

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y LOS GRUPOS DE INTERÉS. LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA EDUCATIVA EN MÉXICO.

Eje temático: Federalismo, descentralización y política local

“Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019”.

Andrés Morales Arreola
amoralesarreola@gmail.com

RESUMEN DEL PROYECTO.

El objetivo general de la investigación es analizar la influencia de los grupos de interés, en el plano subnacional, para orientar a su favor las políticas públicas que provienen de iniciativas federales; se parte del supuesto que la nueva configuración política en México ha llevado el ejercicio del poder a 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.

INTRODUCCIÓN

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

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

El Pacto por México surge como un mecanismo para impulsar las reformas que se consideraban necesarias para el país a través de un consenso entre las tres principales fuerzas políticas, como una respuesta al obstáculo de los poderes fácticos para el cumplimiento de las obligaciones del Estado; el esquema diseñado tuvo el objetivo de diseñar un conjunto de iniciativas para transformar políticas públicas orientadas a cinco acuerdos: 1) sociedad de derechos y libertades; 2) crecimiento económico, empleo y competitividad; 3) seguridad y justicia; 4) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y 5) gobernabilidad democrática. Es a partir del primer acuerdo que surge la inquietud por la reforma educativa, al reconocer que se ha avanzado en cobertura con el pendiente de elevar la calidad; para esto, se establece el compromiso de impulsar una reforma federal, de corte legal y administrativa, orientada a tres objetivos iniciales: a) mejorar los resultados en las evaluaciones internacionales para la educación básica, b) incrementar la matrícula y la calidad de los sistemas de educación superior, y c) recuperar para el Estado mexicano la rectoría del sistema educativo nacional (Consejo Rector del Pacto por México, 2012).

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

A partir de la reforma federal al sistema educativo, lo esperable sería una introducción rápida y sencilla de las modificaciones en el contexto de las entidades federativas; sin embargo, se han identificado variaciones importantes en las

transformaciones de los sistemas educativos estatales, por lo que esta investigación asume que los grupos de interés que existen en un estado del país, así como el arreglo institucional de la demarcación tienen una influencia directa en el proceso de decisión del Estado sobre las políticas públicas. Esta interacción de grupos de interés, en el marco de una arquitectura institucional, son determinantes en el desarrollo de las capacidades institucionales del gobierno para mantener la rectoría estatal de un sector estratégico del desarrollo.

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

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

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

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

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

METODOLOGÍA

En este trabajo se busca comparar los fenómenos educativos ocurridos en las entidades federativas, mismas que no necesariamente continuaron con la línea nacional de reforma educativa a pesar de contar con fuerzas políticas representadas en el Pacto por México, para determinar la redistribución de poder en el sistema educativo. Según Giovanna Valenti (2017) estos reacomodos resultan atribuibles a la asignación de un rol distinto al Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEE], a los gobiernos estatales y al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [SNTE]; esta redistribución plantea interrogantes sobre la gobernabilidad del sistema, pues modifica sustancialmente el espectro de acción del sindicato que ha

sido pieza clave en la gobernanza del sector y del país, y que ahora podría presentar resistencia porque los cambios porque se trata de una reforma concebida verticalmente en la que los actores locales no presentaron su punto de vista y sería difícil conseguir su cooperación por haber sido excluidos en la toma de decisiones.

Bajo el contexto anterior, con el antecedente inmediato de la investigación puesto en la reforma educativa aprobada en el año 2013 en el orden federal, se analizan los dos componentes esenciales de la política pública: el servicio profesional docente y la evaluación educativa; esta modificación derivó, en el marco de un andamiaje federalista, en la adecuación de los marcos legales en lo subnacional para introducir en las entidades federativas una reforma en la misma materia. Los resultados esperables en la modificación al esquema local eran legislaciones con los componentes esenciales de la política federal, con las particularidades propias de cada entidad federativa; sin embargo, en el recorrido por los procesos políticos de introducción de la reforma educativa en el contexto estatal, se han apreciado variaciones en la política pública que llevan a determinar que las entidades federativas optaron por alinearse o no alinearse a las disposiciones federales. A partir de estos hechos, se presenta un impacto en las capacidades institucionales del gobierno estatal para efectos de la política pública.

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

En ese sentido, a partir de la conjugación de las distintas variables presentadas por Graciela Bensusán y Luis Arturo Tapia (2017) para los contextos locales, se delinearán tres escenarios para clasificar los procesos reformadores en el ámbito estatal: 1) sostenimiento del *statu quo*, donde persisten los obstáculos y el

control vertical del SNTE para seguir siendo el principal negociador en materia laboral; 2) la aceptación del modelo, donde el gobierno estatal avanza en las reformas y logra aterrizar el contexto nacional a su área de competencia; y 3) el cambio social, que supone un proceso más complejo en el que se transforman viejas prácticas informales en esquemas más institucionalizados y transparentes para transitar hacia la evaluación educativa. Cualquiera de las atmósferas en que se encuentra alguna entidad federativa, pasará por la aduana del Congreso del Estado, donde se definirá el rumbo de la política educativa local.

El primer caso seleccionado es Zacatecas, entidad federativa que forma parte del grupo de estados que intentó mantener el *statu quo* en su proceso legislativo al aprobar una ley de educación que generaba dos regímenes para los maestros: por un lado, la reforma educativa aplicable a los nuevos ingresos al sistema educativo; por el otro, permanencia de los derechos adquiridos para los docentes dentro de la nómina educativa. El segundo análisis es Chihuahua, como representante de las demarcaciones que aceptaron el modelo propuesto por la federación; pese a que se hicieron modificaciones donde fue necesaria la intervención de la Secretaría de Educación Pública [SEP] para corregir, finalmente la reforma se aprobó en los términos de la ley general. Finalmente, el tercer caso es Jalisco, como miembro del grupo de localidades que transformaron la política educativa con alcances mayores al modelo nacional, en gran medida a partir de los avances previos en temas como la carrera magisterial y la evaluación de los docentes.

A partir de entrevistas y diálogo con personajes ligados al proceso de negociación ha sido posible identificar la incidencia de organizaciones de la sociedad civil que participaron en la confección de la iniciativa de reforma educativa aprobada por el Congreso de la Unión, materializada a través de la conformación del Pacto por México como núcleo vertebrador de las fuerzas políticas en impulso a la gobernabilidad del país; este instrumento implicó el intercambio de intereses para negociar las llamadas reformas estructurales entre las que destacó la educativa como una exigencia de diversas organizaciones civiles que buscaban limitar el poder sindical en la asignación de plazas y el manejo de los recursos humanos, por

lo que se ha hecho énfasis en el contenido laboral de la normatividad dado que la historia del sector educativo trae una fuerte carga de luchas y conquistas laborales como eje central del sistema educativo.

REFERENTES TEÓRICOS

Las Capacidades Institucionales

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

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

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

Un factor importante a considerar es asumir al Estado como un actor no neutral en la arena pública, por lo que debe gozar de autonomía suficiente para definir sus objetivos, aunque esta posibilidad tiene un vínculo directo con la capacidad que el Estado tenga para ejecutar sus metas; en condiciones donde debe regular actores poderosos sin sólidas capacidades sus objetivos serán voluntaristas, por lo que se presenta una brecha entre objetivos y capacidades donde el análisis político es un componente indispensable de las explicaciones que se encuentren (Alonso, 2007).

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 (Medina, 2009); el origen del estudio se remonta a los trabajos de Arthur Bentley que se orientó hacia los procesos políticos por encima de las instituciones jurídicas, desde ésta óptica se han logrado contribuciones significativas al ambiente político al explicar la base de la existencia, el funcionamiento y la reproducción de los regímenes democráticos (Pasquino, 2011).

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

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

la diferencia respecto a otro tipo de grupos, mientras que la acción de una agrupación organizada para influir en la política gubernamental lo traslada al concepto de grupo de presión (Salisbury, 1975).

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

En la discusión y análisis de los grupos de interés se encuentran presentes diversas preguntas relacionadas con las razones de los grupos para influir en las decisiones públicas, con las tácticas y estrategias que utilizan y con la efectividad de las mismas para dar resultados desde la política; la combinación de éstos elementos en análisis comparativos ha hecho que se puedan visualizar las relaciones que las agrupaciones tienen con el sistema político en su conjunto y se han determinado tres formas de interacción: 1) el cabildeo, entendido como los esfuerzos de los grupos de interés para asegurar una decisión favorable en determinada política o en la designación de espacios en el gobierno; 2) la representación, que consiste en la búsqueda de interacción de los grupos de interés con los tomadores de decisiones para influir en sus decisiones a través de una agenda duradera y generalizada en diversos temas; y 3) la movilización, en la que los grupos de interés forman parte integral de una unidad política [puede ser un partido político] y se concentran en las campañas electorales o la persuasión ideológica del electorado para, eventualmente, movilizarlo hacia la acción directa (Salisbury, 1975).

La Arquitectura Institucional

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

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

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

El análisis institucional hace una apuesta por la independencia de las instituciones políticas, donde se reconoce la influencia de la sociedad hacia el Estado, pero también en la vía inversa; es así como estas instituciones definen el marco en el que se desarrolla la política, los actores políticos se mueven a partir de impulsos de deberes, funciones institucionales y de intereses personales, con lo que

la política se organiza a partir de las rutinas, las reglas y las formas que evolucionan a lo largo de los procesos que dependen de la historia (March & Olsen, 1997).

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

HALLAZGOS DE CAMPO

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

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

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

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

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

Para el caso de Chihuahua, el Congreso del Estado le fue favorable al gobernador para procesar la iniciativa, pues contó con mayoría calificada para aprobar las modificaciones en la ley local; se logró un consenso en la segunda fase de la iniciativa al cambiar la postura del PANAL sobre la reforma, derivado de negociaciones económicas y políticas para favorecer al SNTE. La reforma educativa en Chihuahua transitó en el Congreso sin oposición alguna, en sesiones rápidas y

con la validación de la dirigencia sindical para dichos actos; las eventuales discrepancias de la iniciativa enviada por el ejecutivo y aprobada por el legislativo, observadas por la SEP, se resolvieron por la vía de la negociación entre los involucrados.

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

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

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

se alinearan con el resolutivo tomado por un poder independiente y, en teoría, garante del equilibrio entre otras instituciones.

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

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

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

Estas formas de operar de los grupos de interés y su influencia sobre los gobiernos estatales han tenido impactos sobre las capacidades institucionales de esto, mismas que se estudian a partir de la segmentación que se hace los trabajos de Felipe Hevia (2015), quien las define como la capacidad del Estado para formular

y aplicar soluciones a los asuntos económicos y sociales en la comunidad, lo que las convierte en un factor clave en el diseño y la implementación de políticas públicas; señala que la mayoría de los estudiosos del tema se han enfocado en las capacidades endógenas (las técnico – administrativas), y han dejado de lado las externas (de corte relacional), es decir, aquellas que se establecen entre los gobernantes y los ciudadanos.

Dentro de las capacidades endógenas del gobierno estatal, se subraya la importancia de dos indicadores en el proceso de armonización legislativa: 1) el intercambio horizontal de información, orientado a obtener datos sobre la disponibilidad y difusión de las mejores prácticas entre los congresos locales; y 2) el perfil profesional de los actores involucrados en el proceso legislativo, con la intención de identificar la capacidad de respuesta política de los órganos legislativos a las necesidades sociales.

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

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

En el contexto antes señalado, un factor más para considerar como capacidad institucional es el perfil profesional de quienes diseñan las políticas públicas; esto es importante porque, la profesionalización de los responsables de

legislar es un elemento clave en la calidad de los resultados en una materia. Se esperaría que los procesos legislativos más profesionalizados, tendrían una menor incidencia de los grupos de interés sobre los resultados, puesto que son los criterios técnicos y las condiciones políticas, más que los mecanismos de presión, los que llevan a los cuerpos legislativos a tomar decisiones.

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

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

No es casualidad que los estudios sobre congresos locales en México lleven implícito el conocimiento del Índice de Profesionalización Legislativa [IPL], que se orienta a medir la capacidad de un congreso para dar respuesta política a la problemática pública que se le presenta; este referente se encuentra compuesto, y a la vez es diferente entre entidades, por varias dimensiones entre las que destacan: el gasto legislativo, el total de iniciativas, el número de sesiones, el número efectivo de partidos en el congreso, el número de comisiones, entre otras cosas (Patrón & Camacho, 2017).

Bajo estas dimensiones expuestas se ha observado que, para los casos estudiados, la clasificación de las entidades federativas por los resultados de su reforma educativa guarda una relación con el IPL para cada uno de ellos; en la siguiente tabla se muestran los valores del índice, con un promedio nacional de 0.0,

en relación con la categoría que se le ha asignado a cada caso conforme los resultados de su proceso legislativo de armonización local.

Tabla 1. Índice de Profesionalización Legislativa por entidad

Entidad	IPL	NEPL ¹	Categoría
Jalisco	0.9	2.5	Impulso de cambio
Chihuahua	0.2	3.1	Adopción de modelo
Zacatecas	-0.5	4.0	Statu quo

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

A partir de estos análisis es posible explicar, en cierta medida, algunos de los resultados de las políticas públicas en materia educativa para las entidades federativas analizadas. Los escenarios de alta competencia política y electoral, como Jalisco, sugerirían que los debates y análisis de propuestas legislativas serían más profundos y con más imparcialidad, toda vez que el poco margen electoral entre el partido gobernante y el adversario acerca la posibilidad de la alternancia; esto se suma a que las fuerzas en el Congreso no necesariamente se alinean a los intereses del Gobernador, lo que a su vez abre la puerta para que otros actores negocien sus planteamientos con aquellos partidos que se encuentran en oposición a los objetivos del gobierno en turno. Por otra parte, aquellos esquemas donde la competencia electoral y política es baja, como Chihuahua y Zacatecas, dirige a conclusiones en las que las políticas públicas tienden a ser producto de un consenso entre grupos, sin el debate y reflexión suficiente por la falta de contrapesos en los espacios para tomar las decisiones; con el control absoluto de los gobernadores en el Congreso, así como el respaldo electoral suficiente, difícilmente se logra objetividad en la legislación.

¹ Número Efectivo de Partidos en la Legislatura, orientado a dimensionar la cantidad de partidos con capacidad de negociación y ponderar su peso específico, un mayor número de partidos complejiza el proceso legislativo.

El funcionamiento de este tipo de arreglos institucionales al interior de los congresos se debe a diversos factores, entre los que destacan: las coaliciones formadas en la organización interna del Congreso, los calendarios electorales locales y federales, los intereses de los partidos políticos nacionales, los propósitos de los poderes federales, la capacidad de negociación de los actores involucrados (Reveles, 2011).

Con base en la evidencia encontrada hasta el momento es posible señalar que el surgimiento de gobiernos no unificados en el terreno de lo local, influidos por la disciplina partidista en un régimen de partidocracia, ha generado dos cambios significativos en las legislaturas locales. Por un lado, los congresos podrían haber adquirido mayor autonomía en sus procesos; por el otro, se han transformado en diseños pluripartidistas que han permitido nuevas formas de integración en los órganos directivos y en las comisiones (Pérez, 2009).

CONCLUSIONES

La proliferación de grupos de interés en diversas latitudes del país se puede atribuir a una multiplicidad de factores. En primer término, destacan elementos como la división social del país, que se hacía manifiesta a partir de la transición democrática con la emergencia de nuevos actores que reclamaban espacios para plantear sus demandas. En segundo lugar, el reto por hacer que funcionara el modelo federalista que en la teoría estaba en operación desde su inclusión en el marco constitucional, pero que guardaba serias deficiencias en la realidad; esto se agravó con la competencia electoral entre actores políticos en el marco local, así como con la división de poderes, lo que en muchas ocasiones terminaba por desgastar una política pública desde su diseño. Finalmente, el desgaste de los partidos políticos que padecieron el ejercicio del poder y que terminaron por desencantar a las mayorías y por mostrar serias dudas sobre la efectividad del sistema político; es a partir de este fenómeno que los grupos de interés encontraron terreno fértil para convertirse en los nuevos representantes de las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

A partir de la dinámica del legislativo local, es posible determinar el poder de éste para la definición de políticas públicas; cuando existe un congreso deliberativo y con representación política apegada a la realidad de la entidad, es posible que los resultados de la discusión sean responsivos a las demandas sociales, mientras que la captura de las legislaturas por grupos de interés generaría dinámicas que son sesgadas a los intereses de élites.

Los grupos de interés han encontrado en los congresos locales un espacio para trabajar en torno a sus iniciativas y planteamientos, pues han continuado en la lógica de generar política desde lo local y han logrado atrincherarse en ese orden de gobierno; de esa forma han proliferado más actores que detentan y disputan el poder desde lo subnacional, y que se convierten en un factor de decisión y legitimidad para la federación al negociar e intercambiar apoyos.

Por otra parte, los gobiernos estatales tienen frente a ellos el reto de su profesionalización, capacidad que tiene un impacto positivo en la calidad de sus acciones al contar con capital humano con las cualidades y habilidades suficientes para responder a las exigencias de la sociedad; por lo que esta capacidad estatal merece una atención especial para su adecuado desarrollo, en la medida que los funcionarios son capaces de resolver problemas públicos, la sociedad obtiene beneficios en el mediano y largo plazo.

De manera particular, los congresos estatales requieren un refuerzo en esta capacidad en virtud de que es ahí donde se toman decisiones vitales para la solución de los problemas y la implementación de políticas públicas; es a partir de las resoluciones legislativas [las leyes, los decretos, los presupuestos, los programas] que una política pública toma forma y da resultados para la sociedad, por lo que la rama legislativa del gobierno debe contar con esquemas profesionales que fortalezcan su capacidad para atender de manera responsiva las decisiones en distintos campos de la política pública.

A través de la evidencia empírica mostrada se observa que los congresos locales con mayor efectividad en la decisión de políticas públicas cuentan con mejores índices de profesionalización legislativa, lo que contribuye a que los grupos de interés puedan ser escuchados y atendidos mediante ejercicios más

transparentes y menos sesgados en las conclusiones finales; es decir, un congreso profesional recibe y canaliza alternativas de los grupos de interés para la revisión de éstas, de donde se obtendrían soluciones con mayor rigor técnico y político para responder de mejor manera a las demandas sociales.

Es natural que las dinámicas electorales generen cambios en la composición de las legislaturas, pues los sistemas democráticos hacen que los actores se muevan en distintos espacios del sistema político; sin embargo, esquemas de profesionalización de los congresos, particularmente los locales, fortalecen las comisiones que llevan la carga técnica de las iniciativas y que dictaminan sobre la pertinencia de las alternativas de solución que se materializan en una política pública.

Así pues, la evidencia recabada en esta investigación lleva a determinar que los grupos de interés se encuentran presentes en cada segmento de la vida pública de una sociedad y que han encontrado campo fértil para su acción a partir del desgaste de los partidos políticos como articuladores de las demandas; sin embargo, sus formas de operación resultan efectivas en la medida en que se encuentran con arquitecturas institucionales determinadas, particularmente en la forma de estructurarse de la rama legislativa del gobierno.

La forma de operación que seleccione un grupo de interés, con la finalidad de orientar la política pública a sus demandas, estará relacionada con las posibilidades que la arquitectura institucional le otorgue para alcanzar sus objetivos; el gran pendiente en este sentido es la definición y el desarrollo, dentro de la arena institucional, de esquemas más transparentes y más confiables para el uso de herramientas como el cabildeo y la movilización.

A pesar de lo ilustrativo que resultó entrevistar a los actores involucrados en el proceso de reforma, así como de algunas conclusiones sobre la evidencia encontrada, la investigación revela también algunos pendientes y marca pistas para indagar en el futuro sobre ejes de la ciencia política; esta condición se deriva del dinamismo con que las sociedades se mueven, además de las constantes modificaciones en el entorno político en diferentes estratos.

Un asunto por resolver en nuevas líneas de investigación es la relación entre grupos de interés y partidos políticos, principalmente porque ambos se encuentran en escalas diferentes de la organización política y éstos últimos han sido desplazados por los grupos en la orientación de las demandas; resulta interesante determinar las condiciones por las que una escala informal [grupos de interés] sustituye a otra que es más formal y estructurada [partidos políticos], así como las consecuencias que esto tiene para el sistema político.

Los cambios referidos, en la articulación de demandas sociales, se suman a las modificaciones en los escenarios de reparto del poder. Ya se ha dicho que ahora la política se hace desde lo local y eso orillará a prestar más atención en los fenómenos que ocurren en el nivel subnacional, de tal manera que las dinámicas políticas deben contextualizarse y enmarcarse en los elementos que cada entidad federativa presenta; la reforma educativa ilustró que no siempre las decisiones del centro y los pactos nacionales se traducen en decisiones locales, por lo que será importante mantener monitoreados a los actores que se mueven en la escala estatal para determinar si se consolida su influencia en otros segmentos de la agenda pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. México, D. F. : Prometeo.
- Báez, A. (2016). El Pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano. En H. Zamitiz, *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013 - 2014*. (págs. 23 - 56). México: Ediciones La Biblioteca - UNAM.
- Bensusán, G., & Tapia, L. A. (2017). Los problemas de la implementación de la "reforma educativa". En G. Del Castillo, & G. Valenti, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. (págs. 101 - 116). México : FLACSO.
- Clucas, R. A., & Valdini, M. E. (2015). *The character of democracy. How institutions shape politics*. New York: Oxford University Press.

- Consejo Rector del Pacto por México. (2012). *Documento Resumen del Pacto por México*. México: Presidencia de la República. Obtenido de <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/paginas-oficiales-de-pacto-por-mexico#documentos>
- 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.
- Eckstein, H. (1963). Group theory and the comparative study of pressure groups. En H. Eckstein, & D. E. Apter, *Comparative politics* (págs. 389 - 397). New York: Free Press.
- Fayt, C. S. (2002). *Teoría de la política en el siglo XXI. La política, el poder y el Estado. La democratización y la democracia*. Buenos Aires: La Ley .
- 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.
- Hernández, C. (2016). Reforma educativa en México: acuerdo político, decisiones políticas y acciones colectivas, 2012 - 2013. En H. Zamitiz, *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013 - 2014*. (págs. 165 - 185). México: Ediciones La Biblioteca - UNAM.
- Hevia, F. J. (2015). Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno - ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 107 - 134.
- López, J. d., & Gómez, D. (2010). Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales en México: un mapa de su diversidad. En D. Gómez, *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas* (págs. 209 - 278). México: MA Porrúa.

- 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.
- Medina, I. (2009). *¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)*. Barcelona, España: Instituto de Ciencias Políticas.
- Mills, C. W. (2013). *La élite del poder*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Montecinos, E. (2005). Instituciones políticas y participación social en el espacio local. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 3 - 14.
- Navarro, C. (2012). Élités políticas y desafíos de la democracia local. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 9 - 13.
- Nolte, D. (2005). América Latina: ¿instituciones políticas en crisis? *Diálogo Político*, 197 - 221.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Patrón, F., & Camacho, O. (2017). Legislaturas estatales en México. Un análisis de los cambios y la profesionalización legislativa. En M. Montaña, & F. Patrón, *Élités Parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. (págs. 25-65). México: Tirant Lo Branch - Universidad de Guanajuato.
- Pérez, M. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales. Los límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo - Legislativo. *Andamios*, 253 - 278.
- Porras, J. M. (2012). La arquitectura institucional de la Unión Europea: consideraciones críticas tras su reforma en el tratado de Lisboa. *Revista de Estudios Políticos*, 125 - 166.
- Proenza, D. (2014). Atributos de capacidad institucional: posibles instrumentos para gestionar a nivel local en Cuba hoy. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 87 - 99.

- Reveles, F. (2011). Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas. *Estudios Políticos*, 11 - 30.
- 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.
- 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.
- Schmitter, P. (1974). Still the century of corporatism? *The review of politics*, 85 - 131.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2007). Capítulo II. Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. En J. L. Machinea, & N. Serra, *Visiones del desarrollo en América Latina* (págs. 77 - 156). Santiago: CEPAL.
- Valenti, G. (2017). Los ejes del debate sobre las "implicaciones laborales del Servicio Profesional Docente": ¿existen restricciones para el mejor desempeño? En G. Del Castillo, & G. Valenti, *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado.* (págs. 67 - 75). México : FLACSO.
- Zamitiz, H. (2016). Introducción: ¿Cuál es el significado del Pacto por México en el gobierno de Enrique Peña Nieto? En H. Zamitiz, *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013 - 2014* (págs. 9 - 20). México: Ediciones La Biblioteca - UNAM.