

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

Institutional capacities of State governments and the incidence of interest groups

Andrés Morales Arreola¹

Resumen: Se expone el impacto de los grupos de interés en las capacidades institucionales de los gobiernos estatales en México, deriva de la reforma educativa en las entidades y la heterogeneidad de resultados en los procesos legislativos. Se afirma que los mecanismos de operación de los grupos de interés y la arquitectura institucional local ponen en condición vulnerable a los gobiernos, quienes son presionados por agentes en la toma de decisiones públicas; con lo que se presenta una afectación en las capacidades institucionales, reflejada en las transformaciones que se hacen a las políticas públicas en la materia.

Abstract: This paper exposes the impact of interest groups on the institutional capacities of state governments in Mexico; it is derived from educative reform in the states and the difference of results from federal level regarding legislative process. The operation mechanism of interest groups and institutional arrangement make local governments vulnerable in the public policy making, generating important transformations in the results.

Palabras clave: grupos de interés; capacidades institucionales; reforma educativa; arquitectura institucional.

1. Introducción

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.

La reforma educativa proviene de la iniciativa presentada por Enrique Peña Nieto el 10 de diciembre de 2012 como seguimiento a los acuerdos del Pacto por México, debatida de manera ágil y promulgada el 25 de febrero de 2013; este proceso de negociación se encuadra en los frentes abiertos, desde finales del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, entre el SNTE y otros

¹ Estudiante del VI semestre del Doctorado en Estudios Científico – Sociales, área de política y sociedad, en el ITESO: amoralesarreola@gmail.com.

actores que disputaban el control del sector educativo: 1) la sociedad civil organizada, 2) los organismos internacionales, 3) la CNTE, 4) la élite política, y 5) el sector empresarial. Estos sectores, con excepción de la CNTE, integraron la coalición que le da viabilidad política a la reforma educativa de 2013 (Hernández & Del Tronco, 2017).

En ese sentido, surge un antecedente a considerar para los efectos de esta investigación: el mandato constitucional para las entidades federativas, a partir de la reforma educativa de 2013¹, en el quedaron 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 cuya 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 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 que cumplieron con excelencia en adecuar 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 la tabla 1.

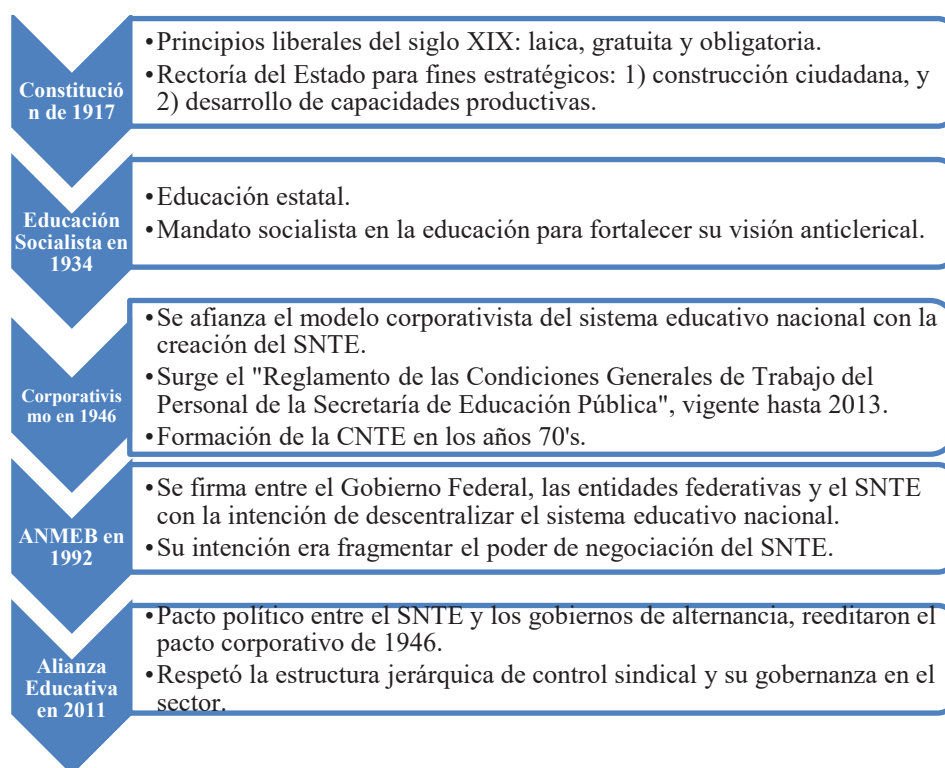
Una de las explicaciones a la variación en los resultados de la reforma educativa en los estados recae en la existencia de grupos de interés que han capturado algunas áreas del sector público. Estos segmentos sociales suelen utilizar su influencia en las entidades gubernamentales [gobierno federal, congreso, y gobiernos estatales] para afectar el rumbo de las reformas (Santibáñez, 2008). Incluso se ha mostrado evidencia de la marcada influencia que tienen las elites políticas, en colaboración con el empresariado y el clero, en las decisiones a partir de las estructuras existentes, así como en las instituciones políticas y en la cultura institucional que delimita las relaciones entre los actores dentro de la arena pública (Ai Camp, 2006).

Tabla 1. Tipología de entidades federativas que se adecuaron a la reforma educativa.

Entidades Armonizadas		Entidades No Armonizadas	Entidades Armonizadas con Excelencia
Aguascalientes	Guanajuato	Hidalgo	Jalisco
Baja California	Michoacán	Nuevo León	Puebla
Baja California Sur	Morelos	Oaxaca	Tamaulipas
Campeche	Nayarit	Sinaloa	
Coahuila	Querétaro	Veracruz	
Colima	Quintana Roo	Yucatán	
Chiapas	San Luis Potosí	Zacatecas	
Chihuahua	Sonora		
Durango	Tabasco		
Estado de México	Tlaxcala		
Guerrero			

Fuente: elaboración propia a partir de Toribio, 2014

Figura 1. Antecedentes históricos de la reforma educativa



Fuente: elaboración propia a partir de Hernández & Del Tronco, 2017

En este sentido, a partir del proceso de reforma educativa en las entidades federativas, se identifican tres elementos en juego en la política pública en materia de educación. Por un lado, se encuentra 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). Por otro lado, se tiene a los grupos de interés y el arreglo institucional de las entidades federativas. Con respecto a los primeros se han observado rasgos comunes en las categorías estatales, como la presencia de capítulos estatales de los organismos impulsores de la reforma² en la demarcación del grupo de estados de excelencia, también el predominio de la estructura sindical en los estados omisos, y una obediencia absoluta a la federación en aquellos que cumplieron con el estándar. 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 ese conjunto de elementos interconectados, han convivido grupos con intereses específicos en la política educativa; por un lado, desde la reforma de 1946, el SNTE se convirtió en el único interlocutor válido para el Estado mexicano en esta materia, por lo que su hegemonía fue indiscutible durante varias décadas a pesar de contar con disidencia al interior del organismo. Por otra parte, para finales de la década de 1990 [con mayor empuje después de la transición política] se construye un espacio cívico donde se agruparon los organismos internacionales, el sector empresarial y la sociedad civil organizada para impulsar cambios en el sector educativo a partir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. A pesar de contar con diferencias de apreciación del sector, los polos creados dialogaban mediante foros, plataformas, documentos de diagnóstico, entre otros mecanismos; sin embargo, para finales del año 2011 la agrupación Mexicanos Primero A. C. toma el liderazgo del colectivo creado y genera el escenario para el compromiso de las principales fuerzas políticas el país para alcanzar una reforma, el resultado fue su incidencia directa, a través del cabildeo, en el poder legislativo federal para el dictamen y aprobación del cambio al artículo 3º constitucional (Hernández & Del Tronco, 2017). Para el caso de las leyes secundarias y de la armonización de las leyes locales, la historia fue diferente.

A partir del panorama planteado surge una interrogante por las variaciones detectadas: ¿Qué elementos explican las capacidades institucionales de los gobiernos estatales en el proceso de armonización legislativa de las políticas públicas federales? La literatura en la materia se orienta a considerar 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. Por otro lado, 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.

2. Referentes teóricos

La reforma educativa, como política pública, ha sido una creación de diversos actores políticos que aportaron ideas a partir de distintos espacios, en gran medida favorecidos por la fragmentación del sistema político que toma decisiones a partir de un proceso que concluye con un flujo político en el que participan los grupos de interés (Kingdon, 1984). Este segmento de la ruta decisoria, que se define en la arena política, resulta complejo por la disputa de los representantes por la hegemonía de medios y de fines (Arellano D. , 2010); se agrava el entramado de intereses toda vez que los gobiernos centrales carecen de la capacidad para responder a las demandas sociales, por lo que delegan en la esfera estatal las disposiciones públicas, que se ven presionadas por grupos que ganan espacio en la agenda mediante recursos de acción política más allá de lo legal y de lo económico (Subirats, 2006).

Por otra parte, en el marco de lo local, a partir de la complejidad de los gobiernos centrales para satisfacer las demandas sociales, surge la interrogante sobre las capacidades con las que cuenta la esfera estatal para alcanzar sus objetivos, específicamente en su capacidad

reguladora que se ha visto como un espacio para los grupos y actores para la negociación de favores y resultados políticos (Moreno, 2008); estas capacidades se desarrollan a partir de esfuerzos de diversa índole, donde el liderazgo político y la participación ciudadana juegan un papel relevante (Fiszbein, 1997). Las capacidades se institucionalizan una vez que se consolidan las rutinas de las agencias del Estado, mismas que operan en marcos estratégicos que le den estabilidad al sistema (Alonso, 2007).

A la luz de los referentes explorados, la reforma educativa representa una política pública en la que, aparentemente, no todos los gobiernos estatales ejercieron plenamente su capacidad reguladora en la materia; la información obtenida al momento señala que varios actores negociaron los resultados para incidir en las rutinas burocráticas del sector, dado que la polémica principal se encontraba en los mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia que, hasta el momento, eran control del sindicato como gestor corporativo.

El corporativismo ha sido 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).

En el análisis del proceso de la reforma en lo local, con la intención de obtener relaciones causales para algunas hipótesis y algunas variables explicativas (Bennett & Checkel, 2015), emergen los grupos de interés como un elemento capaz de incidir en las capacidades del Estado para cumplir con su responsabilidad de decisión en las políticas públicas. Estos grupos son considerados como el principal insumo del sistema político para que los individuos puedan promover activamente sus demandas y expectativas (Bentley, 1967), pues tienen su fundamento en actitudes compartidas con la intención de tener acceso al proceso de decisión en el que un gobierno es un actor no neutral que inclina el resultado hacia un sentido por su peso específico en la arena política (Truman, 1951).

La arena política cuenta con dos componentes: el de gran escala, donde se ubican los partidos políticos, y la pequeña escala, donde se ubican los grupos de interés; el resultado del juego político depende de la escala en la que se juegue y del nivel de conflicto y/o competencia (Schattschneider, 1960). Es más frecuente que las decisiones públicas se tomen en la pequeña

escala, donde los grupos de interés han tomado el control por razones atribuibles a factores importantes como la división social, el sistema federalista, y el desgaste de los partidos políticos (Lowi, 1979). En la actualidad el poder se ha descentralizado y las decisiones políticas son responsabilidad de pequeños grupos especializados constituidos como élite (McConnell, 1966).

Las élites son minorías poderosas compuestas por hombres con investidura para la toma de decisiones (Mills, 2013), estas negocian apoyos a partir de factores como los canales de información, la lógica electoral y las ideas compartidas (Dahl, 2010), a partir de mecanismos de acción como el cabildeo, la representación, y la movilización (Salisbury, 1975).

Estos mecanismos de acción en la toma de decisiones públicas requieren de las condiciones adecuadas para el juego político de tal forma que se mantenga estable el sistema cuando emergen grupos que intentan mantener o desafiar el statu quo (Tsebelis, 2006), para lo cual es de vital importancia el liderazgo político como un factor para resolver problemas mediante la capacidad para premiar o castigar a los actores (Rothstein, 2001). Estas condiciones están dadas por la arquitectura institucional, cuya comprensión resulta relevante para entender al gobierno democrático (Clucas & Valdini, 2015), pues las instituciones de este definen el marco en el que se desarrolla la política con actores que se mueven a partir de impulsos generados por sus deberes, sus funciones y sus intereses personales (March & Olsen, 1997).

Este proceso político implica la definición de reglas que tienen un efecto sobre los resultados del balance del poder y las condiciones con que este opera (Colomer, 2001). Los mecanismos institucionales de equilibrio se articulan a partir de instrumentos de control activo, mediante las instancias encargadas del proceso de elaboración de políticas públicas (Cejudo & Zabaleta, 2009). 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).

3. Metodología

A grandes rasgos se considera en cierto modo implícito en la ciencia política un marco de referencia comparado (Sartori, 1984), 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).

Bajo este contexto el antecedente inmediato de la investigación es la reforma educativa aprobada en el año 2013 en el orden federal, con 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, 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 Islas (2012) 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).

Es a partir de lo revisado que la clasificación de los estados del país respecto a su homogeneidad o heterogeneidad, respecto a la norma federal, resulta un criterio valioso para seleccionar los casos; la investigación no pretende evaluar la pertinencia o la 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.

Como ya se ha mencionado el resultado esperable de la legislación estatal en materia educativa, en el marco de un sistema federalista, 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 incluyeron en sus normas la esencia de la política federal, cuyo caso de análisis es Chihuahua; 2) las entidades que han ido más allá, incluso mejorado, lo dispuesto en los esquemas federales, como Jalisco; y 3) aquellos 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.

A efecto de comparar los casos en sus múltiples aristas, la investigación plantea la

realización de entrevistas semi estructuradas con actores políticos y sociales involucrados en la esfera local en el proceso político de la reforma educativa; de esta forma, los entrevistados se agrupan en tres segmentos a los que se envía carta de solicitud de entrevista y se aplica un cuestionario para cada grupo: 1) legisladores del congreso local, 2) autoridades sindicales de la sección federal y la sección estatal del SNTE, y 3) dirigentes empresariales y de asociaciones civiles o ciudadanas de las entidades federativas. Las entrevistas y su análisis proporcionan información valiosa para describir el proceso político de la reforma educativa en lo local, al tiempo que ayuda a identificar la incidencia de los grupos de interés y los mecanismos que estos utilizan para orientar las políticas públicas hacia sus planteamientos.

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.

4. La reforma educativa en Jalisco, Chihuahua y Zacatecas

El antecedente inmediato sobre la relevancia de la esfera local en materia educativa lo tiene en Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica [ANMEB] que data de 1992, en el que se intentó fragmentar el poder de SNTE al disminuir su capacidad de negociación corporativa; lo único que se logró fue encapsular el conflicto hacia los cauces institucionales mediante pactos corporativos en lo local, permitió que el sindicato tuviera doble negociación: 1) ante la federación para las condiciones generales de trabajo, y 2) ante las entidades federativas para prebendas adicionales (Hernández & Del Tronco, 2017).

A partir de ello, se considera que 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 clientelares 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, 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).

A partir de entrevistas y diálogo con actores 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 que tenía el objetivo de constituirse en el núcleo vertebrador de las fuerzas políticas. 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.

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 describir sus resultados en función de sus condiciones políticas e institucionales.

El Estado de Jalisco

Jalisco es un estado que tienen 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).

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.

Un ejemplo de los intereses que intentaron plasmarse en la reforma educativa de Jalisco, es la idea de excluir del SPD 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 regirían por el escalafón; por el otro, los docentes de nuevo ingreso, normados por la nueva ley

del SPD.

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.

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).

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.

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.

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.

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.

El Estado de Chihuahua

En el estado de Chihuahua se han identificado diversos actores en el proceso de aprobación de la reforma educativa en la esfera local, 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.

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 decir de uno de los entrevistados, 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.

A pesar de que en la votación por la reforma educativa se observa la oposición del bloque PRD – PT – PANAL (Excelsior, 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.

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 [pertenece 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].

A partir de las 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; 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 3) la falta de interés y apoyo de la sociedad civil en tu tema como el educativo, puesto que eran pocas las organizaciones interesadas en el debate sobre el particular.

Según las 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.

Para verificar el impulso federal a la reforma en la entidad, se consulta el documento que remite el Gobernador del Estado al Congreso Local con la iniciativa de modificación a la Ley

Estatad de Educación (2014); en la exposición de motivos de la propuesta del ejecutivo resaltan, en ese mismo sentido, 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.

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 le gobernador contaba con influencia considerable.

Esta influencia era notoria puesto que, excepción hecha con el PAN, prácticamente todas las fuerzas políticas integrantes de la legislatura 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.

Como se ha dicho, la iniciativa remitida por el ejecutivo estatal desencadenó 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).

Con información recogida a partir de entrevistas, 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 PVEM³] 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 PT⁴, el PRD⁵ y MC⁶].

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).

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.

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).

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.

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 ha ocupado diversos cargos en la administración estatal como parte de los espacios cedidos a dicho partido en el actual sexenio (Ruiz, 2016).

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.

El Estado de Zacatecas

El estado de Zacatecas se encuentra clasificado entre las entidades del país que no armonizó su normatividad educativa local respecto al proyecto nacional aprobado por el Congreso de la Unión (Toribio, 2014); 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).

El Congreso del Estado de Zacatecas 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).

Un elemento explicativo para simular la armonización legislativa de la reforma educativa en Zacatecas tiene que ver con 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; ambas secciones sindicales han tenido una fuerte influencia en los resultados electorales, lo que le ha llevado a contar con prebendas políticas y económicas.

Concretamente 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 algunas fuentes revelaron 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.

De acuerdo con la 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).

Del dicho de los entrevistados se desprende que, 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.

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.

A partir de estos comentarios es explicable el argumento que se encuentra al analizar la exposición de motivos de la iniciativa, donde se presentan tres líneas estratégicas fundamentales para el sustento de la reforma: 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).

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 asegura el respeto a las conquistas laborales del magisterio zacatecano y la suspensión de cualquier despido (Gobierno de Zacatecas, 2013).

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 y la Comisión de Régimen Interno. 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.

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).

Derivado de esto 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).

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.

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 ahí 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; la secciones cuarta y quinta del capítulo segundo; las secciones primera a la octava del capítulo tercero; así como el artículo séptimo transitorio de la

Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

5. Conclusiones preliminares

En las siguientes fases de la investigación resultará relevante continuar con el análisis del proceso legislativo para impulsar la reforma en los estados, la evidencia hasta el momento indica que los congresos estatales han sido la arena donde se dirimió en última instancia la lucha de poderes por incidir en la política educativa; finalmente, el proceso culminó en las sesiones de las comisiones dictaminadoras y en el pleno, aunque la verdadera batalla se libró en el consenso del gobierno estatal con grupos de poder alrededor del interés en materia educativa. Llama la atención que los gobernadores han jugado un papel relevante en el manejo político de la reforma, aunque han simulado la participación de la legislatura para legitimar sus determinaciones en la materia; como lo menciona Montaña (2017), cada estado cuenta con su dinámica política y resulta de gran interés conocer la relación entre el ejecutivo y el legislativo como garante de los pesos y contrapesos.

Al considerar al legislativo como garante de los pesos y contrapesos, resultará también importante explorar si el Índice de Profesionalización Legislativa [IPL]⁷ al que se refieren Patrón y Camacho (2017) tiene una incidencia en los resultados de la política pública; de acuerdo con los autores, Jalisco y Chihuahua están por encima del promedio nacional en el índice, mientras que Zacatecas se encuentra por debajo de la media.

Otra tarea pendiente de la investigación se encuentra en la búsqueda de los límites que las élites legislativas locales marcan a las autoridades federales (Muñoz & Díaz, 2017), dado que los congresos estatales tienen relevancia cuando asumen su rol de jugadores con veto en segmentos del sistema político donde el ejecutivo estatal sigue como decisor final en los asuntos públicos (Aguilar & Macedonio, 2017); la dificultad para asumir el rol que se espera de los legisladores se encuentra en la tradición de encontrarse ligados a sus electores que en la mayoría de los casos han sido sus partidos, éstos se han vuelto intermediarios a través de la creación de reglas para procesar los votos y convertirlos en puestos públicos (Vázquez, Díaz, & Hernández, 2017). A partir de este intermediarismo de los partidos políticos, y el vínculo de estos con los grupos de interés, podría explicarse la forma que inciden en las políticas públicas y la forma en que algunos ambientes favorecen o inhiben esta participación.

Bibliografía

- Aguiar, A., & Macedonio, O. (2017). Democracia y representación en el poder legislativo de Nayarit. En M. Montaña, & F. Patrón, *Élites Parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. (págs. 195-220). México: Tirant Lo Branch - Universidad de Guanajuato.
- Ai Camp, R. (2006). *Las elites del poder en México*. México: Siglo XXI editores.
- 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.
- 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.
- Bartolini, S. (1996). Metodología de la investigación política. En G. Pasquino, *Manual de ciencia política* (págs. 39-78). Madrid, España: Alianza Universidad Textos.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2015). *Process Tracing: From methaphor to analytic tool*. Reino Unido: Cambdridge University Press.
- Bentley, A. (1967). *The process of government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- 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.
- Cárdenas, M. (19 de septiembre de 2015). *Semanario Conciencia Pública*. Obtenido de Educación: <http://concienciapublica.com.mx/jalisco-2/aterriza-reforma-educativa-en-jalisco/>

- Cejudo, G. M., & Zabaleta, D. (2009). La calidad del gobierno: una definición basada en los atributos del ejercicio del poder. *Reforma y Democracia CLAD*, 1-18.
- Chavoya, M. L. (1995). *Poder sindical en Jalisco: la sección 47 del SNTE*. Guadalajara, Jal.: Universidad de Guadalajara.
- 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>
- Clucas, R. A., & Valdini, M. E. (2015). *The character of democracy. How institutions shape politics*. New York: Oxford University Press.
- 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.
- 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.
- Excelsior. (11 de enero de 2013). *EXCELSIOR*. Obtenido de Nacional: <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/11/nacional/878968>
- 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.

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/>

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/>

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 Zacatecas. (3 de mayo de 2016). *Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*. Obtenido de LXI Legislatura: <http://www.congreso Zac.gob.mx/o/Inicio>

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). *Excelsior*. 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.
- IEE Chihuahua. (29 de julio de 2016). *Instituto Estatal Electoral Chihuahua*. Obtenido de http://www.ieechihuahua.org.mx/_estad%C3%ADsticas_electorales
- Islas, J. (2012). *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje de las ciencias sociales*. México, D. F.: TAURUS.
- 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.
- 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/>
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, 682-693.
- López, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de Educación*, 167 - 179.
- 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.
- McConnell, G. (1966). *Private power and american democracy*. New York: Alfred A. Knopf.
- Merlinsky, G. (2006). La entrevista como forma de conocimiento y como texto negociado. *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 248 - 255.

- Mills, C. W. (2013). *La élite del poder*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Montaño, M. (2017). Introducción. En M. Montaño, & F. Patrón, *Élites parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. (págs. 13-23). México: Tirant Lo Branch - Universidad de Guanajuato.
- Moreno, C. (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa. El desempeño de los gobiernos municipales en México*. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
- Muñoz, A., & Díaz, O. (2017). Los límites del control parlamentario en el nivel subnacional en un contexto de democratización política: el caso del Estado de México. En M. Montaño, & F. Patrón, *Élites Parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. (págs. 171-194). México: Tirant Lo Branch - Universidad de Guanajuato.
- Panebianco, A. (2002). Comparación y explicación. En G. Sartori, & L. Morlino, *La comparación en las ciencias sociales*. (págs. 81-104). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Patrón, F., & Camacho, O. (2017). Legislaturas estatales en México. Un análisis de los cambios y la profesionalización legislativa. En M. Montaño, & F. Patrón, *Élites Parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. (págs. 25-65). México: Tirant Lo Branch - Universidad de Guanajuato.
- 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.
- Ragin, C. C. (2014). *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Estados Unidos: University of California Press.
- Rapley, T. (2014). *Los análisis de la conversación, del discurso y de documentos en investigación cualitativa*. Madrid: Morata Editores.
- 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/>
- Rivera, G. (7 de mayo de 2014). *24 Horas*. Obtenido de Diario sin límites: [Vol. IV. Políticas públicas y gobernanza
México • 2018 • COMECSO](http://www.24-</p></div><div data-bbox=)

horas.mx/aprobo-zacatecas-ley-de-educacion-en-fast-track/

- 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>
- 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.
- Santibáñez, L. (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 419-443.
- 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.
- 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.
- 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.
- Toribio, L. (9 de abril de 2014). *Excelsior*. Obtenido de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/09/953151>
- 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.

- Vargas, I. (2011). La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos. *Revista CAES*, 119 - 139.
- Vázquez, C., Díaz, O., & Hernández, M. A. (2017). Los legisladores del Congreso del Estado de Guanajuato: una aproximación a su concepción sobre las funciones de producción legislativa, control político y representación. En M. Montaña, & F. Patrón, *Élites Parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. (págs. 247-276). México: Tirant Lo Branch - Universidad de Guanajuato.

Notas _____

¹ Esta reforma constitucional cuenta con algunos antecedentes históricos que se muestran en la figura 1 de este documento.

² En la investigación de Hernández & Del Tronco (2017) se ha documentado la creación del Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación como un espacio para grupos civiles organizados con interés en la política educativa, a partir de dicho foro emergen los avances para plantear la reforma educativa en el terreno federal; en estos planteamientos, aparece la agenda de Mexicanos Primero A. C. como agente preponderante en los ejercicios de consulta y deliberación.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ En alianza con el PRI en el proceso electoral para alcanzar la única diputación de mayoría en la legislatura.

⁶ Su diputado representante en la legislatura es yerno del entonces Secretario General de Gobierno y esposo de una diputada de la fracción del PRI.

⁷ Se le define como la capacidad para generar, transformar y presentar información en el diseño de una política pública; se considera que incrementa si capacidad de respuesta política.