

## Resumen del artículo

### Los grupos de interés y la dinámica de las políticas públicas en Jalisco: el caso de la reforma educativa de 2013

### Interest Groups and Public Policy Dynamics in Jalisco: the Case of the 2013 Educational Reform

Andrés Morales Arreola

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.

amoralesarreola@gmail.com

 <http://orcid.org/0000-0002-8905-1538>

Doctor en Estudios Científicos Sociales, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, México.

Recibido: 13 de septiembre de 2019

Aprobado: 8 de mayo de 2020

## Resumen

Los grupos de interés han tomado mayor influencia en el plano subnacional, incluso han logrado el desplazamiento de los partidos políticos para orientar a su favor las políticas públicas que provienen de iniciativas federales; el análisis en este artículo parte del supuesto que la nueva configuración política en México ha llevado el ejercicio del poder hacia los gobiernos estatales, quienes responden a los estímulos de grupos de poder en su jurisdicción, para lo cual se valen de estructuras clientelares y corporativistas que disputan la hegemonía de un sector determinado.

## Palabras clave:

políticas públicas, grupos de interés, gobiernos locales, capacidades institucionales, reforma educativa.

## Abstract

Interest groups are exercising ever greater influence at the subnational level even, in some cases, successfully displacing political parties to orient in their



**Keywords:**  
public policy, interest  
groups, local government,  
institutional capacities,  
educative reform.

favor certain public policies implemented through federal government programs. The analysis developed in this article postulates that the new political configuration in Mexico has shifted the exercise of power towards local governments that are more responsive to the initiatives of the power groups operating within their jurisdiction, leading to the use of clientelist and corporatist structures to dispute the hegemony of specific policy sectors.

## Introducción

El 2012 es marcado por dos sucesos políticos importantes en la historia de México: el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República y la falta de mayoría calificada en el Congreso para el impulso de iniciativas transformadoras; esto colocó a las tres principales fuerzas políticas del país ante la disyuntiva de continuar con el bloqueo de reformas estructurales, o bien, trabajar en alianzas para la aportación de ideas que definieran políticas públicas.<sup>1</sup>

De la decisión de concretar alianzas para la definición de políticas públicas, emerge el Pacto por México como instrumento para definir y controlar la agenda legislativa a través de una dinámica especial en el Congreso, esta situación volvió más productivo al poder legislativo y se lograron reformas a la Constitución y a algunas leyes secundarias para modificar el diseño institucional de áreas estratégicas del país, particularmente con la creación y fortalecimiento de órganos autónomos.<sup>2</sup> 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 2013, periodo en el que se modificó la Constitución mexicana para incluir los elementos de Servicio Profesional Docente (SPD) y Evaluación Educativa (EE) 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.

- 1 Adriana Báez, "El Pacto por México, primera coalición estructurada en el sistema presidencial mexicano". En *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, coordinado por Héctor Zamitiz (Ciudad de México: Ediciones La Biblioteca UNAM, 2016), 23-56.
- 2 Héctor Zamitiz, "Introducción: ¿Cuál es el significado del Pacto por México en el gobierno de Enrique Peña Nieto?". En *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, coordinado por Héctor Zamitiz (Ciudad de México: Ediciones La Biblioteca UNAM, 2016), 9-20.

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.<sup>3</sup>

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, sin dejar de lado las negociaciones entre el presidente de la República y los líderes nacionales de los principales partidos políticos.<sup>4</sup>

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

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

- 3 Carlos Hernández, "Reforma educativa en México: acuerdo político, decisiones políticas y acciones colectivas, 2012 - 2013". En *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, coordinado por Héctor Zamitiz (Ciudad de México: Ediciones La Biblioteca UNAM, 2016), 165-185.
- 4 Báez, "El Pacto por México...", 23-56.

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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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 arrebatarle el control del sector al otrora poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

En un esquema en el que el Estado toma partido por una visión, surge la interrogante sobre la verdadera capacidad de este para definir y para orientar una política pública, a 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 esta. Por el contrario, en el proceso de reforma educativa se observa un Estado dominado por la visión del mercado —al proponer planteamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para la medición de los indicadores de desempeño— como solución a los problemas de calidad en la provisión de los servicios públicos, 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 legislación en las entidades federativas, pues muestra de mejor manera la disputa entre

- 5 Ricardo Espinoza y Steven Johansson, “El Pacto por México y los organismos financieros internacionales, 2012-2013”. En *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, coordinado por Héctor Zamitiz (Ciudad de México: Ediciones La Biblioteca UNAM, 2016), 77-108.
- 6 Hernández, “Reforma educativa en México...”, 165-185.

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: ¿cuáles 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.

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 esta 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.<sup>7</sup>

En el contexto señalado puede considerarse que la parte más polémica de la reforma educativa la constituye, sin duda, la Ley General del SPD.

7 Legislador Federal, el 9 de agosto de 2016, entrevista por el autor.

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.

Por tratarse de una ley general, esta 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 primero y el tercero transitorios, sin embargo, los estados realizaron adecuaciones a sus leyes locales a partir de criterios que en algunos casos —como Jalisco— son distintos o mejores, a decir de algunos actores políticos, las disposiciones federales, lo que es atribuible, como se muestra en esta investigación, a la incidencia de los grupos de interés en las decisiones de políticas públicas.

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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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

8 María Luisa Chavoya, *Poder sindical en Jalisco: la sección 47 del SNTE* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1995), 30.

9 Gobierno de Jalisco, “Secretaría de Educación”, disponible en <http://estudiaen.jalisco.gob.mx/evaluacion-educativa/presentaci%C3%B3n> (fecha de acceso: 8 de marzo de 2016).

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.<sup>10</sup>

- 10 Manuel Cárdenas, “Semanario de Conciencia Pública”, *ConcienciaPública.com.mx*, disponible en <http://concienciapublica.com.mx/jalisco-2/aterriza-reforma-educativa-en-jalisco/> (fecha de acceso: 19 de septiembre de 2015).

A partir de los elementos analizados del caso Jalisco, que podrían transferirse a algunos otros de esta categoría, se observa un esquema donde la reforma tuvo mayor probabilidad de éxito porque las relaciones entre el gobierno estatal y el SNTE son más institucionalizadas, en virtud de que 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 la 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.



## Referentes teóricos

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 capturar 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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,<sup>14</sup> esta nueva realidad provoca tensiones entre los entes gubernamentales que en ocasiones carecen de la

- 11 John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies* (Estados Unidos: Harper Collins College Publishers, 1995), 71-89.
- 12 David Arellano, "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales". En *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*, coordinado por Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2010), 61-92.
- 13 Joan Subirats, "El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana". En *Gobiernos locales*, coordinado por Ana Díaz (Ciudad de México: Siglo XXI editores, 2006), 39-54.
- 14 Ana Díaz, "Estudio introductorio: gobiernos locales en México, procesos inconclusos y retos hacia adelante". En *Gobiernos locales*, coordinado por Ana Díaz (Ciudad de México: Siglo XXI editores, 2006), 17-38.

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 Pressman y Wildavsky<sup>15</sup> 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 Putnam 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,<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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.

15 Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1998), 347-376.

16 Robert D. Putnam, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy* (Estados Unidos: Princeton University Press, 1993), 163-186.

17 Paul Burstein y April Linton, "The impact of political parties, interest groups, and social movement organizations on public policy: some recent evidence and theoretical concerns", *Social Forces* 81, (diciembre de 2002): 381-408.

Los primeros enfoques hacia las capacidades institucionales datan de los trabajos de Fiszbein,<sup>18</sup> quien analizó una muestra de municipios para encontrar que las capacidades pueden desarrollar en todos los lugares al margen de su tamaño, sin embargo, ubica como factor determinante la decisión en el nivel local, donde 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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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

18 Ariel Fiszbein, "The emergence of local capacity: lessons from Colombia", *World Development* 25 (1997): 1029-1043.

19 Felipe J. Hevia, "Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno – ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 62 (2015): 107-134.

20 Jorge de Dios López y David Gómez, "Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales en México: un mapa de su diversidad". En *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, coordinado por David Gómez (Ciudad de México: MA Porrúa, 2010), 210.

21 Ana Cecilia De Alba y David Gómez, "Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo". En *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, coordinado por David Gómez (Ciudad de México: MA Porrúa, 2010), 54.

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.<sup>22</sup>

### Los grupos de interés

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;<sup>23</sup> 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 esta 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.<sup>24</sup>

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,<sup>25</sup> aunque Salisbury<sup>26</sup> 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,<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

22 Guillermo Alonso, *Capacidades estatales, instituciones y política social* (Ciudad de México: Prometeo, 2007), 17- 39.

23 Iván Medina, “¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)”, *Instituto de Ciencias Políticas de Barcelona WP 279* (2009): 3.

24 Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de ciencia política* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2011), 102-104.

25 Carlos S. Fayt, *Teoría de la política en el siglo XXI. La política, el poder y el Estado. La democratización y la democracia* (Argentina: La Ley, 2002), 201-210.

26 Robert H. Salisbury, “Interest groups”. En *Handbook of political science*, vol. 4, *Nongovernmental politics*, coordinado por Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (Estados Unidos: Addison-Wesley, 1975), 171-228.

27 Harry Eckstein, “Group theory and the comparative study of pressure groups”. En *Comparative politics*, coordinado por Harry Eckstein y David E. Apter (Estados Unidos: Free Press, 1963), 389-397.

28 Salisbury, “Interest groups”, 171-228.

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 estos marcan las tendencias sociales y determinan las decisiones que se toman.<sup>29</sup>

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 estos 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.<sup>30</sup>

29 Eckstein, “Group theory and the comparative study...”, 389-397.

30 Salisbury, “Interest groups”, 171-228.

### 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 pre-

- 31 Bo Rothstein, "Las instituciones políticas: una visión general". En *Nuevo manual de Ciencia Política*, tomo I, coordinado por Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (España: Ediciones Istmo, 2001), 199-246.
- 32 Richard A. Clucas y Melody Ellis Valdini, *The character of democracy. How Institutions shape politics* (Estados Unidos: Oxford University Press, 2015), xiii.
- 33 José María Porras, "La arquitectura institucional de la Unión Europea: consideraciones críticas tras su reforma en el tratado de Lisboa", *Revista de Estudios Políticos* 156 (2012): 125.
- 34 Detlef Nolte, "América Latina: ¿instituciones políticas en crisis?", *Diálogo político* (2005): 198-205.
- 35 Rothstein, "Las instituciones políticas...", 199-246.
- 36 Egon Montecinos, "Instituciones políticas y participación social en el espacio local", *Revista Austral de Ciencias Sociales* (2005): 7.
- 37 James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 90.

guntas de carácter empírico orientadas, por un lado, a la explicación de los entramados institucionales y, por el otro, a las implicaciones de estas en el proceso político y sus resultados.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

Así pues, el diseño de un sistema institucional implica la voluntad expresa para encontrar una forma de equilibrio institucional,<sup>33</sup> 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 este para dar resultados, con la consecuente merma en su capacidad de maniobra y poca autonomía frente al veto de actores en la arena política.<sup>34</sup>

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,<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup>

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,<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>

## Metodología

El análisis del caso Jalisco deviene de una investigación comparada en la que se hace una revisión del proceso político y legislativo para la homologación de una política pública definida en la federación, aplicable para las entidades federativas que la componen y que tendrían el compromiso de apegarse a un marco constitucional que los rige; se busca encontrar una variable dependiente (las capacidades institucionales) que pueda ser explicada, inicialmente a partir de la literatura, para probar teorías mediante la recolección de datos en los que se pueda ubicar algún elemento independiente (los grupos de interés y sus formas de operación) y/o alguna cuestión interviniente (la arquitectura institucional).<sup>40</sup>

Se detectó que algunas entidades federativas marcaron una distancia respecto al modelo de reforma de la federación en materia educativa. Esta situación es atribuible, en gran medida, a la asignación de nuevos roles para el INEE, los gobiernos estatales y el SNTE,<sup>41</sup> bajo las nuevas condiciones del sistema educativo se presentaron interrogantes sobre la gobernabilidad del sector educativo, toda vez que se modificó el espectro de acción del SNTE y sus esquemas de negociación con los gobernadores.

38 Ernesto Stein y Mariano Tommasi, “Capítulo II. Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina”. En *Visiones del desarrollo en América Latina*, coordinado por José Luis Machinea y Narcis Serra (Chile: CEPAL, 2007), 84.

39 Guillermo Cejudo y Dioniso Zabaleta, “La calidad de gobierno: una definición basada en los atributos del poder”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (2009): 33-40.

40 Charles C. Ragin, *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies* (Estados Unidos: University of California Press, 2014), 34-52.

41 Giovanna Valenti, “Los ejes del debate sobre las ‘implicaciones laborales del Servicio Profesional Docente’: ¿existen restricciones para el mejor desempeño?”. En *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*, coordinado por Gloria del Castillo y Giovanna Valenti (Ciudad de México: FLACSO, 2017), 68-69.



Bajo el contexto de la reforma educativa en la federación en 2013, se analizan en los Estados los dos componentes fundamentales de las modificaciones al marco jurídico: el SPD y la EE; bajo un marco federalista era necesaria la adecuación de los marcos normativos en el orden subnacional para introducir la dinámica reformadora en las jurisdicciones estatales, esta situación derivó en procesos legislativos heterogéneos donde algunas entidades federativas no atendieron las disposiciones de los cambios constitucionales.

Se utilizan los criterios de clasificación de Bensunsán y Tapia para comprender los contextos locales, en él se delinean tres escenarios para catalogar 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.<sup>42</sup> 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 caso de Jalisco es representativo del grupo de entidades federativas que transformaron la política educativa con alcances mayores al modelo nacional, en gran medida a partir de avances previos en temas como la carrera magisterial y la evaluación de los docentes. Esta situación es atribuible a la similitud de los mecanismos de operación de los grupos de interés en la entidad, así como a las condiciones organizativas y políticas de la legislatura estatal.

Como parte del marco metodológico, se ha cuidado que los elementos de un estudio de caso se acrediten en el análisis en cuestión, pues este tipo de modelos permite analizar el objeto de estudio desde su contexto, al utilizar múltiples fuentes de evidencia de forma simultánea; esto conlleva el uso de información subjetiva del investigador para la selección e interpretación de los datos, aunque tiene también utilidad para la deducción cuando

42 Graciela Bensunsán y Luis Arturo Tapia, “Los problemas de la implementación de la ‘reforma educativa’”. En *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*, coordinado por Gloria del Castillo y Giovanna Valenti (Ciudad de México: FLACSO, 2017), 112-113.



se utiliza la teoría existente sobre un fenómeno focalizado (los grupos de interés en las políticas públicas) y el caso se utiliza para confirmar o rechazar los postulados de los que se dispone.<sup>43</sup>

El estudio de casos, como el de Jalisco, resulta útil para investigar fenómenos donde importa cómo y por qué ocurren, aquellos que se pretenden investigar desde múltiples perspectivas en los que no solo influye una variable. Lo relevante de un análisis de esta naturaleza es que sus hallazgos permiten la transferibilidad de la teoría, máxime cuando se comparan con diferentes casos con distintas intenciones, para lo cual se requiere la aplicación de distintos instrumentos de recolección de datos como la entrevista personal, la observación directa estructurada y la revisión de documentos y datos estadísticos, entre otros.<sup>44</sup>

Es en función de los antecedentes anteriores que la investigación cualitativa en cuestión se ha centrado en el análisis de un número reducido de casos, entre los que se encuentra Jalisco, 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 estos destaca la guía de entrevista cualitativa, 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 segmenta en tres grupos, y es diferenciada a partir del actor de que se trató, estos representantes, para cada entidad federativa, se resumen en la siguiente tabla:

43 Viviana Elizabeth Jiménez, “El estudio de caso y su implementación en la investigación”, *Revista de Investigación en Ciencias Sociales* (2012): 142-144.

44 Piedad Martínez, “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica”, *Pensamiento y gestión* 20 (2006): 173-186.

Tabla 1. Listado de actores clave para entrevista cualitativa

Jalisco	Chihuahua*	Zacatecas**
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD en el Congreso Local.***</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>

Notas: \* No se documentaron organizaciones de la sociedad civil con una incidencia en la reforma educativa local; \*\* Solo algunos organismos empresariales participaron en la discusión de la reforma, sin una incidencia clara para su desarrollo; \*\*\* El Partido Nueva Alianza (PANAL) no contó con representación legislativa en la legislatura donde se discutió la reforma educativa. Fuente: elaboración propia a partir de la exploración de campo.

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 fue finalmente encabezado por la agrupación Mexicanos Primero A. C. 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, con personajes descritos en la tabla 2, permitieron rastrear la presencia de los grupos, como variable independiente de la investigación, 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.

Tabla 2. Listado de actores para estudio exploratorio

Gobierno	Sociedad	Sindicato
<ul style="list-style-type: none"> <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 Secretario de Educación, Cultura y Deporte en Chihuahua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directivos de SUMA x LA EDUCACIÓN.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exdirigente de sección estatal del SNTE en Chihuahua.</li> </ul>

Nota: 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. Fuente: elaboración propia a partir del proceso histórico de la reforma.

Un dato importante en términos metodológicos es la complicación para el acceso a los actores involucrados, que ha sido señalada como dificultad en la literatura sobre estudios de caso, aunque estos inconvenientes pueden superarse sin perder de vista el objetivo central; para el caso de este análisis, fue posible obtener información valiosa para la interpretación del proceso de la reforma a través de la entrevista a asesores de comisiones, jefes de oficina de fracciones legislativas, directivos de organismos, entre otros cargos ligados directamente con el proceso de definición de la reforma. Esta nota metodológica tiene particular relevancia cuando se identifica la variable de profesionalización de los tomadores de decisiones, pues en estos recae la definición de los acuerdos que detonan en las políticas.

## Discusión de hallazgos

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. Esta 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>45</sup> de igual forma, en los mismos comicios se determinó la composición del Congreso del Estado, en la que el gobernador contó con mayoría simple.<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup>

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.

Derivado del contexto anterior, se aprecia que la entidad jalisciense contó con un gobierno unificado en el que la fracción parlamentaria con mayoría

- 45 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).
- 46 Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, “Resultados Electorales 2012”, IEPCJalisco, disponible en <http://www.iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales> (fecha de acceso: 15 de abril de 2017).
- 47 Representante de la Sociedad Civil, el 10 de julio de 2017, entrevista por el autor.
- 48 Representante de la Sociedad Civil, el 8 de septiembre de 2017, entrevista por el autor.

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.

Una cuestión importante para 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 cómo hacer la negociación sin contar con aliados directos en la arena legislativa. En este orden de ideas, 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 distingos 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.

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.<sup>49</sup>

49 Representante de la Sociedad Civil, el 10 de julio de 2017, entrevista por el autor.

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.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup>

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

50 Representante de la Sociedad Civil, el 10 de julio de 2017, entrevista por el autor.

51 Reforma Educativa Jalisco, “Foro de la Reforma Educativa en Jalisco”, disponible en <https://reformaeducativajalisco.wordpress.com/> (fecha de acceso: 3 de mayo de 2017).

“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.<sup>52</sup>

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.<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup> Las fuerzas políticas estuvieron en medio de las opiniones de cada uno de los bandos que pugnan por la reforma.<sup>55</sup>

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

52 Representante de la Sociedad Civil, el 10 de julio de 2017, entrevista por el autor.

53 Alberto Arellano, “Empresarios y cambio político en Jalisco”, *Política y sociedad* (2009): 44-52.

54 Representante de la Sociedad Civil, el 10 de julio de 2017, entrevista por el autor.

55 Legislador Local, el 26 de febrero de 2018, entrevista por el autor.

56 Representante de la Sociedad Civil, el 10 de julio de 2017, entrevista por el autor.

57 Representante del SNTE, el 27 de septiembre de 2018, entrevista por el autor.

58 Chavoya, *Poder sindical en Jalisco*, 110-160.

59 Congreso del Estado de Jalisco, “Sesión extraordinaria LX Legislatura”, *Diario de los Debates del Congreso de Jalisco*, 27 de febrero de 2014, 1153-1164.

60 Chavoya, *Poder sindical en Jalisco*, 110-160.

de la mano del diputado Guillermo Martínez Mora<sup>†</sup>, presidente de la comisión de educación, en la confección del proyecto de dictamen de la iniciativa.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup>

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.<sup>58</sup>

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, consensuado por las demás bancadas representadas en el congreso y que se convierte en la iniciativa aprobada.<sup>59</sup>

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.<sup>60</sup>

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 nego-



ciación 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 asesores del secretario de Gobierno, en coordinación con la cúpula del PRI en el Congreso para apoyar a los enviados de la Secretaría de Educación en el diálogo 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, estas terminaron en procedimientos legales resueltos a favor de la autoridad educativa.<sup>61</sup>

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.<sup>62</sup>

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,<sup>63</sup> 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

61 Legislador Estatal, el 26 de febrero de 2018, entrevista por el autor.

62 Chavoya, *Poder sindical en Jalisco*, 110-160.

63 Fabiola Hernández, “Maestros de Jalisco entregan amparos contra reforma educativa”, *El Informador*, 31 de julio de 2015, disponible en <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/606428/6/maestros-de-jalisco-entregan-amparos-contra-reforma-educativa.htm>.

de 473 profesores, el mayor número en el país, por su negativa a presentar la evaluación docente.<sup>64</sup>

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.<sup>65</sup>

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.<sup>66</sup>

Derivado de los análisis de las entrevistas realizadas y de la información documental 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, se identifican las tres formas de actividad de grupos: el cabildeo, la representación y la movilización.

Por parte del sindicato magisterial, se identifican dos recursos principales: 1) la representación, pues intentaron proveer asesoría especializada al presidente 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

64 Lilian Hernández, “SEP cesará a 473 en Jalisco; son profesores que rechazaron la evaluación”, *Excelsior*, 29 de febrero de 2016, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/29/1077941>.

65 Legislador Local, el 26 de febrero de 2018, entrevista por el autor.

66 Chavoya, *Poder sindical en Jalisco*, 110-160.

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.

Es de destacarse que el brazo político del SNTE (PANAL) compitió por la gubernatura del Estado en solitario,<sup>67</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<sup>†</sup> (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.

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 leyes 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 cabildar 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.<sup>68</sup>

67 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.

68 Legislador Estatal, el 26 de febrero de 2018, entrevista por el autor.

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, y 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 SPD al contar con el programa de Carrera Magisterial.

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.

## Conclusiones

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.

Al revisar la reforma educativa 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 diversas disposiciones en la materia, 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 modificaciones 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.

Otro elemento destacable, en el contexto con alta competencia electoral y política, como el caso de Jalisco, 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 Helmke y Ríos,<sup>69</sup> estos autores reconocen en los Jueces de las nuevas democracias latinoamericanas, a actores que moldean las políticas públicas que anteriormente se diseñaban solo 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.

69 Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa, *Tribunales constitucionales en América Latina* (Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010), 1-34.

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.<sup>70</sup>

En Jalisco, un grupo de maestros en activo promovió un juicio de amparo<sup>71</sup> frente a las decisiones del Legislativo para someterlos a la EE y al SPD, 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 Aguiar,<sup>72</sup> 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.

Solo 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

70 Azul Aguiar Aguilar, *Gobierno y política judicial en México* (Ciudad de México: Fontamara–UNAM, IJ–TEPJF, 2019), 1-2.

71 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; Jaime Cárdenas, “La nueva ley de amparo”, *Cuestiones Constitucionales* (2013): 389.

72 Aguiar, *Gobierno y política judicial*, 27.

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, después en algunas entidades federativas como segundo escenario.

En Jalisco se han identificado grupos que tienen interés en el sector educativo por distintas circunstancias, estos 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 SNTE 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.

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.

Los mecanismos utilizados en Jalisco tendrían su explicación en la lógica de Dahl,<sup>73</sup> 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.

Hasta el momento ha quedado demostrado que, en términos de Alonso,<sup>74</sup> 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

73 Robert Dahl, *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una sociedad estadounidense* (Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 2010), 12-14.

74 Alonso, *Capacidades estatales*, 17- 39.



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.

Esta entidad federativa 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 exsecretario 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.

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.

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 esta entró en vigor sin mayores complicaciones mediante la negociación de los términos salariales de los maestros en la entidad.