>Relación particularista</b>	Con el SNTE local en la negociación salarial.	Con el SNTE federal en la incorporación de miembros.	Con el SNTE local con la expedición de comisiones.
<b>Relación contenciosa</b>	Con el SNTE en las iniciativas de paro laboral y de bloqueo de instalaciones.	No se tiene documentado este tipo de relación.	Con el SNTE en la movilización de profesores y padres de familia en señal de protesta.
<b>Relación reglamentaria</b>	Con Mexicanos Primero A. C. en la asesoría y opinión para definir la propuesta de reforma.	Con la SEP para la definición de la propuesta de reforma local.	Con el SNTE para la firma de convenios para el respeto de los derechos laborales de los maestros.

*Fuente: elaboración propia*

El caso de Jalisco muestra los tres tipos de relaciones del Estado con los actores y grupos involucrados en la decisión. Por un lado, muestra al SNTE local dentro del esquema particularista en el momento de la negociación salarial para su nivelación con el esquema federal, cada ocasión en la que se debe negociar prácticamente se considera un favor del Gobernador en turno para con el magisterio estatal, por lo que cualquier acto de indisciplina de los maestros puede tener un peso en la “voluntad” del gobierno para acceder a los planteamientos de los profesores. Por otra parte, el SNTE aparece nuevamente dentro de las relaciones contenciosas de la entidad con los grupos sociales, puesto que cuenta con la capacidad suficiente para presentar connatos de paro y movilización para generar ruido frente al Gobierno del Estado y presionar en sus planteamientos. Finalmente, la relación más

institucionalizada, en el marco de la reglamentación, la tiene con la organización “Mexicanos Primero”, con quienes se hizo el acercamiento en los cauces de los foros desarrollados para diseñar la propuesta de reforma educativa.

El caso de Chihuahua presenta solamente dos tipos de relaciones del Estado con su entorno externo. Por un lado, la relación particularista con el SNTE, al negociar frecuentemente los ajustes salariales del gremio, al mismo tiempo que se impulsa la incorporación de empleados del sector estatal (universidades tecnológicas) al sindicato magisterial. Por otra parte, la relación de corte reglamentaria se presenta con la Secretaría de Educación Pública, en el marco institucional y reglamentario para impulsar la reforma educativa local en concordancia con la Ley General de Educación, en el orden federal.

El caso de Zacatecas presenta los tres tipos de relación externa de un Estado hacia su entorno. Con el SNTE existe una relación particularista en la negociación salarial periódica, donde los favores del gobierno en turno son un incentivo para los maestros, y donde incide su capacidad y disposición en términos de operatividad electoral. Por otro lado, la relación de orden contenciosas también resulta con el SNTE, pues cuenta con la capacidad de movilizar a maestros, alumnos y padres de familia en la demostración de capacidad para incidir en las decisiones de gobierno. Por último, las relaciones de corte reglamentario se dan también con el SNTE, pues éste es proclive a la presentación de instrumentos formales para frenar iniciativas de reforma, como se hizo en su momento con la solicitud de convenio con el gobierno estatal para la presentación de una reforma con respeto a los derechos adquiridos por el magisterio.

Independientemente del tipo de capacidad institucional que el Estado desarrolle, Dayane Proenza (2014) señala dos factores que contribuyen a consolidar las capacidades institucionales: un denso entramado institucional y administraciones públicas incentivadas por el mérito. Con la evidencia encontrada hasta el momento, sólo el caso Jalisco ha mostrado avance en ambos elementos, toda vez que su arreglo institucional ha permitido la mejoría en la organización social y los grupos de interés se han insertado en la discusión de los problemas públicos con un esquema de cooperación entre éstos y el Estado; además que su profesionalización legislativa muestra la presencia de cierto grado de meritocracia en las

decisiones, lo que otorga capacidad de respuesta bajo condiciones de incertidumbre como la alternancia política.

### Comparación de las capacidades institucionales

Expuesto lo anterior resulta conveniente realizar un comparativo del balance que guardan las capacidades institucionales en los casos estudiados, particularmente porque la hipótesis de la investigación plantea que los mecanismos de operación de los grupos de interés, enmarcados por la arquitectura institucional en la que se desenvuelven, tienen un impacto sobre éstas capacidades; se ha mostrado a lo largo de este capítulo que el enfoque de esta comparación se centra en el proceso legislativo de la reforma, como espacio político por excelencia para la gestación de las políticas públicas.

Para el caso de la capacidad de intercambio horizontal de información se considera que ninguna de las entidades pudo fomentarla, en los tres casos analizados los grupos de interés operaron, con los medios a su alcance, para orientar las decisiones de los legisladores y/o de los promoventes de la iniciativa; cada uno de los estados analizados promovió a su manera la adecuación de su marco normativo, por lo que las “buenas prácticas” en materia legislativa no se presentaron.

En Jalisco, por ejemplo, se presentó una iniciativa de reforma que generó discusión en la Comisión de Educación del Congreso del Estado, este hecho implicó la preparación de una propuesta alternativa, que terminó saliendo de la mesa de negociación en virtud de que claramente se contraponía con las reformas en el plano federal. A pesar de la entidad muestra mayores evidencias de discusión y análisis que en los otros estados, el caso jalisciense no puede considerarse con la capacidad de intercambio horizontal de información; en la aprobación final de la normatividad estatal en materia educativa, termina por prevalecer la visión del grupo “Mexicanos Primero, A. C.”

En el caso de Chihuahua tampoco es observable el intercambio de información en prácticas legislativas, por el contrario, se aprecian procesos de los llamados *fast track* y la necesidad de repetición de procedimientos por errores de contenido; adicionalmente, el gobierno estatal recibió la asesoría de la Secretaría de Educación Pública, con lo que se

acredita, más bien, un intercambio vertical de la información para procesar una reforma de esta naturaleza.

Zacatecas es otro caso en el que no se encuentra fortalecida la capacidad de intercambio horizontal de información, las formas de operación del SNTE llevaron al Congreso del Estado a modificaciones a modo de la ley para proteger derechos laborales del magisterio; sin la consulta a mejores prácticas o a instancias gubernamentales en la materia, el legislativo local se decanta por los planteamientos del sindicato y termina demorando la entrada en vigor de la reforma educativa.

Al considerar los elementos descritos anteriormente, esta investigación está en condiciones de afirmar que los grupos de interés, que capturan espacios de decisión pública con sus mecanismos de operación, inhiben los procesos de intercambio horizontal de información entre entidades; en el intento por alcanzar los objetivos que se plantean, las agrupaciones con interés en determinada política pública tienden a suplir esta capacidad con la asesoría, los foros de expertos y otros mecanismos que evitan que los tomadores de decisiones hagan consultas en un esquema horizontal.

Por otra parte, existe una capacidad institucional que resulta relevante para la toma de decisiones en políticas públicas, se trata del perfil profesional de los individuos encargados de decidir; ésta resulta importante puesto que a través de ella se garantizaría que los problemas públicos son puestos en el contexto adecuado, que se analizan las distintas aristas de este con metodologías pertinentes, que las soluciones propuestas llevan mayor probabilidad de éxito en la solución de la problemática e incluso que los gobiernos estatales cuentan con la posibilidad de imponer su agenda sin la intromisión de otros actores.

En los términos de esta capacidad institucional es posible señalar que el foco de atención se centra en las comisiones legislativas, espacio de análisis técnico y político de iniciativas de ley que son enviados al pleno después de su dictamen para la decisión del pleno; es ahí donde puede observarse, y compararse, el desarrollo de la capacidad profesional de los tomadores de decisiones a partir de múltiples factores que la investigación permitió ubicar.



El primer factor de análisis es el Índice de Profesionalización Legislativa [IPL], donde Jalisco cuenta con el nivel más alto de los casos estudiados con un 0.9, mientras que el nivel más bajo lo tiene Zacatecas con un -0.5; el promedio de referencia de este índice es el 0.0, por lo que los valores superiores a ese rango son considerados como buenos. Chihuahua alcanza un 0.2 en la escala.

Un segundo factor para considerar es el Número Efectivo de Partidos Políticos [NEPL] en la legislatura, con ello se ponderan cuestiones de índole política y electoral que tienen una incidencia en las decisiones. Jalisco, por ejemplo, cuenta con un índice de 2.5 partidos efectivos, prácticamente un bipartidismo que facilita las negociaciones, los acuerdos y las asignaciones de espacios en la legislatura; Chihuahua, con un índice de 3.1 partidos que, a pesar de seguir siendo bajo, aumenta ya la complejidad para los equilibrios del poder dentro del legislativo; por último, Zacatecas con 4 partidos, lo que atomiza prácticamente las negociaciones y los acuerdos entre fuerzas que requieren mayores esfuerzos para materializar las decisiones.

El tercer factor, ligado invariablemente al anterior, tiene que ver con las coaliciones políticas que se forman al interior de las legislaturas como parte de los procesos de dictaminación de iniciativas; en contextos como Jalisco, donde el NEPL lleva prácticamente a un bipartidismo, se vuelve más factible la construcción de un acuerdo. En Zacatecas, por ejemplo, la atomización de la legislatura vuelve más complicado integrar todas las perspectivas en una política pública debido a la complejidad de intereses representados en el legislativo.

Finalmente, el cuarto factor a consideración es el calendario electoral de las entidades, que se convierte en un indicador explicativo de los intereses de los partidos [que controlan las cámaras y las comisiones] y de la capacidad de negociación de los actores involucrados. En Jalisco, por ejemplo, el calendario electoral se encuentra homologado con la federación, por lo que se presentan procesos concurrentes en donde los intereses de los actores se presentan a la arena electoral en una sola ronda y eso minimiza la complejidad para su cauce; por lo que respecta a Chihuahua y Zacatecas, en ambos casos existen procesos electorales locales con desfase respecto a lo federal, por lo que las entidades se encuentran inmersas en

elecciones durante gran parte de la gestión de sus gobiernos y eso vuelve complejo alinear los intereses de los partidos y, en algunos casos, les resta poder de negociación o los sobredimensiona.

Así las cosas, esta investigación puede considerar que Jalisco es la entidad federativa que pudo fortalecer su capacidad de profesionalización de los tomadores de decisiones, en gran medida se debe al proceso legislativo que desarrollaron durante la reforma educativa; no sucedió así en Chihuahua y Zacatecas, que quedaron a expensas de las negociaciones del gobierno en turno con el brazo político del SNTE, que también fue su aliado en los procesos electorales a través del PANAL.



## CONCLUSIONES

Este apartado tiene la finalidad de presentar los principales hallazgos de la investigación, así como las conclusiones que se derivan de ellos; consiste en un análisis de la pregunta de investigación y la hipótesis para su contraste con la evidencia empírica, a efecto de señalar la contribución del trabajo a la ciencia política y los pendientes más relevantes para eventuales líneas de investigación futuras.

A lo largo del trabajo se ha estudiado la reforma educativa de 2013 en México para tratar de describir el efecto que tienen las formas de operación de los grupos de interés sobre las capacidades institucionales de un gobierno estatal, lo anterior a la luz de las teorías sobre los grupos y las capacidades del Estado para generar calidad en el ejercicio gubernamental; se ha buscado evaluar la incidencia de las agrupaciones a partir de los casos de estudio como Jalisco, Chihuahua y Zacatecas, los cuáles muestran distintas configuraciones institucionales y además de diversos actores en disputa.

Se discutió el andamiaje teórico de los grupos de interés donde ha sido posible confirmar que son un componente esencial de la política, con el cabildeo como forma primordial de operación para orientar las decisiones de los actores políticos hacia el interés que abanderan; en cada uno de los temas de la agenda pública existirán grupos de interés que buscarán verse favorecidos con la política pública que ha de resolverse, esto en virtud de que los seres humanos guardan tendencia a agruparse y promover colectivamente sus demandas al conglomerarse a partir de creencias, conductas y personalidad.

Los grupos de interés tienen su base de formación en actitudes compartidas por sus miembros, cuentan con la tarea fundamental de expresar las demandas hacia las entidades encargadas de la toma de decisiones y buscan que sus planteamientos se consideren como elementos clave en la definición de soluciones a los problemas públicos; el gobierno es un jugador activo en las tareas de decisión que busca sostener sus intereses, pues llega a tomar partido por alguna de las posturas o bien intenta articularlas para equilibrar la fuerza de cada participante del proceso y construir mayorías para dotar a su decisión de legitimidad en los sectores sociales representados por esos planteamientos.

Por su vínculo con el poder, los grupos se insertan en medio de relaciones económicas, culturales y políticas; estos grupos se llegan a transformar en minorías poderosas que les permiten colocar a actores en espacios de toma de decisiones con consecuencias importantes para la sociedad, incluso se llegan a institucionalizar estos esquemas para formar parte del sistema político en su conjunto.

Para la referencia empírica considerada, la reforma educativa de 2013, se marcó de forma clara una disputa entre dos visiones del sector educativo: por un lado, el sindicato de maestros, con una tradición de influencia en la política educativa debido a su control laboral y administrativo de los docentes, que impulsaba el sostenimiento del orden establecido para no afectar los derechos laborales de los profesores; por el otro, organizaciones civiles ligadas a grupos empresariales, que fueron surgiendo como actores emergentes en el campo de la educación, para impulsar los postulados de los organismos internacionales con tendencia a la evaluación educativa como forma de resolver los problemas de antaño en la calidad de la educación.

La reforma educativa surgió como un pacto entre las élites políticas que coincidían en la necesidad de instrumentar reformas de corte estructural, con la finalidad de frenar el desgaste del sistema y mantener a raya a sectores que ellos mismos habían creado y solapado para ser sustituidos por nuevos actores en la toma de decisiones; los problemas de control político y administrativo del gremio magisterial se agudizaron con la transición democrática, donde el presidencialismo perdió la posibilidad de dominar un grupo tan grande con la nueva realidad en términos de competencia política y de división de poderes.

El caso mexicano es un sistema político representativo de la institucionalización de los grupos para la toma de decisiones, pues la cultura política y el andamiaje institucional de la actualidad se lograron a partir los pactos entre grupos que disputaban el poder en las épocas posteriores a la revolución; se estableció el modelo corporativista como forma de control sobre los actores, con lo que se dio forma a un sistema de representación en el que se establecieron categorías diferenciadas y jerarquizadas en cada uno de los sectores sociales para ser reconocidos e impulsados por el Estado para mantener el monopolio de la

representación, con la finalidad de intercambiar beneficios con las agrupaciones y mantener el control de los líderes en el proceso de articulación de las demandas.

La forma de hacer política en México tuvo su base en el modelo corporativista, que le dio resultados al sistema político en su conjunto por haber logrado la institucionalización de las facciones revolucionarias; el esquema de partido dominante, con la consecuente corporativización de los sectores sociales, permitió al régimen decidir verticalmente sobre las políticas públicas y legitimar sus decisiones a través de la distribución y reparto de beneficios para los líderes y los actores involucrados en los procesos.

Con la transición política en México se presentaron modificaciones sustanciales a las formas de operar en el sistema político, pues el modelo de partido dominante dio paso a la competencia política en el marco de las viejas reglas; los diseñadores del sistema corporativista dejaron la presidencia de la república, pero no abandonaron el control de amplios sectores sociales y los utilizaron para bloqueo de cambios estructurales que podrían generar la apertura democrática.

Pese al control férreo que el modelo corporativo mantuvo de ciertos sectores de la sociedad, emergieron en ésta otras voces que intentaban canalizar sus demandas al abrirse nuevos canales de comunicación con los tomadores de decisiones; por lo que una nueva forma de definir políticas públicas se abría en el país con la transición democrática, aunque se mantuvo la dificultad para ganar legitimidad e impulsar los cambios, en gran medida por los obstáculos que presentaban los resquicios del viejo sistema.

Empezó entonces a descentralizarse el poder de manera geográfica [por falta del modelo de partido dominante] y funcional [producto de la descentralización], de tal forma que ahora las decisiones políticas se trasladaron a la esfera de lo local, donde los gobernadores se volvieron los verdaderos agentes de cambio o de conservación del *statu quo*; de esta forma emergen en la arena local los pequeños grupos especializados que llegaron a establecer formas de contacto con los tomadores de decisiones y, aunque en la federación se orientara una decisión en un sentido, promover sus iniciativas para favorecer intereses creados.

Estos pequeños grupos especializados en distintas áreas de la agenda pública intentaron influir en las políticas públicas por todos los rincones del país, pues fueron organizaciones que tuvieron contacto con los gobernadores para captar su atención como actores involucrados en las decisiones; estas situaciones se presentaron en un contexto en el que los gobiernos locales encontraban nuevas formas de instrumentar cambios en sus formas de actuar, pero ya sin la federación como principal fuente de información y de decisión.

La proliferación de grupos de interés en diversas latitudes del país se puede atribuir a una multiplicidad de factores. En primer término, destacan elementos como la división social del país, que se hacía manifiesta a partir de la transición democrática con la emergencia de nuevos actores que reclamaban espacios para plantear sus demandas. En segundo lugar, el reto por hacer que funcionara el modelo federalista que en la teoría estaba en operación desde su inclusión en el marco constitucional, pero que guardaba serias deficiencias en la realidad; esto se agravó con la competencia electoral entre actores políticos en el marco local, así como con la división de poderes, lo que en muchas ocasiones terminaba por desgastar una política pública desde su diseño. Finalmente, el desgaste de los partidos políticos que padecieron el ejercicio del poder y que terminaron por desencantar a las mayorías y por mostrar serias dudas sobre la efectividad del sistema político; es a partir de este fenómeno que los grupos de interés encontraron terreno fértil para convertirse en los nuevos representantes de las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

A pesar de los nuevos esquemas que se impulsan desde lo local el modelo se ha replicado, pues se han constituido nuevas élites políticas a menor escala que han negociado entre sí diversos apoyos para legitimar la toma de decisiones; ahora las respuestas provienen de gobiernos locales que deciden a partir de esquemas de desigualdad de recursos y de ejercicio del poder, en las que las decisiones son influidas por elementos como los canales de información, la lógica electoral y las creencias compartidas entre grupos.

De alguna forma los grupos han encontrado la vía para cambiar la escala de la organización política, pues ahora los resultados no provienen del acuerdo entre partidos y grandes agrupaciones de la esfera formal; por el contrario, se ha demostrado que los grandes acuerdos entre fuerzas políticas pueden ser mejorados o incluso desafiados por dinámicas

de grupos locales, que pueden adelantar o demorar una decisión de la cúpula si esta favorece o perjudica sus intereses.

Los grupos han encontrado terreno fértil para operar a partir de los marcos institucionales en los que se desenvuelven; es decir, son favorecidos o limitados por la arquitectura institucional de las entidades federativas donde tienen influencia. Si las condiciones son las adecuadas para sus mecanismos, entonces los grupos tienen margen de maniobra y lo ejercen para orientar las decisiones hacia los planteamientos que abanderan, mientras que es suprimida su incidencia bajo otros supuestos.

La literatura ha identificado dos mecanismos con los que puede enmarcarse una arquitectura institucional. Por un lado, el control legislativo como forma en la que las políticas públicas responden a las exigencias sociales, pues la representación legislativa se convertiría en un reflejo de la realidad social que se expresa mediante los espacios que cada visión política conquista; por el otro, el control judicial como la manera en que se resuelven, a la luz del marco legal vigente, las disputas entre los actores por la solución de un problema público.

Generalmente un gobierno estatal tendría la capacidad para instrumentar una política pública a partir de la socialización del problema y la valoración de las alternativas de solución, sin embargo, el caso de la reforma educativa en México es significativo por la resistencia que generó en el gremio magisterial y las diferencias entre gobiernos estatales que habrían votado sí a los cambios constitucionales, pero en la armonización de sus leyes locales se cambió el escenario.

En ese sentido se ha observado que el control legislativo tiene una relevancia marcada en la posibilidad de operación de los grupos de interés, puesto que es en el Congreso Local donde se enmarca la arena de decisión al ser el sitio donde se aprueban, se rechazan o se modifican las iniciativas sobre cualquier tema de política pública; sin embargo, también es importante señalar que existe un trabajo previo a las tareas legislativas donde los grupos encuentran la posibilidad de influir.

Previo a la llegada al pleno de una iniciativa, esta debe pasar por las comisiones relacionadas con el problema a resolver para encontrar ahí la deliberación y el planteamiento de propuestas de solución; la fuerza del legislativo tendría entonces un peso importante para



orientar una política pública, aunque la realidad ha mostrado que al Congreso sólo llegan planteamientos previamente discutidos y ahí se les da formalidad. Dicho de otra manera, en esquemas institucionales donde el poder legislativo tiene una autonomía para la discusión, los grupos de interés tienen un margen más limitado para obtener beneficios por su operación; mientras que los congresos donde no se fortalece la discusión y el análisis, serían más susceptibles de ser dominados por algún grupo o conjunto de éstos en la toma de decisiones.

A partir de la dinámica del legislativo local, es posible determinar el poder de éste para la definición de políticas públicas; cuando existe un congreso deliberativo y con representación política apegada a la realidad de la entidad, es posible que los resultados de la discusión sean responsivos a las demandas sociales, mientras que la captura de las legislaturas por grupos de interés generaría dinámicas que son sesgadas a los intereses de élites.

Los grupos de interés han encontrado en los congresos locales un espacio para trabajar en torno a sus iniciativas y planteamientos, pues han continuado en la lógica de generar política desde lo local y han logrado atrincherarse en ese orden de gobierno; de esa forma han proliferado más actores que detentan y disputan el poder desde lo subnacional, y que se convierten en un factor de decisión y legitimidad para la federación al negociar e intercambiar apoyos.

Los grupos se valen de distintos mecanismos para operar y alcanzar sus objetivos y son precisamente estos métodos los que encuentran posibilidades en la arquitectura institucional, pues las reglas del sistema político y su aplicación son impulsoras o inhibidoras de la participación de las agrupaciones; aquellos espacios donde los congresos tienen mayor autonomía y deliberación cuentan con menor incidencia de los grupos para romper equilibrios entre las demandas encauzadas, aquellas legislaturas con debilidad institucional presentan mayor influencia de los grupos.

Uno de los mecanismos de operación de los grupos de interés es el cabildeo, entendido como el acercamiento de las agrupaciones a los legisladores para orientar el sentido de las decisiones; en los congresos locales el cabildeo es una forma de operación porque es ahí

donde se refleja la representación política de la sociedad, los resultados electorales se materializan en espacios de decisión legislativa y ésta, a su vez, es utilizada para definir las políticas públicas.

Por tratarse de un espacio de representación política, es muy común que los Congresos Locales estén sujetos al cabildeo; a través de este mecanismo los grupos de interés negocian la orientación de las políticas públicas, favoreciendo sus intereses, a cambio de apoyo en votos para los partidos que forman mayorías, o de alianzas de corte electoral. Los legisladores son convocados a reuniones con los grupos, donde son planteadas las iniciativas que el grupo abandera y se establecen los términos de la negociación; también suelen establecerse acuerdos, escritos o informales, donde los grupos ceden su apoyo en lo electoral para que los actores legislativos muestren su apoyo a iniciativas del grupo.

Al partir de las dos visiones que disputaron la hegemonía en el sector educativo se han identificado las formas en que éstas operaron a través del cabildeo, pues la evidencia empírica muestra que se trató de mecanismos utilizados por los grupos que intentaron defender sus posturas en la reforma educativa; por un lado, el sindicato de maestros que buscó la manera de frenar la evaluación docente como atentado a sus derechos adquiridos, mientras que en el otro extremo, los organismos sociales o empresariales que intentaron promover el esquema de evaluación educativa con el argumento de mejorar su calidad.

El sindicato por su parte contaba con dos esquemas para cabildear sus planteamientos por detener la reforma educativa: por un lado, su brazo político y electoral representado por el Partido Nueva Alianza [PANAL], instituto político que se encargó de dialogar y negociar con las demás fuerzas políticas; por el otro, las propias secciones sindicales [estatales y federales], que tenían como apoyo a un número importante de maestros que podían protestar y manifestarse para manifestar su interés por contener los estragos de la reforma.

En los organismos sociales la forma de cabildear tuvo un matiz distinto al de los maestros, pues aquellos lugares donde la participación social fue significativa, esta no contaba con la misma fuerza que el magisterio, al menos en número, y tuvo que instrumentar estrategias distintas; de esta manera, las distintas organizaciones que tuvieron un papel activo en la reforma educativa optaron por el acercamiento a los legisladores a través de

reuniones individuales o de grupo, de planteamientos de asesoría especializada a fracciones parlamentarias afines a sus intereses, así como de recursos humanos y técnicos para estructurar las iniciativas.

Para el caso de Jalisco, por ejemplo, se ha documentado el papel activo de Mexicanos Primero A. C. [capítulo estatal] en el desarrollo de la reforma educativa local, pues impulsaron acercamientos con los legisladores para mostrarles el camino por el que debía transitar el proceso legislativo para evitar contradicciones con los postulados nacionales; esta condición se conjuntó con los avances previos de la entidad en materia de evaluación educativa, por lo que no era ajeno el esquema para ninguno de los actores y la reforma pudo avanzar en las fases de dictamen y de discusión en el pleno.

Por su parte, el sindicato operó en la misma vía al acercarse a la comisión de educación para presentar su propuesta y asesorar a los diputados para orientar la política pública hacia sus planteamientos, aunque en este caso no fue posible porque se determinó en comisiones la poca viabilidad de crear dos regímenes laborales o de mantener el *statu quo* en el magisterio jalisciense; es de destacar que los docentes del Estado de Jalisco no contaron con representación política, a través del PANAL, en el Congreso del Estado durante la discusión de la reforma, por lo que su cabildeo sólo pudo tomar la ruta laboral, en la que el gobierno estatal tenía ventaja por las continuas negociaciones salariales que tiene con la dirigencia sindical.

Por su parte el estado de Chihuahua, donde no se tenían avances previos en materia de evaluación docente, las condiciones fueron un tanto diferentes; por una parte, el magisterio chihuahuense tuvo las dos vías para cabildear sus postulados, pues tuvo representación política del PANAL en el congreso, con el control de la comisión dictaminadora de la reforma, y, además pudo negociar los mecanismos a través del esquema laboral, operando con las dos secciones sindicales que hicieron valer sus aportaciones electorales a la causa del gobernador en turno.

En Chihuahua no se cuenta con registro de organismos sociales que tuvieran un papel protagónico en las decisiones de reforma, la participación de algunas agrupaciones de empresarios en el cabildeo de la iniciativa fue magra y poco impactante para delinear la

política pública; puede hablarse entonces en la entidad de una reforma a modo de la federación bajo los mismos postulados que la ley general y con las mismas estrategias de negociación con el sindicato para que aceptara la reforma a través del sometimiento [como la detención de Elba Esther Gordillo] o del intercambio de beneficios [como la adhesión de profesores del estado al sindicato].

En Zacatecas las condiciones resultan un tanto más simples, pues el cabildeo se da solamente en una vía cuando el sindicato negocia con el gobierno estatal los apoyos electorales para alcanzar objetivos mutuos; en la evidencia empírica se documentó la ecuación que mantuvieron el SNTE y el gobierno estatal: el magisterio conservaba sus derechos laborales mediante una reforma que creaba dos regímenes, mientras que el gobierno alcanzaba sus metas electorales en la entidad y en otras latitudes a través de la fuerza electoral de los profesores.

Así las cosas, el cabildeo es un mecanismo del que disponen los grupos de interés en el que está implícita la distribución de recursos desde el poder, pues logra más a través de esta dinámica quien logra negociar mejor sus piezas y ofrecer más beneficios en el intercambio con los agentes gubernamentales; uno de los grandes pendientes de este modo de influir sobre las políticas públicas es su regulación en los contextos como el mexicano, donde la poca transparencia y rendición de cuentas de los actores políticos hace sospechosa cualquier actividad ligada a la negociación entre actores.

Otro modo de operación de los grupos de interés es la representación, que se ha entendido como la ocupación de espacios clave en la vida pública para incidir en las decisiones, también comprendida como una inclusión de colectivos para obtener legitimidad en el proceso decisorio; a través de la representación, los grupos buscan influir en las comisiones que dictaminan y utilizar la opinión de expertos para mostrar las consecuencias de tomar una u otra decisión.

De nuevo esta forma de operación muestra esquemas diferenciados en su implementación por parte de los grupos de interés, pues el sindicato y los organismos sociales hicieron uso de la herramientas en distintas modalidades; mientras que el gremio magisterial utilizó su brazo político para insertar a sus miembros en los poderes legislativos

[locales y nacionales], los organismos de la sociedad civil optaron por presentar expertos ante las comisiones dictaminadoras para impulsar sus planteamientos.

Así las cosas, en Jalisco se muestra un acercamiento de los grupos empresariales y de la sociedad civil hacia las comisiones dictaminadoras y los líderes del congreso para mostrar los argumentos técnicos de las iniciativas de reforma, lo que permitió orientar las decisiones hacia la evaluación docente, bandera impulsada por estos grupos. Por su parte, los maestros de la entidad no contaron con la misma oportunidad, toda vez que sólo pudieron acercarse a cabildear con los actores políticos a quienes podían ofrecer mercado electoral; las propuestas del magisterio de Jalisco no tuvieron el eco esperado en el congreso, atribuible en gran medida a la nula representatividad de su brazo político en la arena legislativa.

En Chihuahua el esquema fue distinto, pues el brazo político del magisterio tiene un rol activo en las alianzas políticas con el gobierno en turno, logrando espacios dentro del ejecutivo para sus militantes y alcanzado la posibilidad de presidir la comisión de educación que, posteriormente, dictaminaría la reforma en la entidad; de esta manera el sindicato alcanzaba la posibilidad de incidir, de manera directa, en el fondo y la forma de las modificaciones legales, condición que aprovechó para alinear los cambios legislativos al esquema federal y negociar otro tipo de apoyos.

Se considera entonces que, en la entidad, después de negociaciones y acomodados entre las fuerzas del gobierno y el sindicato, se repite el esquema nacional donde se aprueba una reforma en función de los postulados de los organismos internacionales; sin embargo, las modificaciones se obtienen con la resistencia parcial del SNTE, que acepta avalar los cambios si recibe beneficios para la cúpula.

Al examinar el caso de Zacatecas la condición de representatividad es todavía más evidente, puesto que los maestros también tuvieron un rol significativo en materia electoral con el gobierno en turno, lo que les permitió tener acceso a espacios legislativos [también presidieron la comisión de educación] y ejecutivos [cabildaron el nombramiento del secretario de educación]; las evidencias encontradas en este estado permiten determinar que el sindicato tuvo todas las condiciones para promover la iniciativa que consideró pertinente,

sin la más mínima oposición porque capturó las áreas que controlaban la política educativa en ambas ramas del gobierno encargadas de su definición e implementación.

Finalmente, un mecanismo poco explorado en materia de grupos de interés es la movilización, que consiste en la difusión de los planteamientos de los grupos [incluso ideológicos] para promover la simpatía social a su movimiento y, de esta forma, presionar a los tomadores de decisiones que pudieran definirse a partir de la lógica electoral o de las mediciones de percepción de los asuntos por determinados segmentos de la sociedad.

De nuevo se presentan aquí dos vertientes de actuación, la opinión pública y el activismo social, utilizados también de forma diferenciada por los grupos que intervienen en el proceso de la reforma educativa en los estados. Por un lado, los organismos empresariales utilizaron los recursos a su alcance para sensibilizar a la sociedad sobre el problema de la calidad en la educación, misma que se atribuyó al control que el sindicato ostentaba del sector y a la negligencia de los gobiernos en cuanto al freno que debía ponerse a las malas prácticas; por su parte, el sindicato utilizó esquemas para la protesta y el activismo en las entidades para mostrar a los gobiernos en turno su capacidad de movilización, así como la posibilidad de establecer paros de labores que afectarían a niños y padres de familia, quienes presionarían a los agentes públicos para la solución de los conflictos.

En el caso de Jalisco se ha hecho referencia por parte de los organismos empresariales y de la sociedad del documental “DE PANZAZO”, que mostró el peor rostro de la baja calidad y de la inequidad en el acceso a la educación; reconocen las organizaciones que un documental como ese terminó por confrontarlos con el sindicato y polarizando a una sociedad cada vez más resistente a tolerar las viejas prácticas del sistema, aunque también están convencidos que la producción de la película contribuyó a que los actores políticos modificaran su manera de concebir la política educativa.

Con la evidencia recabada en el estado de Chihuahua, es notoria la capacidad de movilización del magisterio al momento de utilizarlos en materia electoral; en el estado sólo fue necesario intercambiar con el sindicato algunos espacios de control e influencia para transitar la reforma en medio de un proceso rápido y sin mayores contratiempos, con el aval de la dirigencia sindical que se encontraba presente en las sesiones.

En el caso de Zacatecas, la movilización se convirtió en la dinámica por excelencia para el magisterio, pues se movilizaron electoralmente para posicionar a uno de sus miembros como Secretario de Educación, y socialmente para intentar ponerle freno a las modificaciones legales que afectaban sus derechos; la presión ejercida por magisterio a través de la protesta y el amago electoral al gobierno en turno dio lo suficiente para implementar una reforma con dos regímenes laborales [contraria a las disposiciones constitucionales y de leyes generales], así como para detener su homologación frente un fallo judicial.

Es precisamente a partir de casos como el de Zacatecas, de conformidad con la teoría de arquitectura institucional, que emerge el control judicial como una variable de importancia para el análisis de la capacidad de influencia de los grupos de interés; esto en virtud de que los grupos pueden transitar por la aduana legislativa a través de los medios ya descritos, pero poco se ha hablado de la forma en que el poder judicial tiene una influencia en las decisiones de política pública.

En Jalisco, un grupo de profesores pidió la protección de la justicia federal por considerar que la reforma vulneraba derechos previamente adquiridos, situación que fue resuelta en favor del gobierno estatal y orillando a los maestros a acatar las disposiciones establecidas en el nuevo marco legal; por su parte, en Zacatecas, se llegó al extremo de contravenir las disposiciones federales y es el Ejecutivo Federal quien promueve acciones legales ante la Suprema Corte, por lo que las autoridades judiciales locales no mostraron papel relevante en el proceso.

De lo anterior se observa que la arquitectura institucional en materia legislativa, en un sistema federalista, es más relevante para los grupos de interés que intentan influir sobre las políticas públicas; esto en virtud de que es en esa arena donde pueden utilizar los mecanismos de operación que les permiten avanzar con sus iniciativas, las condiciones a las que los congresos locales se encuentren sujetos [gobiernos divididos y control de las iniciativas] será determinante para que los grupos decidan los mecanismos más adecuados para maniobrar.

Otro elemento que muestra la evidencia empírica recabada, además de la presencia de grupos de interés y de esquemas institucionales que les permiten operar, es la emergencia

de la política local como nuevo escenario de disputas por el poder; a partir de reformas como la educativa quedó de manifiesto que la política en México ahora es local, que es en esa esfera donde se da solidez o debilidad a los proyectos nacionales y que ahora los gobernadores y sus otras ramas gubernamentales guardan mayor poder a partir de la transición democrática.

La tendencia internacional en materia de políticas públicas se orientó a la descentralización de los servicios y de los recursos, situación que fortaleció a las localidades en términos de facultades y de distribución de recursos; esto les permitió ejercer control, incluso clientelar, sobre estructuras completas del Estado y derivó en cacicazgos encabezados por gobernadores que tenían poder absoluto por tener injerencia sobre el legislativo y el judicial en sus demarcaciones.

De esta forma es posible encontrar gobernadores con posibilidad de manejar un presupuesto educativo mayor que la federación, como en Jalisco; con la capacidad para construir mayorías a partir de pluralidad política artificial, como en Chihuahua; o bien con la perspicacia suficiente para utilizar intereses electorales y contener embates de la federación, como en Zacatecas.

La emergencia de los gobiernos estatales, como actores preponderantes en el nuevo escenario nacional, arroja múltiples aristas para su análisis; plantea interrogantes sobre las capacidades que estos órganos tienen frente a su nuevo papel de directores de la vida pública, de hasta donde es posible que sus recursos y capacidades sean utilizadas para alcanzar beneficios colectivos.

La incidencia de los grupos de interés en la vida pública de las entidades federativas ha mostrado un impacto, positivo o negativo, en las capacidades institucionales que estos deberían desarrollar para proveer mejores servicios a sus gobernados; es decir, las capacidades que el Estado tiene para materializar la calidad del gobierno se ven limitadas o impulsadas por la acción de los grupos en un marco institucional definido.

Es deseable la capacidad del Estado para desarrollar un intercambio horizontal de información, de tal manera que las mejores prácticas de una política pública o de alguna iniciativa puedan replicarse a otros contextos y mejorarse continuamente; con capacidades como esta es posible detener inercia de invención de país con cada cambio de gobierno,



podrían documentarse mejor los procesos y evitar el desperdicio de recursos por decidir soluciones a través del método de prueba y error.

Es precisamente la falta de esta capacidad institucional la que facilita la incidencia de los grupos de interés, quienes suplen las funciones de otros organismos a proveer información especializada a los congresos locales; si las instituciones legislativas, principalmente las comisiones dictaminadoras, contaran con la capacidad de intercambiar prácticas e información, los grupos no encontrarían terreno fértil para sesgar las políticas públicas hacia sus objetivos.

La capacidad para el intercambio horizontal de información no implica sometimiento alguno de parte de los estados, por el contrario, se trata de la presentación de alternativas que deriven en la actualización de contextos y la adaptación de soluciones; sin embargo, ha sido evidente, por la información recabada, que ninguna de las prácticas en materia educativa fue utilizada como referente a pesar de que Jalisco ya contaba con avances previos y podrían haberse replicado.

La posibilidad de considerarse como referente para una práctica de política pública a nivel nacional podría considerarse un incentivo para un gobierno en materia de calidad gubernamental, en la medida que existen mejores prácticas se establecen las bases para un mejor desempeño de los gobiernos y se beneficia a la sociedad que recibe sus servicios; sin embargo, la falta de una cultura de mejores prácticas, sumada con la incidencia de grupos de orientan las políticas públicas a sus intereses, limita los avances en este rubro.

Por otra parte, los gobiernos estatales tienen frente a ellos el reto de su profesionalización, capacidad que tiene un impacto positivo en la calidad de sus acciones al contar con capital humano con las cualidades y habilidades suficientes para responder a las exigencias de la sociedad; por lo que esta capacidad estatal merece una atención especial para su adecuado desarrollo, en la medida que los funcionarios son capaces de resolver problemas públicos, la sociedad obtiene beneficios en el mediano y largo plazo.

De manera particular, los congresos estatales requieren un refuerzo en esta capacidad en virtud de que es ahí donde se toman decisiones vitales para la solución de los problemas y la implementación de políticas públicas; es a partir de las resoluciones legislativas [las

leyes, los decretos, los presupuestos, los programas] que una política pública toma forma y da resultados para la sociedad, por lo que la rama legislativa del gobierno debe contar con esquemas profesionales que fortalezcan su capacidad para atender de manera responsiva las decisiones en distintos campos de la política pública.

A través de la evidencia empírica mostrada se observa que los congresos locales con mayor efectividad en la decisión de políticas públicas cuentan con mejores índices de profesionalización legislativa, lo que contribuye a que los grupos de interés puedan ser escuchados y atendidos mediante ejercicios más transparentes y menos sesgados en las conclusiones finales; es decir, un congreso profesional recibe y canaliza alternativas de los grupos de interés para la revisión de éstas, de donde se obtendrían soluciones con mayor rigor técnico y político para responder de mejor manera a las demandas sociales.

Es natural que las dinámicas electorales generen cambios en la composición de las legislaturas, pues los sistemas democráticos hacen que los actores se muevan en distintos espacios del sistema político; sin embargo, esquemas de profesionalización de los congresos, particularmente los locales, fortalecen las comisiones que llevan la carga técnica de las iniciativas y que dictaminan sobre la pertinencia de las alternativas de solución que se materializan en una política pública.

Así pues, la evidencia recabada en esta investigación lleva a determinar que los grupos de interés se encuentran presentes en cada segmento de la vida pública de una sociedad y que han encontrado campo fértil para su acción a partir del desgaste de los partidos políticos como articuladores de las demandas; sin embargo, sus formas de operación resultan efectivas en la medida en que se encuentran con arquitecturas institucionales determinadas, particularmente en la forma de estructurarse de la rama legislativa del gobierno.

La forma de operación que seleccione un grupo de interés, con la finalidad de orientar la política pública a sus demandas, estará relacionada con las posibilidades que la arquitectura institucional le otorgue para alcanzar sus objetivos; el gran pendiente en este sentido es la definición y el desarrollo, dentro de la arena institucional, de esquemas más transparentes y más confiables para el uso de herramientas como el cabildeo y la movilización.

A pesar de lo ilustrativo que resultó entrevistar a los actores involucrados en el proceso de reforma, así como de algunas conclusiones sobre la evidencia encontrada, la investigación revela también algunos pendientes y marca pistas para indagar en el futuro sobre ejes de la ciencia política; esta condición se deriva del dinamismo con que las sociedades se mueven, además de las constantes modificaciones en el entorno político en diferentes estratos.

Un asunto por resolver en nuevas líneas de investigación es la relación entre grupos de interés y partidos políticos, principalmente porque ambos se encuentran en escalas diferentes de la organización política y estos últimos han sido desplazados por los grupos en la orientación de las demandas; resulta interesante determinar las condiciones por las que una escala informal [grupos de interés] sustituye a otra que es más formal y estructurada [partidos políticos], así como las consecuencias que esto tiene para el sistema político.

Los cambios referidos, en la articulación de demandas sociales, se suman a las modificaciones en los escenarios de reparto del poder. Ya se ha dicho que ahora la política se hace desde lo local y eso orillará a prestar más atención en los fenómenos que ocurren en el nivel subnacional, de tal manera que las dinámicas políticas deben contextualizarse y enmarcarse en los elementos que cada entidad federativa presenta; la reforma educativa ilustró que no siempre las decisiones del centro y los pactos nacionales se traducen en decisiones locales, por lo que será importante mantener monitoreados a los actores que se mueven en la escala estatal para determinar si se consolida su influencia en otros segmentos de la agenda pública.



## BIBLIOGRAFÍA

- Abal, J. M. (2003). Análisis comparado del desempeño institucional de tres gobiernos locales: una propuesta metodológica. *Desarrollo Económico*, 135 - 157.
- Aguerrondo, I. (2017). La "cuestión docente" hoy. Entre la lógica de la eficacia y la gobernabilidad del sistema educativo. En G. Del Castillo, & G. Valenti, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. (págs. 51 - 64). México: FLACSO.
- Aguiar, A. (2009). Democracia sin Estado de Derecho. el Ministerio Público en México. *El Cotidiano*, 23 - 36.
- Aguiar, A. (2019). *Gobierno y política judicial en México*. México: Fontamara / IJ-UNAM / TEPJF.
- Aguilar, L. F. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 187 - 213.
- Aguilera, R. M. (2011). Identidad y diferenciación entre método y metodología. *Estudios Políticos*, 81 - 103.
- Ai Camp, R. (2006). *Las élites del poder en México*. México: Siglo XXI editores.
- Aixalá, J., & Gema, F. (2007). A model of growth augmented with institutions. *Economic Affairs*, 71 - 74.
- Alcántara, A. (2008). Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982 - 2006. *Revista Iberoamericana de Educación*, 147 - 165.
- Almond, G. A. (1963). A comparative study of interest groups and the political process. En H. Eckstein, & D. E. Apter, *Comparative politics* (págs. 397 - 408). New York: Free Press.
- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. México, D. F. : Prometeo.

- Andrade, P., & Nichols, E. (2017). La relación entre capacidad y autoridad en el Estado. La construcción de un Estado "excepcionalista" en Ecuador. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 1-24.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability. Evidence, analysis, action*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Aranda, J. (28 de septiembre de 2015). *La Jornada*. Obtenido de Invalida SCJN artículos de la ley educativa de Zacatecas: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/09/28/invalida-scn-articulos-de-la-ley-educativa-de-zacatecas-4305.html>
- Arellano, A. (2009). Empresarios y cambio político en Jalisco. *Política y sociedad*, 41 - 54.
- Arellano, D. (2010). El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales. En M. Merino, & G. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública* (págs. 61 - 92). México, D. F. : Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, D., & Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. México, D. F.: Instituto Federal Electoral.
- Arnaut, A. (2017). Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente. En G. Del Castillo, & G. Valenti, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. (págs. 33 - 49). México: FLACSO.
- Avritzer, L., & Ramos, A. (2016). Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, 1 - 15.
- Badia, J. F. (1966). Los grupos de presión. *Revista de estudios políticos*, 101 - 138.
- Badia, J. F. (1977). Grupos de interés, de promoción y de presión: institucionalización de los grupos de presión. *Revista de estudios políticos*, 9 - 44.
- Báez, A. (2016). El Pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano. En H. Zamitiz, *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013 - 2014*. (págs. 23 - 56). México: Ediciones La Biblioteca - UNAM.
- Barba, C., & Valencia, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 47 - 76.

- Bartolini, S. (1996). Metodología de la investigación política. En G. Pasquino, *Manual de ciencia política* (págs. 39-78). Madrid, España: Alianza Universidad Textos.
- Basabe-Serrano, S., Pachano, S., & Mejía, A. (2010). La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador. *Revista de Ciencia Política*, 65 - 85.
- Bazdresch-Parada, M. (2013). La contradictoria construcción de la sociedad mexicana. Reflexión y seis estampas para ilustrar un argumento. *Análisis plural*, 179 - 194.
- Béjar, L. (2016). Proceso legislativo y sociedad civil organizada: el Pacto por México. En H. Zamitiz, *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013 - 2014*. (págs. 127 - 142). México: Ediciones La Biblioteca - UNAM.
- Bensusán, G., & Tapia, L. A. (2017). Los problemas de la implementación de la "reforma educativa". En G. Del Castillo, & G. Valenti, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. (págs. 101 - 116). México : FLACSO.
- Bentley, A. (1967). *The process of government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Berthin, G. (2010). *Gobernabilidad local y descentralización: ¿El nuevo espacio para la democracia de ciudadanía en América Latina y el Caribe?* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Bonal, X. (2002). Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 3 - 35.
- Borjas, H. A. (2015). Calidad de la democracia en gobiernos locales: problemas y perspectivas en México. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 75-99.
- Bracho, T. (2017). Evaluación y política educativa. Preguntas centrales y algunas respuestas en el marco de la actual reforma educativa en México. En G. Del Castillo, & G. Valenti, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. (págs. 163 - 171). México: FLACSO.
- Burstein, P., & Linton, A. (2002). The impact of political parties, interest groups, and social movement organizations on public policy: some recent evidence and theoretical concerns. *Social Forces*, 381 - 408.

- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, 753 - 784.
- Calderón, D. (2014). Diagnosticar y exigir, reconocer y proponer: las claves del IDEI 2013. En M. P. A.C., *Diagnosticar, Exigir y Proponer. IDEI: Índice de Desempeño Educativo Incluyente*. (págs. 9-20). México, DF: MEXICANOS PRIMERO VISIÓN 2030, A.C.
- Camacho, S. (2001). Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y resultados del ANMEB. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 401 - 423.
- Cámara de Diputados. (11 de diciembre de 2012). Gaceta Parlamentaria. *Iniciativas del titular del Poder Ejecutivo federal con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de educación*. Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D. F., México.: LXII Legislatura.
- Cárdenas, M. (2010). State capacity in Latin America. *Economía*, 1 - 45.
- Cárdenas, M. (19 de septiembre de 2015). *Semanario Conciencia Pública*. Obtenido de Educación: <http://concienciapublica.com.mx/jalisco-2/aterriza-reforma-educativa-en-jalisco/>
- Casar, M. A., & Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México, D. F.: CIDE.
- Cejudo, G. M., & Zabaleta, D. (2009). *La calidad de gobierno: una definición basada en los atributos del ejercicio del poder*. México, D. F.: CIDE.
- Cejudo, G., Sánchez, G., & Zabaleta, D. (2010). La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso Jalisco. En D. Gómez, *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas* (págs. 83-134). México, D. F.: Porrúa.
- Chavoya, M. L. (1995). *Poder sindical en Jalisco: la sección 47 del SNTE*. Guadalajara, Jal.: Universidad de Guadalajara.
- CHIH-001. (25 de mayo de 2017). Sindicato. (A. Morales, Entrevistador)
- CHIH-002. (21 de junio de 2017). Legislador. (A. Morales, Entrevistador)
- CHIH-003. (7 de agosto de 2017). Legislador. (A. Morales, Entrevistador)
- CHIH-004. (5 de marzo de 2018). Legislador. (A. Morales, Entrevistador)



- CHIH-005. (13 de marzo de 2018). Sociedad civil. (A. Morales, Entrevistador)
- CIDE. (2014). *Sistema Educativo Mexicano. Normatividad, estructura y gasto*. México, D. F.: Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas.
- CIEP - SXE. (23 de Octubre de 2015). *Suma por la educación*. Obtenido de Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A. C.: <http://www.sumaporlaeducacion.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/Distribuci%C3%B3n-y-efectos-del-gasto-p%C3%ABlico-en-educaci%C3%B3n-en-M%C3%A9xico.pdf>
- CLAD. (31 de octubre de 2008). Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública. *XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. San Salvador, El Salvador: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Clearly, R. M. (2007). Electoral competition, participation and government responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science*, 283 - 299.
- Cleary, M. R. (2003). Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos. *Política y gobierno*, 183 - 217.
- Clucas, R. A., & Valdini, M. E. (2015). *The character of democracy. How institutions shape politics*. New York: Oxford University Press.
- Coffé, H., & Geys, B. (2005). Institutional performance and social capital: an application to the local government level. *Journal of Urban Affairs*, 485 - 501.
- Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Congreso de Chihuahua. (12 de marzo de 2014). Diario de los debates del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. *LXIV Legislatura*. Chihuahua, Chihuahua, México: H. Congreso del Estado de Chihuahua.
- Congreso de Chihuahua. (28 de julio de 2016). *H. Congreso del Estado de Chihuahua*. Obtenido de LXIV Legislatura: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/>
- Congreso de Jalisco. (27 de febrero de 2014). Sesión Extraordinaria LX Legislatura. *Diario de los debates del Congreso de Jalisco*, págs. 1153-1164.
- Congreso del Estado de Chihuahua. (2013). *Diario de los Debates 11 de enero de 2013*. Chihuahua, México: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

- Consejo Rector del Pacto por México. (2012). *Documento Resumen del Pacto por México*. México: Presidencia de la República. Obtenido de <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/paginas-oficiales-de-pacto-por-mexico#documentos>
- Controversia Constitucional promovida por la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal, en contra de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Zacatecas, 48/2014 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 28 de septiembre de 2015).
- Dahl, R. (2010). *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una sociedad estadounidense*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- De Alba, A. C., & Gómez, D. (2010). Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo. En D. Gómez, *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas* (págs. 51 - 81). México: MA Porrúa.
- De Haro, A., & Barrera, I. J. (2014). IDEI 2013 y avance estatal desde 2009. En M. P. A.C., *Diagnosticar, Exigir y Proponer. IDEI: Índice de Desempeño Educativo Incluyente*. (págs. 21-118). México, DF: MEXICANOS PRIMERO VISIÓN 2030, A.C.
- Del Castillo, G. (2017). El Servicio Profesional Docente: los ejes de discusión y debate. En G. Del Castillo, & G. Valenti, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado* (págs. 13 - 17). México: FLACSO.
- Del Castillo, G., & Valenti, G. (2017). *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. México: FLACSO.
- Díaz, A. (2006). Estudio introductorio: gobiernos locales en México, procesos inconclusos y retos hacia adelante. En A. Díaz, *Gobiernos locales* (págs. 17 - 38). México: Siglo XXI editores.
- Díez, F., Medrano, M. L., & Díez, E. P. (2008). Los grupos de interés y la presión medioambiental. *Cuadernos de Gestión*, 81-96.
- Dogan, M., & Pelassy, D. (1990). *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics (Comparative Politics & the International Political Economy)*. Estados Unidos: CQ Press.
- Eckstein, H. (1963). Group theory and the comparative study of pressure groups. En H. Eckstein, & D. E. Apter, *Comparative politics* (págs. 389 - 397). New York: Free Press.

- Eckstein, H. (1963). The determinants of pressure group politics. En H. Eckstein, & D. E. Apter, *Comparative politics* (págs. 408 - 421). New York: Free Press.
- Espinoza, R., & Johansson, S. (2016). El Pacto por México y los organismo financieros internacionales, 2012 - 2013. En H. Zamitiz, *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013 - 2014*. (págs. 77 - 108). México: Ediciones La Biblioteca - UNAM.
- Excelsior. (11 de enero de 2013). *EXCELSIOR*. Obtenido de Nacional: <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/11/nacional/878968>
- Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *POLIS*, 87 - 124.
- Fayt, C. S. (2002). *Teoría de la política en el siglo XXI. La política, el poder y el Estado. La democratización y la democracia*. Buenos Aires: La Ley .
- Fernández, M. (2014). *Censo educativo. Radiografía del dispendio presupuestal*. México, D. F.: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C.
- Fierro, J. O. (23 de septiembre de 2015). *El Universal*. Obtenido de Nación: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/09/23/estados-deben-acatar-la-reforma-educativa>
- Fiszbein, A. (1997). The emergence of local capacity: lessons from Colombia. *World Development*, 1029 - 1043.
- Flamand, L., & Moreno, C. (2014). *Seguro popular y federalismo en México. Un análisis de política pública*. México, DF: CIDE.
- Flores, A. (2015). Surgimiento y permanencia del Partido Nueva Alianza en el sistema de partidos en México. *Espacios Públicos*, 59 - 88.
- Fogel, K. (2006). Oligarchic family control, social economic outcomes and the quality of government. *Journal of International Business Studies*, 603 - 622.
- Gamboa, C. (2007). *Reforma educativa. Marco Teórico Conceptual, de antecedentes Históricos jurídicos, de las principales propuestas de modificación a la Ley General de Educación turnadas a la Comisión en la materia [...]*. México, DF: CESOP - Cámara de Diputados.
- Garduño, V. (1 de junio de 2015). *Educación Futura*. Obtenido de Periodismo de interés público: <http://www.educacionfutura.org/la-reforma-educativa-no-esta-muerta-snte/>

- Gentili, P., Suárez, D., Stubrin, F., & Gindín, J. (2004). Reforma educativa y luchas docentes en América Latina. *Educ. Soc. Campinas*, 1251 - 1274.
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de los datos cualitativos en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Gobierno de Chihuahua. (25 de marzo de 2014). Iniciativa de reforma al decreto 401/2014 II P. O. en materia educativa. *Exposición de motivos (B)*. Chihuahua, Chihuahua, México: Despacho del Ejecutivo Estatal.
- Gobierno de Chihuahua. (25 de febrero de 2014). Iniciativa de reforma y adición a la Ley Estatal de Educación. *Exposición de motivos (A)*. Chihuahua, Chihuahua, México: Despacho del Ejecutivo Estatal.
- Gobierno de Jalisco. (8 de marzo de 2016). *Secretaría de Educación*. Obtenido de <http://estudiaen.jalisco.gob.mx/evaluacion-educativa/presentaci%C3%B3n>
- Gobierno de Zacatecas. (18 de octubre de 2013). *Gobierno del Estado de Zacatecas*. Obtenido de <http://www.zacatecas.gob.mx/index.php/2013/10/18/firman-seduzac-y-snte-acuerdo-de-zacatecas-por-la-educacion/>
- Gómez, C. A. (2005). Influencia de los grupos de interés y asociación en las reformas y los sistemas de salud. *Gerencia y políticas de salud*, 62-80.
- Gómez, J. d. (2008). El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución. *Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad*, 97-124.
- Gvirtz, S., Dufour, G., Román, M., Turbay, C., Valdivia, N., Díaz, H., . . . Lajo, R. (2009). Los actores de nivel intermedio en el gobierno de la educación. Un estudio exploratorio sobre Argentina, Colombia, Chile y Perú. En F. Mariñez, & V. Garza, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. (págs. 209-241). México, D. F.: Porrúa.
- H. Congreso de la Unión. (2013). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. México: Diario Oficial de la Federación.
- H. Congreso de Zacatecas. (3 de mayo de 2016). *Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*. Obtenido de LXI Legislatura: <http://www.congreso Zacatecas.gob.mx/o/Inicio>

- H. Congreso del Estado de Chihuahua. (2014). *Ley Estatal de Educación*. Chihuahua: Periódico Oficial del Estado .
- Helmke, G., & Ríos Figueroa, J. (2010). *Tribunales constitucionales en América Latina*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Hernández, C. (2016). Reforma educativa en México: acuerdo político, decisiones políticas y acciones colectivas, 2012 - 2013. En H. Zamitiz, *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013 - 2014*. (págs. 165 - 185). México: Ediciones La Biblioteca - UNAM.
- Hernández, F. (31 de julio de 2015). *Informador.mx*. Obtenido de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/606428/6/maestros-de-jalisco-entregan-amparos-contra-reforma-educativa.htm>
- Hernández, L. (5 de noviembre de 2013). *RegeneraciónMX*. Obtenido de <http://regeneracion.mx/la-marcha-de-zacatecas-por-luis-hernandez-navarro/>
- Hernández, L. (29 de febrero de 2016). *Excélsior*. Obtenido de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/29/1077941>
- Hernández, M., & Del Tronco, J. (2017). Reforma Educativa 2013: Negociación efectiva y ¿deliberación? En M. Hernández, & L. P. Parra, *Cabildeo Ciudadano y democracia en México. 10 años de sociedad civil e incidencia efectiva*. (págs. 295-335). México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Hevia, F. J. (2015). Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno - ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 107 - 134.
- Holmberg, S., Rothstein, B., & Nasiritousi, N. (2009). Quality of government: what you get. *Annual Review of Political Science*, 135-161.
- Huther, J., & Shah, A. (1998). *Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization*. Washington: World Bank Policy Research.
- IEE Chihuahua. (29 de julio de 2016). *Instituto Estatal Electoral Chihuahua*. Obtenido de [http://www.ieechihuahua.org.mx/\\_estad%C3%ADsticas\\_electorales](http://www.ieechihuahua.org.mx/_estad%C3%ADsticas_electorales)

- IEPCJ. (1 de julio de 2012). *Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco*. Obtenido de Resultados Electorales: <http://www.iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales>
- INEGI. (2016). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015*. México, D. F. : Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Islam, R. (2003). *Do more transparent governments govern better?* Washington: World Bank Policy Research.
- Islam, R. (2006). Does more transparency go along with better governance? *Economics & Politics*, 121 - 167.
- Islas, J. (2012). *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje de las ciencias sociales*. México, D. F.: TAURUS.
- Issacharoff, S., & Peterman, J. (2013). Special interest after citizens united: acces, replacement, and interest group response to legal change. *The Annual Review of Law and Social Science*, 185-205.
- JAL-001. (10 de julio de 2017). Sociedad civil. (A. Morales, Entrevistador)
- JAL-002. (8 de septiembre de 2017). Sociedad civil. (A. Morales, Entrevistador)
- JAL-003. (26 de febrero de 2018). Legislador. (A. Morales, Entrevistador)
- JAL-004. (26 de febrero de 2018). Legislador. (A. Morales, Entrevistador)
- JAL-005. (27 de septiembre de 2018). Sindicato. (A. Morales, Entrevistador)
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (2012). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Estados Unidos: Harper Collins College Publishers.
- Knack, S. (2001). Aid dependence and the quality of governance: cross - country empirical tests. *Southern Economic Journal*, 310 - 329.
- Knack, S. (2002). Social capital and the quality of government: evidence from the states. *American Journal of Political Science*, 772 - 785.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. España: Ediciones Morata S. L. .

- Las Noticias. (20 de septiembre de 2013). *Las Noticias Ya!* Obtenido de <http://lasnoticiasya.com/2013/09/pide-snte-en-zacatecas-armonizar-leyes-federales-con-locales-en-reforma-educativa/>
- Latapí, P. (24 de febrero de 2019). *La política educativa del Estado mexicano desde 2002*. Obtenido de Revista Electrónica de Investigación Educativa, 6 (2) : <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>
- Leech, B. L. (2010). Lobbying and influence. En M. L. Sandy, & J. M. Berry, *The Oxford handbook of american political parties and interest groups*. (págs. 534 - 551). Oxford: Oxford University Press.
- Lieberson, S. (1991). Small N's and big conclusions: an examination of the reasoning in comparative studies based on a small number of cases. *Social Forces*, 307 - 320.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, 682-693.
- Loaeza, S., & Prud'homme, J.-F. (2010). Instituciones y procesos políticos. En A. Arnaut, & S. Giorguli, *Los grandes problemas de México. Volumen 14* (págs. 11 - 22 ). México, D. F.: El Colegio de México A. C. .
- López, J. d., & Gómez, D. (2010). Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales en México: un mapa de su diversidad. En D. Gómez, *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas* (págs. 209 - 278). México: MA Porrúa.
- López-Ayllón, S., & Fix-Fierro, H. (2000). ¡Tan cerca, tan lejos! Estado de Derecho y cambio jurídico en México (1970 - 1999). *Boletín de Derecho Comparado*, 155 - 267.
- Lowi, T. J. (1979). *The end of liberalism. The second republic of the United States*. New York: W. W. Norton & company.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mariñez, F. (2009). La política pública en la democratización. Una reflexión para América Latina. En F. Mariñez, & V. Garza, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. (págs. 557-561). México, D. F.: Porrúa.

- Martínez, J. (2010). *México y sus gobiernos estatales. Dimensión de su administración y resultados de la gerencia pública*. México: Porrúa.
- McConnell, G. (1966). *Private power and american democracy*. New York: Alfred A. Knopf.
- McGrath, C. (2008). The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union. *Journal of Public Affairs*, 15-32.
- Medina, I. (2009). *¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)*. Barcelona, España: Instituto de Ciencias Políticas.
- Mendíaz, M. G. (2004). El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo. "*Lecturas para una Sociología del Estado: desde el pensamiento clásico al contemporáneo*". (págs. 1 - 43). Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Méon, P. G., & Weill, L. (2005). Does better governance foster efficiency? An aggregate frontier analysis. *Economics of Governance*, 75 - 90.
- Mexicanos Primero. (2014). *La evaluación universal*. México, D. F.: Mexicanos Primero, A. C.
- México Evalúa. (10 de marzo de 2016). *México Evalúa*. Obtenido de <http://mexicoevalua.org/nosotros/>
- Mills, C. W. (2013). *La élite del poder*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Miranda, F. (2017). Balance y desafíos de la evaluación en el contexto de la reforma educativa en México. En G. Del Castillo, & G. Valenti, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. (págs. 179 - 182). México: FLACSO.
- Mocan, N. (2004). *What determines corruption? International evidence from micro data*. United States: National Bureau of Economic Research.
- Montecinos, E. (2005). Instituciones políticas y participación social en el espacio local. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 3 - 14.
- Montoro, R. (1997). La reforma del Estado de bienestar: derechos, deberes e igualdad de oportunidades. *REIS*, 9 - 41.
- Morata, F., & Noferini, A. (2014). *Gobernanza y capacidades institucionales en la frontera pirenaica (WP 326)*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.



- Moreno, C. (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa. El desempeño de los gobiernos municipales en México*. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
- Morlino, L. (2014). *Introducción a la investigación comparada*. España: Alianza Editorial.
- NAC-001. (23 de junio de 2016). Sociedad Civil. (A. Morales, Entrevistador)
- NAC-002. (24 de junio de 2016). Legislador. (A. Morales, Entrevistador)
- NAC-003. (9 de agosto de 2016). Legislador. (A. Morales, Entrevistador)
- NAC-004. (20 de octubre de 2016). Legislador. (A. Morales, Entrevistador)
- NAC-005. (15 de diciembre de 2015). Sindicato. (A. Morales, Entrevistador)
- NAC-006. (12 de enero de 2016). Funcionario. (A. Morales, Entrevistador)
- Navarro, C. (2012). Élités políticas y desafíos de la democracia local. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 9 - 13.
- Nohlen, D. (2011). El contexto en el análisis politológico. *Intersticios sociales*, 1 - 20.
- Nolte, D. (2005). América Latina: ¿instituciones políticas en crisis? *Diálogo Político*, 197 - 221.
- Oliva, M. -A., & Batiz, L. A. (2002). Political institutions, capital flows and developing country growth: an empirical investigation. *Review of Development Economics*, 248 - 262.
- Olson, M. (1971). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Boston: Harvard University Press.
- Ornelas, C. (2014). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Panbianco, A. (2002). Comparación y explicación. En G. Sartori, & L. Morlino, *La comparación en las ciencias sociales*. (págs. 81-104). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Panizza, H. (2001). Electoral rules, political systems and institutional quality. *Economics & Politics*, 311 - 342.
- Pardo, M. d. (2017). La difícil profesionalización del magisterio por la vía "profesional". En G. Del Castillo, & G. Valenti, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. (págs. 19 - 23). México: FLACSO.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

- Patrón, F., & Camacho, O. (2017). Legislaturas estatales en México. Un análisis de los cambios y la profesionalización legislativa. En M. Montaña, & F. Patrón, *Élites Parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. (págs. 25-65). México: Tirant Lo Branch - Universidad de Guanajuato.
- Pérez, M. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales. Los límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo - Legislativo. *Andamios*, 253 - 278.
- Pérez-Liñán, A. (2010). El método comparativo y el análisis de las configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 125 - 148.
- POE Chihuahua. (15 de marzo de 2014). Folleto Anexo al Periódico Oficial del Estado de Chihuahua. *Decreto 401/2014 II P. O. del H. Congreso del Estado de Chihuahua mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Estatal de Educación*. Chihuahua, Chihuahua, México: Secretaría General de Gobierno: Chihuahua.
- POE Zacatecas. (2 de abril de 2014). Ley de Educación del Estado de Zacatecas. Zacatecas, Zacatecas, México: Coordinación General Jurídica del Estado de Zacatecas.
- Poggi, M. (2017). Evaluación y políticas de mejora educativa en América Latina. En G. Del Castillo, & G. Valenti, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. (págs. 141 - 154). México: FLACSO.
- Porras, J. M. (2012). La arquitectura institucional de la Unión Europea: consideraciones críticas tras su reforma en el tratado de Lisboa. *Revista de Estudios Políticos*, 125 - 166.
- Presidencia de la República. (24 de Octubre de 2015). *Reformas en Acción*. Obtenido de [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_EDUCATIVA.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf)
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Proenza, D. (2014). Atributos de capacidad institucional: posibles instrumentos para gestionar a nivel local en Cuba hoy. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 87 - 99.

- Przeworski, A., & Curvale, C. (2007). Capítulo III. Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo. En J. L. Machinea, & N. Serra, *Visiones del desarrollo en América Latina* (págs. 157 - 195). Santiago: CEPAL.
- Puente, K. (2011). La transparencia legislativa local en México. En L. d. Martí, *Temas selectos de Transparencia y Acceso a la Información* (págs. 159 - 189). Veracruz, México: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Estados Unidos: Princeton University Press.
- Ragin, C. C. (2014). *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. United States: University of California Press.
- Ragin, C. e. (2001). La metodología en ciencia política. En R. Goddin, *Nuevo manual de ciencia política* (págs. 1081 - 1109). España: ISTMO.
- Ramírez, J. d. (2011). Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco. . *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 63 - 102.
- Reforma Educativa Jalisco. (7 de mayo de 2013). *Reforma Educativa Jalisco*. Obtenido de Resultados preliminares del foro Reforma Educativa: Corresponsabilidad del Estado, Maestros, Padres de Familia y Alumnos.: <https://reformaeducativajalisco.wordpress.com/>
- Reveles, F. (2011). Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas. *Estudios Políticos*, 11 - 30.
- Reynoso, D. (2010). Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988 - 2006). *Revista Mexicana de Sociología*, 113 - 139.
- Ríos - Figueroa, J., & Soto, L. F. (2017). Competencia electoral e independencia judicial en los estados de México, 1985 - 2014. *Revista Mexicana de Sociología*, 237 - 318.
- Rivera, G. (7 de mayo de 2014). *24 Horas*. Obtenido de Diario sin límites: <http://www.24-horas.mx/aprobo-zacatecas-ley-de-educacion-en-fast-track/>

- Rodríguez - García, M. J., & Navarro, C. (2016). Gobernanza local comparada: el análisis de los patrones de influencia en los sistemas políticos locales. *Revista Especializada en Investigación Sociológica*, 127 - 142.
- Rodríguez, L. C., & Pineda, N. (2008). Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales. *Revista Legislativa de Ciencias Sociales y de Opinión Pública*, 195 - 223.
- Rothstein, B. (2001). Las instituciones políticas: una visión general. En R. Goodin, & H.-D. Klingemann, *Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo I.* (págs. 199 - 246). Madrid: Ediciones Istmo, S. A.
- Ruiz, J. M. (27 de enero de 2016). *EL MEXICANO*. Obtenido de <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n4064541.htm>
- Salas, I. A., & Murillo, F. (2013). Modelo para analizar la calidad de gobierno: insumos, procesos y resultados. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 159 - 178.
- Salisbury, R. H. (1975). Interest groups. En F. I. Greenstein, & N. W. Polsby, *Handbook of political science, Vol. 4, Nongovernmental politics* (págs. 171 - 228). United States: Addison-Wesley.
- Saltalamacchia, H. R., & Ziccardi, A. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de Sociología*, 31 - 97.
- Sánchez, J. S. (2014). Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998 - 2014. *Estudios Políticos*, 115 - 142.
- Sandholtz, W., & Koetzle, W. (1998). *Accounting for corruption: Economic structure, democratic norms, and trade*. Irvine, CA: Center for the Study of Democracy, University of California at Irvine.
- Santibáñez, L. (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 419-443.
- Santibáñez, L., & Martínez, J. F. (2010). Políticas de incentivos para maestros: carrera magisterial y opciones de reforma. En A. Arnaut, & S. Giorguli, *Los grandes problemas de México, Volumen 7* (págs. 125 - 158). México, D. F.: El Colegio de México, A. C. .

- Sartori, G. (1984). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Schattschneider, E. (1960). *The semi-sovereign people: a realist's view of democracy*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schmitter, P. (1974). Still the century of corporatism? *The review of politics*, 85 - 131.
- SEP. (19 de mayo de 1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. *Diario Oficial de la Federación*, págs. 4 - 14.
- Servín, R., & León, I. (1 de mayo de 2014). *El Financiero*. Obtenido de Sociedad: <http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/nuevas-controversias-por-reforma-educativa-ahora-contra-zacatecas-y-bc.html>
- Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2000). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. *Desarrollo Económico*, 425 - 464.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2007). Capítulo II. Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. En J. L. Machinea, & N. Serra, *Visiones del desarrollo en América Latina* (págs. 77 - 156). Santiago: CEPAL.
- Subirats, J. (2006). El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana. En A. Díaz, *Gobiernos locales* (págs. 39 - 54). México: Siglo XXI editores.
- Suma por la educación. (10 de marzo de 2016). *Suma X la educación*. Obtenido de La sociedad abriendo espacios a la calidad educativa: [http://www.sumaporlaeducacion.org.mx/que\\_es.html](http://www.sumaporlaeducacion.org.mx/que_es.html)
- Sung, H.-E. (2004). Democracy and political corruption: A cross - national comparison. *Crime, Law and Social Change*, 179 - 194.
- Svallfors, S. (2013). Government quality, egalitarianism, and attitudes to taxes and social spending: a European comparison. *European Political Science Review*, 363-380.
- Teisman, D. (2002). *Decentralization and the quality of government*. Los Ángeles, CA: Department of Political Science, University of California at Los Angeles.

- Toribio, L. (9 de abril de 2014). *Excelsior*. Obtenido de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/09/953151>
- Torres, J. (2011). Posibilidades, logros y desafíos de la implementación de modelos de calidad en los gobiernos latinoamericanos. *Estudios Gerenciales*, 33 - 57.
- Truman, D. B. (1951). *The governmental process. Political interests and public opinion*. New York: Alfred A. Knopf.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Uribe, G. (2017). Implementación de las políticas en evaluación educativa. Una mirada desde el estado de Guerrero. En G. Del Castillo, & G. Valenti, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. (págs. 173 - 178). México: FLACSO.
- Valenti, G. (2017). Los ejes del debate sobre las "implicaciones laborales del Servicio Profesional Docente": ¿existen restricciones para el mejor desempeño? En G. Del Castillo, & G. Valenti, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. (págs. 67 - 75). México : FLACSO.
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. *Revista EURE*, 213 - 237.
- Vargas, I. (2011). La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos. *Revista CAES*, 119 - 139.
- Villoria, M. (2011). ¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI. *XVI Congreso Internacional sobre la reforma del Estado y la administración pública* (pág. 25). Asunción, Paraguay: CLAD.
- ZAC-001. (23 de mayo de 2017). Legislador. (A. Morales, Entrevistador)
- ZAC-002. (7 de julio de 2017). Legislador. (A. Morales, Entrevistador)
- ZAC-003. (13 de octubre de 2017). Sindicato. (A. Morales, Entrevistador)
- ZAC-004. (16 de noviembre de 2017). Legislador. (A. Morales, Entrevistador)
- Zamitz, H. (2016). Introducción: ¿Cuál es el significado del Pacto por México en el gobierno de Enrique Peña Nieto? En H. Zamitz, *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013 - 2014* (págs. 9 - 20). México: Ediciones La Biblioteca - UNAM.

- Zorrilla, M., & Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Revista Electrónica Sinéctica*, 1-30.
- Zurbruggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 67 - 83.
- Zurbruggen, C. (2009). Estado, políticas públicas y desarrollo. El caso uruguayo. En F. Mariñez, & V. Garza, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. (págs. 435-463). México, D. F.: Porrúa.





## **ANEXOS**

### **ANEXO 1. GUÍAS DE ENTREVISTA CUALITATIVA**

Anexo 1A. Guía de entrevista cualitativa (empresarios).

Anexo 1B. Guía de entrevista cualitativa (sindicato).

Anexo 1C. Guía de entrevista cualitativa (legisladores).

## ANEXO 1A. GUÍA DE ENTREVISTA CUALITATIVA (EMPRESARIOS)

### Fecha

<b>Área de Gobierno</b>	
<b>Entidad Federativa</b>	
<b>Número de Entrevista</b>	

1. ¿Le parece que la reforma educativa en su estado se encuentra armonizada con las disposiciones federales?
2. ¿Cuál fue su papel en el proceso de legislación de la reforma educativa en su estado?
3. ¿Qué otros actores se consideran relevantes en el proceso?
4. ¿Cuáles fueron los mecanismos que utilizaron esos actores para acercarse al proceso?
5. ¿Podría decirme a qué actores sociales, económicos o políticos identifica dentro del proceso de aprobación de la reforma educativa?
6. ¿Hubo participación de los sectores sociales en la reforma educativa estatal? ¿Cuáles?
7. ¿Existieron propuestas alternativas de reforma en su estado?
8. ¿Cuáles fueron los grupos que impulsaron la reforma educativa en su estado? ¿Cuáles se opusieron a ella?
9. ¿Cuál fue el papel de la secretaría de educación estatal en el proceso de la reforma educativa local? ¿Influyeron sus funcionarios?
10. ¿Sabe si se hicieron consultas con otros estados para compartir experiencias e iniciativas? ¿Con cuáles? ¿Conoce cuál fue el resultado del intercambio de información entre estados?
11. ¿Existen condiciones presupuestales para la autonomía estatal en materia educativa? ¿Cuáles son sus fortalezas? ¿Cuáles sus debilidades?
  - A. ¿Podría describir el proceso para elaborar/modificar/deliberar la iniciativa?
  - B. ¿Quién presentó la iniciativa de ley para reformar la normatividad local en materia educativa?
  - C. ¿Cuáles fueron las principales modificaciones que se hicieron al proyecto presentado originalmente?

- D. ¿Conoce cuál fue el proceso para la discusión de la iniciativa en el poder legislativo?  
¿Podría describirlo?

## ANEXO 1B. GUÍA DE ENTREVISTA CUALITATIVA (SINDICATO)

### Fecha

<b>Área de Gobierno</b>	
<b>Entidad Federativa</b>	
<b>Número de Entrevista</b>	

1. ¿Le parece que la reforma educativa en su estado se encuentra armonizada con las disposiciones federales?
2. ¿Cuál fue su papel en el proceso de legislación de la reforma educativa en su estado?
3. ¿Qué otros actores se consideran relevantes en el proceso?
4. ¿Cuáles fueron los mecanismos que utilizaron esos actores para acercarse al proceso?
5. ¿Podría decirme a qué actores sociales, económicos o políticos identifica dentro del proceso de aprobación de la reforma educativa?
6. ¿Hubo participación de los sectores sociales en la reforma educativa estatal? ¿Cuáles?
7. ¿Existieron propuestas alternativas de reforma en su estado?
8. ¿Cuáles fueron los grupos que impulsaron la reforma educativa en su estado? ¿Cuáles se opusieron a ella?
  - A. ¿Podría describir el proceso para elaborar/modificar/deliberar la iniciativa?
  - B. ¿Quién presentó la iniciativa de ley para reformar la normatividad local en materia educativa?
  - C. ¿Cuáles fueron las principales modificaciones que se hicieron al proyecto presentado originalmente?
  - D. ¿Conoce cuál fue el proceso para la discusión de la iniciativa en el poder legislativo?  
¿Podría describirlo?
  - E. ¿Cuál fue el papel de la secretaría de educación estatal en el proceso de la reforma educativa local? ¿Influyeron sus funcionarios?

- F. ¿Sabe si se hicieron consultas con otros estados para compartir experiencias e iniciativas? ¿Con cuáles? ¿Conoce cuál fue el resultado del intercambio de información entre estados?
- G. ¿Existen condiciones presupuestales para la autonomía estatal en materia educativa? ¿Cuáles son sus fortalezas? ¿Cuáles sus debilidades?

**ANEXO 1C. GUÍA DE ENTREVISTA CUALITATIVA (LEGISLADORES)**

**Fecha**

<b>Área de Gobierno</b>	
<b>Entidad Federativa</b>	
<b>Número de Entrevista</b>	

1. ¿Le parece que la reforma educativa en su estado se encuentra armonizada con las disposiciones federales?
2. ¿Cuáles fueron las principales modificaciones que se hicieron al proyecto presentado originalmente?
3. ¿Qué otros actores se consideran relevantes en el proceso?
4. ¿Cuáles fueron los mecanismos que utilizaron esos actores para acercarse al proceso?
5. ¿Podría describir el proceso para elaborar/modificar/deliberar la iniciativa?
6. ¿Podría decirme a qué actores sociales, económicos o políticos identifica dentro del proceso de aprobación de la reforma educativa?
7. ¿Sabe si se hicieron consultas con otros estados para compartir experiencias e iniciativas? ¿Con cuáles? ¿Conoce cuál fue el resultado del intercambio de información entre estados?
8. ¿Existen condiciones presupuestales para la autonomía estatal en materia educativa? ¿Cuáles son sus fortalezas? ¿Cuáles sus debilidades?
9. ¿Hubo participación de los sectores sociales en la reforma educativa estatal? ¿Cuáles?
10. ¿Existieron propuestas alternativas de reforma en su estado?

11. ¿Cuáles fueron los grupos que impulsaron la reforma educativa en su estado? ¿Cuáles se opusieron a ella?

- A. ¿Cuál fue su papel en el proceso de legislación de la reforma educativa en su estado?
- B. ¿Quién presentó la iniciativa de ley para reformar la normatividad local en materia educativa?
- C. ¿Conoce cuál fue el proceso para la discusión de la iniciativa en el poder legislativo? ¿Podría describirlo?
- D. ¿Cuál fue el papel de la secretaría de educación estatal en el proceso de la reforma educativa local? ¿Influyeron sus funcionarios?



## **ANEXO 2. FORMATO DE CARTA DE SOLICITUD DE ENTREVISTA**

Tlaquepaque, Jalisco; A 3 de abril de 2017

(Nombre del Destinatario).  
Presente.

Con el gusto de saludarle, me dirijo a usted de forma respetuosa para solicitar su colaboración en un proyecto académico, mismo que consiste en la investigación sobre el proceso político de la Reforma Educativa en el contexto local; este trabajo se realiza en el marco del Doctorado en Estudios Científico – Sociales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

El proyecto de investigación analiza las capacidades institucionales de los gobiernos estatales en materia de política educativa y tiene como referente empírico el proceso legislativo de Reforma Educativa en las entidades federativas, a partir de las modificaciones constitucionales de 2013; dados los antecedentes anteriores y, en el contexto local de la reforma, solicito audiencia con usted para desarrollar una entrevista en la que pueda conversarse sobre la ruta de la iniciativa y su perspectiva de la misma para derivar en una política pública.

El objetivo es que la entrevista tenga una duración máxima de 60 minutos en la que se tomaría como base el cuestionario anexo, se grabaría un audio de la entrevista para efectos de transcripción y consulta posterior; sin embargo, este proceso será completamente anónimo y solo se hará referencia al mismo a partir de un número que es asignado con base en el registro consecutivo del material que se recopila, en todo momento se salvaguarda la identidad del entrevistado. De igual forma, el entrevistado puede hacerse acompañar por el personal que juzgue conveniente y que pueda tener interés en el tema.

Para finalizar, pongo a su disposición mis datos de contacto para facilitar la coordinación de la entrevista: mi celular es (656) 274-8061 y mis correos electrónicos son andres.morales@uacj.mx y amoraesarreola@gmail.com; en cualquiera de los medios me dará gusto saludarle nuevamente.

Agradezco de antemano sus atenciones, me es grato quedar a sus órdenes para cualquier aclaración respecto a este tema; quedo en espera de su amable respuesta, y en espera de la confirmación de fecha y hora para la entrevista.

**ATENTAMENTE**

**ANDRÉS MORALES ARREOLA**  
**DOCTORADO EN ESTUDIOS CIENTÍFICO - SOCIALES**





### ANEXO 3. REFERENTES TEÓRICOS DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

Referente	Texto	Planteamiento
<b>Arthur Bentley</b>	<i>"The process of government"</i>	Las posturas de la teoría de Bentley son en el sentido de considerar a los intereses de los grupos como el principal insumo de la política, y de describir y entender al cabildeo como una estrategia de presión y de persuasión; se entendía al gobierno como un proceso en el que los intereses son los jugadores y protagonistas, pero de manera grupal y determinados por las creencias, conductas y personalidad de los individuos que identificaban para agruparse y promover colectivamente sus demandas y expectativas (Bentley, 1967).
<b>David B. Truman</b>	<i>"The governmental process: political interests and public opinion"</i>	Los grupos de interés están basados en actitudes compartidas y su función es la de expresar sus demandas hacia otros grupos de la sociedad, tiene como objetivo el acceso a elementos clave del proceso de decisión gubernamental; concibe al gobierno como un observador no neutral en la arena de competencia entre los intereses, dado que el peso específico de cada fuerza participante inclina la decisión en algún sentido, por lo que el acceso de los grupos a los puntos clave del sistema político es una señal inequívoca de la salud del mismo (Truman, 1951).
<b>C. Wright Mills</b>	<i>"The elite of power"</i>	El poder es resultado de procesos que se insertan en relaciones económicas, políticas y culturales, porque éstas son las que definen las formas específicas por las que los diversos actores ejercen la dominación, se forma así una minoría poderosa que se compone de hombres investidos con posiciones que les permiten tomar decisiones que tienen consecuencias importantes; señala que en la sociedad norteamericana el máximo poder nacional reside los sectores económico, político y militar, incluso las familias, las iglesias y las escuelas se adaptan a estas estructuras que las moldean y, al hacerlo, las convierten en instituciones menores que vuelven medios para sus fines (Mills, 2013).

<p><b>Robert Dahl</b></p>	<p><i>"Who governs?"</i></p>	<p>Las elites políticas negociaban entre sí diversos apoyos y decisiones con base en la petición de sectores diversos, con la particularidad de la existencia de una desigualdad de recursos y de acceso al poder limitada por tres factores fundamentales: 1) los canales de información entre los grupos y los ciudadanos, 2) la lógica electoral en la que los actores políticos debían alinearse a los intereses ciudadanos para minimizar los efectos de la oposición, y 3) las ideas y creencias compartidas reflejadas en la Constitución para evitar los abusos de poder; bajo estas restricciones, la democracia se consideraba imperfecta por la desigualdad económica, personal, educativa, y de interés para convertir a las elecciones y la pluralidad en los mecanismos de mantenimiento de la democracia (Dahl, 2010).</p>
<p><b>Elmer E. Schattschneider</b></p>	<p><i>"The semi-sovereign people"</i></p>	<p>El enfoque considera a los partidos políticos como la gran escala de la organización política, y a los grupos de interés como la pequeña escala; los resultados del juego político dependerán de la escala en que se juegue, y del grado de conflicto político como una medida del nivel de competencia. Se consideró a los grupos de presión como representantes de los grupos empresariales y dominantes de sistema de presión, con lo que éste quedaba sesgado hacia la clase alta; por esta razón se hacía manifiesta la participación de esta clase en las organizaciones de voluntarios, además de volver al sistema de presión como un mecanismo casi exclusivo para este segmento (Schattschneider, 1960).</p>
<p><b>Mancur Olson</b></p>	<p><i>"The logic of collective action"</i></p>	<p>Los individuos racionales con intereses propios actuarán a favor de los intereses grupales si visualizan un beneficio en dicha acción, pero sólo si el grupo es suficientemente pequeño y no existe coacción para impulsarlos; por su parte los miembros de un grupo grande que buscan maximizar sus beneficios personales sólo actuarán en beneficio colectivo si son obligados a hacerlo, o bien si se les ofrece algún incentivo individual que los condiciones a la acción (Olson, 1971).</p>

<p><b>Grant McConnell</b></p>	<p><i>"Private power and American democracy"</i></p>	<p>El poder se descentralizó, de manera geográfica y funcional, para que las decisiones políticas sean responsabilidad de pequeños grupos especializados; esto les permite a los líderes un poder absoluto en virtud de que sus decisiones aplican uniformidad de criterios, con lo que discriminan en favor de las élites y minimizan los valores públicos a partir del argumento de la eficacia (McConnell, 1966).</p>
<p><b>Theodore J. Lowi</b></p>	<p><i>"The end of liberalism"</i></p>	<p>Por grupo de interés se entiende a cualquier organización que intenta influir en las políticas públicas y se encuentra presentes en todas las sociedades, pero con un crecimiento sostenido en los Estados Unidos; esto se atribuye a tres factores importantes: 1) la gran división social del país, 2) el sistema constitucional que estimula la actividad política por el modelo federalista y de división de poderes, y 3) el desgaste de los partidos políticos que han sido desplazados por los grupos de interés como representantes de las necesidades y aspiraciones sociales (Lowi, 1979).</p>
<p><b>Phillipe Schmitter</b></p>	<p><i>"¿Still the century of corporatism?"</i></p>	<p>El corporativismo es queda definido como un sistema de representación en el que las distintas unidades que lo componen son organizadas en categorías diferenciadas y jerarquizadas con el reconocimiento, permiso, o incluso impulso del estado; esto con la finalidad de monopolizar la representación en su respectiva categoría, a cambio de recibir beneficios y de tener control de los líderes y de la articulación de las demandas (Schmitter, 1974).</p>



## **CURRÍCULO DEL ESTUDIANTE**

### 1. Formación académica.

- Ingeniero Electricista por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Maestro en Administración por la Universidad Autónoma de Chihuahua.
- Estudiante del Doctorado en Estudios Científico – Sociales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

### 2. Experiencia profesional.

- Colegio de Bachilleres del Estado de Chihuahua; Subdirector de Plantel.
- Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; Profesor de Asignatura.
- Municipio de Praxedis G. Guerrero, Chihuahua; Secretario del Ayuntamiento.
- Grupo Cementos de Chihuahua; Líder de Equipo Compras.
- Barraza, Electricidad y Vivienda; Jefe del Departamento de Compras y Almacén.
- Conductores Tecnológicos de Juárez; Supervisor de Mantenimiento.
- LEAR Corporation; Practicante de Ingeniería.
- Instituto Federal Electoral; Capacitador – Asistente Electoral.

### 3. Formación Complementaria.

- Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo Local y Regional; ACEP – Fundación Konrad Adenauer.
- Curso de comprensión lectora de francés; Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Seminario “Urban, Regional, and Global Aspects of Development in China”; Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Curso de Presupuesto Basado en Resultados; Auditoría Superior del Estado de Chihuahua.
- Diplomado en Fundamentos de Administración Pública y Manejo de Recursos Gubernamentales; Universidad Autónoma de Chihuahua.