



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013 Y SU TRASCENDENCIA
EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS
SERVICIOS EDUCATIVOS INTEGRADOS AL ESTADO DE
MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

PRESENTAN:

MARÍA MAGDALENA GONZÁLEZ LUJANO
VEDA SILVA MIRANDA

DIRECTOR:

MTRO. EDUARDO RODRÍGUEZ MANZANARES



TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, JUNIO DE 2015.

ÍNDICE GENERAL

	Página
Introducción.....	5
Capítulo 1. El marco conceptual de la Nueva Gestión Pública.....	9
1.1. Introducción.....	9
1.2. La Administración Pública como objeto de estudio.....	12
1.2.1. La Administración Pública Tradicional.....	12
1.2.2. La Nueva Gestión Pública.....	13
1.2.2.1. Postulados de la Nueva Gestión Pública.....	16
1.2.2.2. La segunda ola de la Nueva Gestión Pública.....	21
1.2.2.3. La descentralización en el marco de la Nueva Gestión Pública.....	24
1.2.2.4. Cuestionamientos a la Nueva Gestión Pública.....	27
1.3. La Administración Pública como campo de acción.....	30
1.3.1. La Reforma de la Administración Pública.....	32
1.3.2. Problemática derivada de la reforma administrativa.....	35
Capítulo 2. El proceso de descentralización educativa. La creación de Servicios Educativos Integrados al Estado de México.....	37
2.1. Educación, reforma administrativa y su relación con el modelo neogerencial.....	37
2.1.1. La reforma administrativa en México.....	38
2.1.1.1. La administración de Miguel de la Madrid Hurtado.....	38
2.1.1.2. La administración de Carlos Salinas de Gortari.....	40
2.1.1.3. La administración de Ernesto Zedillo Ponce de León.....	41
2.1.1.4. La administración de Vicente Fox Quezada.....	43
2.1.1.5. La administración de Felipe Calderón Hinojosa.....	45
2.1.2. La descentralización en el marco de la reforma administrativa en México.....	48
2.2. La descentralización de los Servicios Educativos.....	51
2.2.1. Origen del Sistema Educativo Nacional.....	51
2.2.2. La descentralización educativa en la década de los setenta.....	52
2.2.3. La descentralización educativa en la década de los ochenta.....	55
2.2.4. Modernización y descentralización educativa: el periodo de Carlos Salinas de Gortari.....	58
2.3. La descentralización educativa en los estados.....	63
2.3.1. Creación de Servicios Educativos Integrados al Estado de México.....	66
2.3.2. Filosofía institucional.....	70
2.3.3. Órganos de administración y gobierno de Servicios Educativos Integrados al Estado de México.....	72
2.3.4. Estructura orgánica de SEIEM.....	75
2.3.5. Oferta educativa de SEIEM.....	76
Capítulo 3. El proceso de descentralización educativa posterior a la firma del ANMEB.....	78
3.1. Transformaciones del Sistema Educativo Nacional post-ANMEB.....	81
3.1.1. La reforma Constitucional y la Ley General de Educación.....	81
3.1.2. La descentralización del gasto educativo: la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.....	85
3.1.3. Transformaciones al Sistema Educativo Nacional 2000-2009.....	90
3.2. De la organización de la educación federalizada en los estados de la República.....	93

	Página
3.3. Elementos centrales de la reforma educativa 1992-2012.....	101
Capítulo 4. La Reforma Educativa en el marco de las transformaciones estructurales impulsadas por Enrique Peña Nieto.....	105
4.1. La reforma Constitucional.....	106
4.1.1. Modificación de los artículos 3° y 73.....	106
4.2. Las leyes secundarias.....	109
4.2.1. Ley General del Servicio Profesional Docente.....	109
4.2.2. Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.....	119
4.2.3. Ley General de Educación.....	124
4.3. El Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).....	130
4.4. Homologación de la legislación educativa en el Estado de México.....	135
4.5. Consecuencias inmediatas de la Reforma Educativa.....	145
Conclusiones.....	154
Bibliografía.....	163

INTRODUCCION

El estudio de la temática relacionada con la Administración Pública, tanto en su faceta de disciplina, así como campo de acción, es una actividad ya centenaria, cuya sistematización se da a principios del siglo XIX, cuando se publica la obra de Carlos Juan Bautista Bonnin “Principios de Administración”.

La materia de estudio de la Administración Pública es muy variada pues va desde los procesos administrativos, planes y programas de gobierno, análisis organizacional, políticas públicas, entre otros. Uno de los asuntos que son objeto de estudio de la Administración Pública, es la denominada Reforma del Estado o Reforma Administrativa, que es un proceso que inició a finales de la década de los setentas del siglo XX en las naciones anglosajonas (principalmente Estados Unidos y el Reino Unido).

La Reforma Administrativa significó una nueva forma de visualizar a la Administración Pública, entendida como gobierno en acción, pues se buscaba revitalizar su papel, mediante claridad institucional, la profesionalización del servicio público, la gobernabilidad, pero especialmente haciendo énfasis en el concepto de eficiencia.

Los cambios al interior de la Administración Pública supusieron una disminución de los compromisos sociales del gobierno, la reducción del gasto público, creación de pequeños entes gubernamentales de carácter más ejecutivo, en sustitución de las grandes unidades administrativas, a lo que comúnmente se le denomina descentralización; revisión de las actividades económicas del gobierno, fortalecimiento intenso de los mercados, entre otros. A esta serie de propuestas se le denominó Nueva Gestión Pública, para denotar un profundo cambio en los estilos de gestión en el sector público. La Nueva Gestión Pública se considera una propuesta que va de un énfasis en procesos, a uno en resultados; de jerarquías ordenadas, a uno de competencia en espacios de mercado o *cuasi* mercados; de seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia, a evaluación de desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de ciertos resultados (Arellano, 2004).

Así que tenemos tres acepciones relacionadas con la Administración Pública y su estudio: la Reforma Administrativa, Nueva Gestión Pública y descentralización; estos conceptos

van de la mano y son parte de la materia de estudio del administrador público. A partir de sus vinculaciones, buscamos relacionarlos con un tema de suma importancia, como lo es la educación.

En un primer momento, pareciera ser que la vinculación entre educación y conceptos como Reforma Administrativa, Nueva Gestión Pública y descentralización son prácticamente inexistentes, sin embargo no es así. En el marco de la Reforma del Estado, que como ya se ha señalado estuvo fuertemente influenciada por los postulados de la Nueva Gestión Pública, se decidió transformar al sector educativo, no solamente en nuestro país, sino en toda América Latina. Así que una parte de la Reforma Administrativa, fue la Reforma Educativa, la cual tenía entre sus principales tesis, la descentralización de los servicios educativos en manos de la federación, para hacer más eficiente la prestación de dicho servicio.

Teniendo lo anterior como base, y en virtud de la relevancia que el tema educativo ha alcanzado en la administración de Enrique Peña Nieto, titular del Poder Ejecutivo Federal, surgió el interés de abordar el asunto educativo desde la perspectiva de la Administración Pública, no solo como campo de acción, sino como una disciplina científica.

Así surgieron cuestionamientos que guiarían y darían forma al presente proyecto de investigación; nuestras preguntas centrales son las siguientes:

- ¿La reforma educativa tiene como referentes los postulados de la Nueva Gestión Pública?
- ¿Qué modificaciones se hicieron a la normatividad educativa en el marco de la reforma?
- ¿De qué manera incide la reforma en el proceso de descentralización educativa?

El objetivo del proyecto de investigación fue “identificar las repercusiones que la reforma educativa de 2013 ha tenido en el proceso de descentralización, haciendo énfasis en el Estado de México”. De las preguntas de investigación y de nuestro objetivo, se desprendieron dos hipótesis, las cuales son mutuamente excluyentes, y plantean lo siguiente:

H1: En virtud de su estructura jurídico-institucional y de sus consecuencias inmediatas, la Reforma Educativa promulgada en 2013 implica un retroceso en materia de descentralización.

H2: En virtud de su estructura jurídico-institucional y de sus consecuencias inmediatas, la Reforma Educativa promulgada en 2013 es un paso más en el proceso de descentralización iniciado en la década de los setenta.

La construcción de las respuestas a nuestras preguntas de investigación, así como la comprobación o refutación de las hipótesis planteadas, supuso la elaboración de un contenido coherente que ilustrara de manera clara y precisa lo que pretendíamos exponer. Así que se edificó el trabajo, considerando los siguientes puntos centrales: un marco teórico que diera sustento al proyecto, un marco histórico-referencial que contextualice al lector sobre el tema, y por último la presentación del asunto que nos compete, que en este caso es la Reforma Educativa promulgada en 2013. Atendiendo a lo anterior, el presente texto está conformado por cuatro apartados capitulares y unas conclusiones en las que se aborda lo siguiente:

En el capítulo 1, que es nuestro marco teórico, partimos de tres conceptos básicos que son Estado, gobierno y Administración Pública; hacemos especial énfasis en la administración pública, centrándonos en el modelo de la Nueva Gestión Pública, de la que referenciamos sus antecedentes, tendencias, origen, argumentos, supuestos, etapas y postulados, así como los cuestionamientos y críticas que se le han hecho. Nos detenemos en el tema de la descentralización, puntualizando su significado, objetivos, beneficios y tipología. Reseñamos lo que es la Administración Pública como campo de acción, y como en este marco se presenta la Reforma Administrativa, señalando sus principales características, así como los cuestionamientos que se le han hecho.

En el capítulo 2, planteamos la relación entre la reforma al sector educativo y el modelo neogerencial, para ello hacemos una breve referencia a las características de la reforma administrativa en México, y cómo ésta se ha desarrollado en los diversos periodos presidenciales, desde De la Madrid hasta Calderón; considerando que es parte de la reforma administrativa, presentamos las características de la descentralización en nuestro país,

poniendo como ejemplo el proceso que se llevó a cabo con los Servicios de Salud. Una vez abordado lo anterior, nos enfocamos en el proceso de descentralización del Sistema Educativo Nacional, remontándonos a sus orígenes y culminando con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; además se señalan las condiciones en que se dio la descentralización educativa en los estados, y por último como ello significó la creación en nuestra entidad de Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

En el tercer capítulo se abordan los cambios más significativos, con sus características, que experimentó el Sistema Educativo Nacional entre 1993 y 2012, por tal motivo se consideran hechos tales como la promulgación de la Ley General de Educación en 1993, la descentralización del gasto educativo en 1998, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en 2002, o la creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas en 2004, entre otros; mostramos además la evolución jurídico-administrativa de los Sistemas Educativos Locales y la conformación de las secciones sindicales en las entidades federativas, para por último señalar las características principales del proceso de descentralización educativa entre los años de 1992 y 2012.

En nuestro último capítulo se señalan el conjunto de cambios que dan carácter a la Reforma Educativa impulsada por Enrique Peña Nieto, así presentamos los elementos centrales de la reforma constitucional, así como la hecha a la Ley General de Educación; referimos en que consiste el cambio del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica al Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo, así como los planteamientos fundamentales de las nuevas leyes promulgadas; mostramos los cambios a la legislación que se han efectuado en el estado de México en el marco de la reforma educativa; y por último indicamos cuales han sido las consecuencias inmediatas de los cambios normativo-institucionales en el sector educativo.

Por último en el apartado de conclusiones se exponen los hallazgos derivados del presente proyecto de investigación, de manera resumida las respuestas a las preguntas de investigación anteriormente señaladas, así como la comprobación y/o refutación de las hipótesis planteadas; al final dejamos unas reflexiones relacionadas con el inacabado proceso de descentralización educativa en México.

CAPÍTULO 1. EL MARCO CONCEPTUAL DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

1.1.Introducción

En los tiempos de la globalidad y la sociedad contemporánea, el estudio de la administración pública debe realizarse considerando los nuevos elementos que la caracterizan como institución central para la vida colectiva; para ello tenemos que considerar que la administración pública contemporánea se inscribe en la formación de la sociedad civil y el Estado de Derecho, lo que significa que su naturaleza responde tanto a valores sociales como políticos.

De forma tal que en el presente capítulo se pretende abordar el marco teórico-conceptual que nos permitirá el desarrollo de los apartados posteriores. Para alcanzar el encuadre entre el marco teórico y nuestra temática, se requiere partir de tres conceptos fundamentales: Estado, gobierno y administración pública, pues con ellos como referentes es posible plantear el marco teórico-conceptual así como el histórico-referencial.

¿Qué se entiende por Estado? Más allá de la clásica conceptualización que del Estado se tiene que es el conjunto de población, territorio, gobierno y orden jurídico, el Estado es la más evolucionada y compleja organización política que el hombre ha creado en el transcurso de la historia. Si bien el Estado es un tipo de organización política relativamente reciente (se sitúa su origen a principios del siglo XVI), siendo que la formación de un poder de gobierno se remonta a una fase histórica muy anterior.

El Estado tiene su origen en la evolución de la división del trabajo que determinó, por un lado, la formación de relaciones sociales más complejas y, por otro lado, la consolidación de profundas desigualdades sociales entre los individuos y entre los grupos, se crearon conflictos tan fuertes que surgió la necesidad de organizar a la sociedad, con la finalidad de limitar los efectos disgregatorios de dichos problemas.

Resulta precisamente el conflicto la razón por la cual el hombre buscó organizarse con el objetivo de garantizar su integridad física y patrimonial, aun cuando para ello fuera necesario someterse a un poder común que sea tan fuerte que pueda impedir el uso de la fuerza privada. Es decir: el Estado surge de un pacto que los individuos establecen entre

ellos y que tiene por objetivo obtener la seguridad de la vida y de la propiedad mediante la sumisión recíproca a un solo poder (Bobbio, 2008).

Por tanto la supremacía del Estado sobre todas las demás organizaciones que operan en el seno de la sociedad está garantizada por la tendencia a monopolizar el uso de la fuerza. Es decir, solamente el Estado puede garantizar con su fuerza, que es superior a la de todos los individuos juntos, que lo mío sea exclusivamente mío y lo tuyo sea sólo tuyo. En otras palabras: únicamente el Estado puede asegurar la existencia de la propiedad privada (Bobbio, 2008).

Si bien el Estado surge a raíz de la necesidad de salvaguardar la integridad física y patrimonial de la sociedad, cumple con otras funciones y busca cumplir con fines. Se ha considerado que las funciones del Estado, están íntimamente ligadas a la idea de separación de poderes de Montesquieu, es decir las funciones del Estado son: Legislativa, Jurisdiccional y Ejecutiva o de Administración (Bobbio, 2008).

Por otra parte el Estado busca cumplir con ciertos fines, que se resumen en lo que se denomina el bien común, que no necesariamente es el agregado de los bienes o necesidades individuales. Para lograr el bien común el Estado tiene una serie de actividades que debe efectuar, las cuales se clasifican en tres grandes categorías:

1. Las actividades de policía o de coacción. Éstas se manifiestan mediante todas las medidas coactivas que se imponen a los particulares, relacionadas con el cumplimiento de obligaciones y limitación a su accionar.
2. Las actividades de fomento. Son aquellas actividades administrativas que se dirigen a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público o que se estiman de utilidad general, sin requerir el uso de la coacción ni la creación de servicios públicos, la finalidad es intentar corregir las diferencias o desigualdades de las condiciones económicas de la población.
3. Las actividades de servicio público. Son aquellas actividades técnicas, directas o indirectas por medio de las cuales el Estado satisface necesidades generales mediante prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial.

Para que el Estado cumpla sus funciones y alcance sus fines, se requiere un aparato encargado de materializarlos, es decir un conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confinado el ejercicio de los asuntos estatales. A esta construcción social se le denomina gobierno o aparato gubernamental; y considerando su campo de acción, se le considera un aspecto del Estado.

Se puede definir al gobierno como el conjunto de individuos que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Además el gobierno tiene como tarea imponer las reglas de conducta y tomar decisiones necesarias para mantener la cohesión de la sociedad. Es decir, el gobierno es una compleja red de organizaciones que afectan comunidades o grupos en una red intrincada de individuos.

No obstante, el poder del gobierno no es sólo el resultado de elementos determinantes propios de la comunidad, sino también de una necesidad externa. En virtud de que el mundo siempre ha estado políticamente dividido y dominado por la anarquía internacional, cada gobierno debe proveer a la defensa de los ataques de otras comunidades políticas.

Cabe señalar que el gobierno interviene en las tres funciones del Estado, a decir: legislativa, jurisdiccional y ejecutiva. Sin embargo existe la tendencia a asociar al gobierno con la función ejecutiva o de administración. Es en este marco que llegamos a nuestro tercer concepto central: la administración pública.

De forma tal que por administración pública se entiende, en un sentido amplio, el conjunto de actividades establecidas para la concreta persecución de los fines que se consideran de interés público para el aparato gubernamental. Por tanto la administración pública efectúa una muy extendida gama de acciones que son de interés estatal que, por un lado, comprende las actividades de gobierno que desarrollan poderes de decisión y de mando, y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo. Es decir, la administración pública se enmarca en la función ejecutiva del Estado, sin embargo es menester no hacer una equivalencia en extensión de los términos Poder Ejecutivo y administración pública, debido a la mayor extensión del primero respecto del segundo.

Wilson hace la caracterización clásica de lo que es la administración pública, al aseverar que: “la administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción”. Si bien la compleja estructura que representa la administración pública, de manera diferenciada, se encuentra subordinada a las estructuras políticas y de gobierno, pese a lo cual, representa una realidad organizativa diferente de éstas.

En los siguientes apartados desarrollaremos los puntos más importantes de la administración pública, desde las dos perspectivas que consideramos: la administración pública como objeto de estudio y como campo de acción. La construcción que hagamos, será nuestro marco teórico-conceptual para la presente tesis de investigación.

1.2.La Administración Pública como objeto de estudio

1.2.1. La Administración Pública Tradicional

La administración pública como campo de estudio es de reciente data; se constituye como tal en 1808, con la obra *Principios de Administración* de Carlos Juan Bautista Bonnin; y obtiene su carácter disciplinario definido por Woodrow Wilson, con su trabajo pionero *El estudio de la Administración Pública*, escrito en 1887 (Uvalle, 2007). A partir de estos trabajos se desarrollaron los principios básicos de la ciencia administrativa, y del modelo de administración tradicional o paradigma *weberiano*.

Como su nombre lo indica, el modelo tradicional de administración pública se basa en supuestos extraídos, en una buena proporción de las ideas de Max Weber, las cuales auspiciaban el establecimiento y desarrollo de un enfoque burocrático-racional, con preponderancia del criterio técnico-jurídico en la toma de decisiones, con una clara separación entre el ámbito administrativo y el político, así como por una organización administrativa sustentada en estructuras jerarquizadas y centralizadas (Berzelay, 2000).

En el modelo tradicional de administración, los recursos y procesos se manejan y ponen en marcha de acuerdo a los siguientes supuestos:

- a) La asignación de recursos se basa primordialmente en la justificación de gastos;
- b) Se vinculan los procesos fundamentalmente con las normas; y
- c) No existen ejercicios sistemáticos de evaluación de agencias o funcionarios.

Por lo que respecta al tema de rendición de cuentas y el control, el modelo tradicional se caracteriza por lo siguiente:

- a) La rendición de cuentas es de carácter político, manteniéndose el sentido jerárquico de la organización;
- b) El control se basa de manera primordial en los insumos;
- c) No se incorpora a la ciudadanía en el proceso de políticas públicas; y
- d) Se sostiene la idea de la separación entre el ámbito administrativo y el político.

Por lo que hace a la cultura organizacional, el modelo tradicional auspicia:

- a) El desarrollo de una cultura burocrática apegada a procedimientos y rutinas;
- b) Una estructura y funcionamiento administrativo poco flexible y muy resistente al cambio; y
- c) Reluctante a responder a la cambiante demanda ciudadana, lo que genera incapacidad para responder a ésta (Pardo, 2010).

1.2.2. La Nueva Gestión Pública

A mediados del siglo pasado, las ciencias sociales en su conjunto fueron objeto de profundos cuestionamientos, dando origen a nuevos postulados teóricos. Se debatía particularmente sobre el peso de la racionalidad en las decisiones sociales-organizacionales. En este sentido una de las críticas pioneras fue la de Herbert Simon, quien argumentaba que los seres humanos no optimizan sus decisiones debido a que su capacidad cognoscitiva es limitada, y porque las decisiones se toman bajo severas restricciones de tiempo y recursos, por lo que la optimización de los recursos resulta irreal e inalcanzable. En el modelo de Simon, denominado de *racionalidad limitada*, el objetivo no es encontrar la mejor opción, sino la opción óptima sin la necesidad de examinar exhaustivamente todo el abanico de alternativas posibles.

Sobre el modelo de racionalidad limitada March y Simon (1969) constituyen un análisis organizacional, en el que establecen que las organizaciones operan con escasos recursos al tomar una decisión, restricciones en cuanto a tiempo, información y la capacidad de

procesar información. Es decir, las organizaciones tienen una capacidad limitada de atención organizacional.

Posteriormente March y Olsen (1975) postulan que las soluciones organizacionales no son diseñadas para resolver una problemática en especial, más bien toda organización tiene permanentemente disponibles un abanico de soluciones posibles para las instancias decisorias. Ello significa que cuando aparece un problema, se le asigna una solución ya pre-existente, situación que se da de manera fortuita y no planeada.

Complementando este posicionamiento, los mismos autores plantean que el concepto de preferencia no es compatible con la evidencia del comportamiento organizacional, en virtud de que las preferencias cambian a menudo, son ambiguas y en ocasiones los agentes pueden incluso tener preferencias inconsistentes (Sánchez, 2009).

La elección racional en relación con la administración pública, representa una faceta del trabajo en la economía neoclásica que tiene las implicaciones más radicales para la teoría de la disciplina. En esta vertiente, se considera al individuo como la unidad básica de su análisis, de modo que el tradicional “hombre económico” es reemplazado por el “hombre que toma decisiones” (Guerrero, 2002: 285).

Este conjunto de ideas provenientes de diversas tendencias se desarrollaron tomando diversas fuentes intelectuales, hasta constituir un conjunto de doctrinas administrativas que buscan establecer procesos, estructuras y rutinas distintas, incorporando como eje de su propuesta la orientación hacia la satisfacción del usuario, identificado, bajo estas nuevas concepciones, como “cliente”. Estas ideas descansan sobre principios como la eficiencia, la eficacia y la orientación hacia resultados (Pardo, 2010).

El nuevo paradigma administrativo resultante es conocido como Nueva Gestión Pública (*New Public Management*). La Nueva Gestión Pública (NGP) florece en la escena mundial a inicios de la década de los ochenta, cuando en los países anglosajones los líderes políticos de lo que algunos autores han denominado la Nueva Derecha o neoconservadurismo asumieron posiciones importantes de poder, como los casos de Thatcher en el Reino Unido y Reagan en los Estados Unidos. La NGP surge del Nuevo Institucionalismo Económico –

del cual retoma el énfasis en una lógica económica eficiente– y del Gerencialismo a partir del cual propone una dinámica de gestión basada en la innovación (Salinas, 2008; Arellano y Lepore, 2006).

Con base en un discurso técnico-económico, la NGP, en su versión más economicista, se ha presentado como un argumento políticamente neutral, cuyo objetivo principal es mejorar la acción gubernamental más allá de la lógica del poder. Esta versión de la NGP basa su discurso en uno de los supuestos duros del paradigma neoclásico sobre el comportamiento humano: los actores sociales son fundamentalmente individuos racionales, cuyo objetivo es maximizar su beneficio propio (Arellano y Lepore, 2006).

La NGP aboga por romper el “supuesto” mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público, con el argumento de que los instrumentos gerenciales que hacen a las empresas privadas eficientes, podrían ser replicados, por lo menos, por el sector público. Principios como la eficiencia y la competitividad fungen como los ejes rectores de toda la acción pública, promoviendo la libertad de elección del individuo, reduciendo con ello el papel del Estado y la carga de financiar al sector público (Arellano, 2004).

La nueva gerencia pública es un fenómeno que se ha ido formando a lo largo de un periodo que ha consumido ya más de dos décadas, y que se caracteriza por un cambio de relaciones entre el Estado y la empresa privada. Es el resultado del proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos:

- La primera fase entraña la exprivatización del Estado. Consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia afuera del mercado.
- La segunda etapa radica en la endoprivatización del Estado. Consiste en la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado (Guerrero, 2004).

Ambas etapas, sucesivas, pero parcialmente traslapadas, se diferencian por lo siguiente: en la exprivatización la gerencia pública funge como el sujeto de la transacción de cosas

hacia el mercado, en tanto que en la endoprivatización esa gerencia se convierte en el objeto de la transacción mercantil. En la primera etapa la gerencia pública es el mercader, en la segunda fase es la mercancía. En suma: mientras que la exoprivatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización¹ lo hace con el cómo (Guerrero, 2004).

1.2.2.1. Postulados de la Nueva Gestión Pública

Se puede considerar a la NGP como un planteamiento altamente pragmático y que crea la impresión de que la política ha sido el gran problema del gobierno. Un gobierno basado en procedimientos, parece decir el argumento, esconde a la política que mueve a las burocracias. La solución de la NGP es muy sencilla: necesitamos encontrar la verdadera “manera” y es, a todas luces, una manera técnica, no política. Los gobiernos deben de ser obligados a maneras técnicas: evaluaciones de desempeño, presupuestos orientados a resultados, gestión de calidad, descentralización, la privatización, la creación de nuevos servicios civiles de carrera, la autonomía y la competencia entre agencias públicas, entre otros (Arellano, 2005).

En el tema de la descentralización, se plantea que creando pequeñas unidades administrativas con metas claras y específicas, éstas tienden a ser más eficaces que las estructuras centralizadas. En este sentido la descentralización se manifiesta con la proliferación de agencias ejecutivas que se asemejan más a organizaciones privadas que de gobierno. Al ser uno de los ejes centrales del presente trabajo, ampliaremos el concepto más adelante.

En lo tocante a la privatización, con ella se busca la reducción del aparato burocrático a fin de alcanzar la eficiencia, partiendo de la premisa de que el gobierno abarca muchas áreas lo que hace que las organizaciones cuenten con demasiado personal ocioso, situación que se refleja en elevados costos de la nómina pública, absorbiendo grandes cantidades del gasto gubernamental, condición que hace necesaria la participación del sector privado en aquellos sectores que no fueran estratégicos para el Estado (Aguilar, 2007).

¹ Siendo la endoprivatización el reemplazo de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, significa mover al mercado hacia dentro del Estado (Guerrero, 2004).

Otro de los postulados de la NGP es lo que se ha denominado la “Administración Pública Contractual”, que propone que el gobierno y sus trabajadores firmen contratos en los que se fijen las expectativas de ambas partes, relacionando costos con resultados y estableciendo sistemas de medición que permitan evaluar el desempeño de la burocracia.

La “flexibilidad en la administración” es otro de los planteamientos de la NGP, según el cual se busca hacer más eficientes los procesos de organización, así como flexibilizar la toma de decisiones para no burocratizar el trabajo. Con la flexibilidad se busca una mejora regulatoria que eleve la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de incrementar beneficios y reducir costos (Martínez, 2007: 50).

La NGP defiende la idea de que la eficiencia, y no la justicia, es la principal preocupación de las organizaciones públicas. La justicia aparecerá una vez que la intervención pública sea racional. La equidad aparecerá si los funcionarios públicos se vuelven gerentes. A veces, incluso se llega a considerar el argumento de que las reglas y los procedimientos podrían convertirse en un obstáculo de la eficiencia. La necesidad de desregular ha sido uno de los argumentos más importantes en la práctica para la NGP (Arellano, 2005).

La competencia entre agencias públicas tiene su origen en la teoría de la “Burocracia Maximizadora del Presupuesto” planteada por Niskanen (1971); esta propuesta estipula que la producción de bienes y servicios gubernamentales estará siempre guiada por el interés de maximizar el presupuesto público, es decir, las agencias gubernamentales compiten entre sí, para maximizar los beneficios internos, siendo el más importante la obtención de un mayor presupuesto que la agencia “competidora”.

Por otra parte, la orientación al “cliente” implica el uso racional del mercado bajo condiciones específicas para incrementar el poder de los ciudadanos con relación a la administración pública. Es decir, se busca que los usuarios de servicios públicos tengan una manera de mostrar su aprobación o desaprobación con el servicio recibido del sector público. Los instrumentos para alcanzar dichos objetivos son:

- a) La asignación de recursos basada en mediciones de desempeño;

- b) El rediseño de procesos administrativos para la obtención de mejores resultados;
- c) Privilegiar servicios públicos que generen “valor agregado a la ciudadanía”;
- d) Se efectúa una rendición de cuentas con base en los recursos utilizados y metas alcanzadas;
- e) El procedimiento del control se hace sobre resultados;
- f) Se busca el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la evaluación de políticas públicas; y
- g) Se busca que otros actores, notablemente el Legislativo, vigilen el desempeño de la administración.

La NGP esgrime argumentos contra la burocracia, contra los mecanismos de procedimientos y su énfasis en la meritocracia. La NGP defiende la idea de que el mecanismo de mercado, siempre que sea posible es el mejor dispositivo para distribuir los beneficios, apoyando la idea de que el mérito y el ser dueños de sí mismos (mediante la competencia) son mejores jueces sociales, pues son técnicos y neutros. Las reglas y los procedimientos formales no son tan importantes, pues son fuerzas que limitan el ser dueño de sí mismo mediante intervenciones constantes en la discreción humana. La mejor manera de medir el éxito del gobierno es a través de sus resultados, los cuales definen cada vez más los límites de la intervención del gobierno sobre las preferencias de los “clientes” y los ciudadanos (Arellano, 2005).

De manera tal que la NGP propone una manera no-meritocrática de organizar el gobierno. Esto quiere decir que las organizaciones y las personas (a saber burócratas) deben ser evaluadas por resultados y desempeño. El principal argumento es que el gobierno debe preocuparse no sólo por gastar el dinero y llevar a cabo procedimientos, sino básicamente por ofrecer resultados a la sociedad (Arellano, 2005).

La NGP busca la racionalidad instrumental por parte de los funcionarios de gobierno, a través de un modelo de organización que reduzca los costos de transacción. Este planteamiento, pone en la mesa de debate la discusión sobre la asimetría de información y el conflicto de intereses entre los principales (políticos) y los agentes (burócratas). La solución a dicha problemática es un rediseño institucional, que permita alinear el desempeño de los agentes con los deseos del principal, a través de incentivos.

En este esquema (principal-agente) se institucionaliza el egoísmo y el juego estratégico y oportunista como parte de la naturaleza humana. De manera tal que los comportamientos humanos se reducen únicamente a la búsqueda del interés egoísta y al control de la información, por lo que las relaciones sociales (entre agente y principal, en este caso) no son más que el manejo oportunista de información y simple cálculo de transacciones y beneficios. En otras palabras, bajo el esquema principal-agente el egoísmo se vuelve moralmente racional y los cálculos económicos se convierten en pieza fundamental que motiva el comportamiento humano (Arellano y Lepore, 2006).

Se puede observar que la NGP tiene claramente dos grupos argumentativos y metodológicos diferentes. Por un lado “el grupo teórico que se desprende de la sociología, la teoría de las organizaciones y el movimiento gerencial. Por otro lado, las propuestas y argumentos motivados en criterios económicos” (De Haro *et. al.*, 2004: 49).

Del lado económico, la Teoría de la Elección Pública, se adoptan ideas relacionadas con el hecho de que la acción y los problemas de gobierno se explican por la motivación individual de los funcionarios, es decir todas las políticas reflejan intereses personales ajenos al *ethos* del servicio público. De forma tal que la NGP sugiere una construcción institucional de los gobiernos, que tome al egoísmo como móvil principal del comportamiento humano, y a partir del cual se pueda alcanzar la eficiencia social y la justicia, es decir, la acción gubernamental capaz de equilibrar las oportunidades y opciones de los seres humanos (Arellano y Lepore, 2006).

En este tenor, se plantea que los servicios públicos puedan ser prestados mediante contratos a terceros, los cuales deben proveer incentivos que faciliten los objetivos que se persiguen con la prestación de servicios. En general la Teoría de la Elección Pública permite introducir mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos, suscribiendo acuerdos mediante subcontrataciones, *joint ventures* e incluso privatizaciones. Además estas tendencias recuperan el renovado gerencialismo, ideas relacionadas con:

- a) El diseño de estructuras más horizontales y con cadenas de mando más cortas;
- b) Organizaciones orientadas a resultados y no a insumos;
- c) Que el ciudadano, en tanto “cliente”, puede exigir servicios de calidad;

- d) Que los resultados deben incluir “valor agregado”; y
- e) La inclusión de agencias autónomas en la estructuras administrativas y el otorgamiento de mayor libertad a los gerentes públicos (Pardo, 2010).

Respecto al tema de la cultura organizacional, la NGP incluye las siguientes propuestas:

- a) Mejorar el desempeño, sin que se sujete a procedimientos estandarizados;
- b) Otorgar autonomía presupuestal y de gestión a las agencias, permitiéndoles mayor flexibilidad; y
- c) Centrar la actuación de la gestión pública en la satisfacción del cliente.

En términos organizacionales, la NGP defiende que las organizaciones públicas tienen que ser controladas. No corresponde a los burócratas (o gerentes públicos como le gusta llamarlos a la NGP) definir que es bueno o malo para la sociedad, son los individuos (como ciudadanos o, mejor aún clientes) quienes mejor conocen lo que quieren (Ostrom, 1973: 157).

La transformación de los objetivos, las estructuras, las funciones y las normas de las organizaciones públicas ha estado dirigida principalmente por una lógica de mercado sustentada en reglas de competencia y cuyo objetivo principal es obtener ganancias en términos de eficiencia (Arellano y Lepore, 2006).

En otros términos, el control no debe efectuarse desde la visión de las pirámides burocráticas –es decir los tramos de control en su versión faraónica y la sobredilación de las unidades administrativas– sino en el marco de procesos, resultados, indicadores de desempeño y el impacto de las acciones administrativas y gubernamentales que se vierten hacia la economía de mercado y la sociedad civil (Uvalle, 2007).

Por tanto el control efectivo es aquel que demuestra la eficiencia, no el seguimiento de normas y procedimientos. En este sentido, el control debe además permitir reducir las inercias burocráticas y los nichos de poder que se esconden bajo la protección de complejos procesos y trámites (Arellano, 2004).

Al existir mayor autonomía gerencial de las “agencias” y de sus “gestores”, son necesarias nuevas formas y tipos de control:

1. *Control de resultados*, realizado a partir de indicadores del desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.
2. *Control contable de costos*, que aplicará no solo el control de gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas.
3. *Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados*, en las cuales las diferentes agencias buscan ofrecer mejores servicios a los usuarios.
4. *Y por último, el control social*, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos (Uvalle, 2007).

A este conjunto de propuestas se les ha denominado como la primera ola de la NGP; para la segunda mitad de la década de los noventas, se presenta una evolución de este paradigma, si bien se seguían considerando los beneficios gerenciales de la NGP, se retomaba una visión más equilibrada del papel del gobierno en la creación del bien común y el rol de la administración pública en la consecución del mismo.

1.2.2.2. La segunda ola de la Nueva Gestión Pública

Moore (1995) señala que los administradores públicos deben velar por el valor de lo que producen, así como por la eficacia y la propiedad de los mecanismos e instrumentos que utilizan, así que los administradores públicos pasan de ser técnicos, a verdaderos estrategas que tienen el reto de crear valor público (*public value*).

El valor público se define como los beneficios que produce una acción de gobierno, menos los costos que se incurren para su producción. Existen dos elementos del costo que deben tomarse en cuenta: *a)* el consumo privado que se sacrifica a fin de financiar la acción; y *b)* la organización pública, es decir el costo de oportunidad que representa invertir una cantidad de recursos en la consecución de un bien en lugar de otro.

Cuando se satisfacen bienes individuales en lugar de públicos, el costo de las acciones resulta más alto, reduciendo con ello el valor público de la acción de gobierno.

Uno de los elementos que se incluyen en los costos de la creación de valor público, es la libertad, la cual se pierde y/o se restringe para producir un bien deseado. En este sentido siempre que se restringe o limita de algún modo el accionar del individuo, esto debe incluirse como un costo al hacer el cómputo de los beneficios netos de una acción de gobierno.

En virtud de lo descrito resulta claro que el postulado de eficiencia y la creación de valor público son compatibles, ya que si con una cantidad de recursos se logran mejores resultados, se está en presencia del incremento del valor público neto.

Una organización pública que cambia y actualiza sus prácticas en todos los niveles, puede auténticamente producir valor público, por tanto los administradores públicos deben explorar la manera de innovar prácticas que hagan que su mandato político y administrativo se materialice en mejoras.

Así esta NGP reeditada visualiza a la administración pública como una institución que debe encontrar la solución a los problemas financieros y organizativos, como un medio para alcanzar un fin superior que es solucionar la problemática ciudadana, por tanto, la administración pública posee un valor instrumental y no constitutivo, ya que debe ubicársele en torno a la creación de valor público, que al final debe ser el objetivo de toda organización pública (Salinas, 2008).

Dentro de la masa de ideas, conceptos, propósitos, valores e intereses se pueden apreciar conceptos relativamente estables y definitorios de la NGP. Primero se perciben los conceptos fundacionales, es decir, el caldo primordial en el que se engendró esa gerencia: orientación al cliente, privatización, mercado y competencia. Después es observable el aparato de sistematización de la reforma neogerencial del sector público, que estructura una nueva base organizativa y operacional. Los conceptos son: enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados, y agenciación. Finalmente emerge el móvil que animó

a la NGP, y que no es otro que reducir costos, o adoptando el lenguaje de la economía neoclásica, disminuir los costos transaccionales de la administración (Guerrero, 2004).

Podemos resumir que la NGP es el resultado de un fenómeno altamente complejo de propuestas, que relaciona la administración pública con reformas acomodadas al mercado, y con claras funciones mercantiles. Dicha complejidad obedece, en primer lugar, a que en su seno han derivado, como ya se ha señalado, una variedad de ingredientes, los cuales, aunque de la misma naturaleza o emparentados íntimamente, tienen personalidad propia y autonomía relativa. En primera instancia destaca la economía neoclásica, donde repuntan como aspectos diversos la escuela austriaca y la *public choise*. También está presente el pensamiento administrativo, y una cantidad apreciable de conceptos sobrevivientes de la administración pública que han sido rebautizados. Esta combinación ha producido un paradigma mutante de difícil conceptualización, y de perfiles móviles y en perpetuo acomodo. Como tal la NGP es producto de la evolución institucional, no solo resultado de un desarrollo intelectual (Guerrero, 2004; Martínez, 2007).

Cuadro No. 1. Características de la administración tradicional y de la NGP

<i>Administración Tradicional</i>	<i>Nueva Gestión Pública</i>
1. Interés público.	1. Resultados que valoran los ciudadanos.
2. Eficiencia.	2. Calidad y valor. Producción.
3. Administración.	3. Logro de apego a las normas.
4. Control.	4. Identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
5. Especificación de funciones, autoridad y estructura.	5. Entregar valor.
6. Justificación de costos.	6. Construcción de la rendición de cuentas.
7. Implantar responsabilidad. Seguimiento de reglas y procedimientos.	7. Fortalecimiento de las relaciones de trabajo.
8. Operación de sistemas administrativos	8. Entendimiento y aplicación de normas.
	9. Identificación y resolución de problemas.
	10. Mejoramiento continuo de los procesos.
	11. Separación del servicio de control.
	12. Logro del apoyo para las normas.
	13. Ampliación de las opciones del cliente.
	14. Alentar la acción colectiva.
	15. Oferta de incentivos.
	16. Evaluación y análisis de resultados.
	17. Enriquecer la retroalimentación.

FUENTE: Berzelay, 2000: 177.

En general podemos señalar que la NGP propone dos tipos de innovaciones en el sector público. Por una parte, una serie de reformas de corte gerencialista para lograr un gobierno eficiente que provea servicios y bienes de calidad a la ciudadanía, y, por otra parte, impulsa un conjunto de innovaciones de carácter “político” (o “transformadores silenciosos”), cuyo

objetivo es modificar las dinámicas políticas bajo una concepción particular del comportamiento humano. El diverso abanico de propuestas de la NGP busca transformar a las democracias en sistemas más justos a partir de la generación de igualdad de oportunidades y de la atomización del poder (Arellano y Lepore, 2006).

De acuerdo con lo expuesto, podemos señalar que la NGP no sólo constituye un discurso que para mejorar la calidad del accionar burocrático da preponderancia a la gestión privada sobre la administración pública tradicional. En las raíces de la NGP yace una concepción definida de la naturaleza humana, a partir de la cual se establecen mecanismos específicos de una estrategia política particular, cuyo objetivo es construir democracias eficientes, efectivas y más responsivas de las necesidades de la sociedad (Arellano y Lepore, 2006).

1.2.2.3.La descentralización en el marco de la Nueva Gestión Pública

La descentralización se cataloga como la transferencia de autoridad y responsabilidad de las funciones públicas del gobierno central a organizaciones gubernamentales subordinadas o cuasidependientes.

“Descentralizar no significa reducir la importancia de las autoridades federales ni de comprometer la unidad nacional. Descentralizar significa que el centro debe trabajar de manera diferente. Aparte de sus funciones tradicionales en una economía de mercado, el gobierno central debe garantizar el equilibrio entre los diferentes territorios, no sólo mediante la aplicación de políticas activas (...) sino también mediante la introducción de la información a nivel nacional, así como de sistemas de evaluación en todos los proyectos” (OCDE, S/F: 106; citado en Ornelas, 2003: 126).

Mediante la descentralización se buscaba mejorar la eficiencia de la administración (dada la pesadez de las burocracias centralizadas), aumentar la efectividad del sistema (por las fallas del sistema centralizado) e incrementar la participación local, facilitando la gestión de los asuntos al entregarlos a órganos que, por su proximidad, pueden conocerlos y resolverlos con más prontitud. Por lo tanto, se descentraliza no para repartir el poder, sino para mantener la eficacia central; o sea, la descentralización contribuye al fortalecimiento del Estado centralizado (Muñoz, S/A).

La descentralización es un proceso que aumenta la participación de ciertos grupos, tal fin puede lograrse desplazando el poder del gobierno central hacia los gobiernos locales, de

una institución centralizada a otra y/o del gobierno al sector privado. Es decir, el modelo de descentralización no implica la repartición del poder, sino su reubicación.

Los beneficios de la descentralización pueden puntualizarse desde dos perspectivas:

1. *Desde el punto de vista político*, ya que se refuerza el sistema democrático al acercar la decisión de los asuntos a órganos locales elegidos, por lo que puede decirse que democráticamente se unen la descentralización y la participación.
2. *Desde el punto de vista de la eficiencia*, se descongestiona el poder central, agobiado por innumerables problemas, permitiéndole centrarse en los asuntos más importantes (Muñoz, S/A).

La variedad de sentidos y propósitos prácticos de la descentralización ha provocado que quienes se ocupan de la cuestión desarrollen tipologías para diferenciar y confrontar fines y hechos, modelos y tendencias. Todas las clasificaciones poseen cierta racionalidad y utilidad. La primera gran división en las concepciones de la descentralización se da en relación con sus fines: política, jurídica y administrativa (Ornelas, 2003).

La descentralización política busca la redistribución del poder, al otorgar mayores grados de autonomía a las entidades subnacionales y a la propensión a legitimar al Estado. La descentralización política se ha concebido típicamente como una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado que, con el fin de mantener el poder, ofrece concesiones a los gobiernos locales así como transferencias de recursos y facultades. Además, provee mecanismos e instituciones político-regionales para administrar el conflicto mediante el fortalecimiento de las autoridades locales. “No obstante, hay diferencias entre el poder delegado y el poder conquistado desde las regiones. El poder delegado carece de raíces, en consecuencia, las instituciones locales son débiles y el centro mantiene el control político. El poder conquistado genera instituciones que se arraigan en la vida comunitaria” (Ornelas, 2003: 124).

La descentralización jurídica se preocupa por establecer un marco legal y certidumbre acerca de las potestades transferidas. En la ley se pueden encontrar los perfiles acerca de los fines expuestos, las implicaciones institucionales y los modos esperados de operación.

También prefigura el taller de organización burocrática que se establecerá en la porción descentralizada. Si la descentralización política adquiere su significado por la distribución del poder, las formas que adquiriera jurídicamente delimitarán los ámbitos del ejercicio de la autoridad. Atendiendo al criterio jurídico la descentralización se revela como un principio fundamental de organización del Estado, referido a su articulación territorial, al ámbito espacial de validez de sus normas. Significa la coexistencia de una pluralidad de entes con competencias jurídicas delimitadas territorialmente, sujetos a la norma superior o Constitución que rige al Estado (Ornelas, 2003).

Las formas jurídicas de la descentralización incluyen: a) la geografía (competencias dentro de un territorio), que regula las relaciones intergubernamentales entre diversos órdenes de gobierno; y b) la función, que arregla los grados de autonomía. La demarcación de competencias de los órdenes de gobierno varía dependiendo de la naturaleza del sistema constitucional, si son estados federales o unitarios.

La descentralización administrativa tiene que ver fundamentalmente con los arreglos institucionales para que la burocracia haga su trabajo y se presten los servicios; supone incrementar la eficacia en la prestación del servicio a los usuarios (los clientes).

La descentralización administrativa responde más a las necesidades del centro, a la forma de instrumentar políticas nacionales en el ámbito de las localidades y a su afán de racionalizar el gasto de acuerdo con ciertos fines. Con el fin de alcanzar eficiencia en la prestación del servicio se considera necesaria la colaboración entre órdenes de gobierno y los actores institucionales.

No obstante que en términos jurídicos la descentralización y la desconcentración pueden significar asuntos distintos, buena parte de la literatura coincide en que la desconcentración es una forma que adquiere la descentralización; la delegación es otra forma.

La desconcentración es una forma de descentralización que generalmente transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de una misma institución. Esta representa una forma limitada de descentralización, ya que su poder y facultades para tomar decisiones dependen de la burocracia central. La desconcentración se

realiza para incrementar la racionalidad burocrática, la eficacia administrativa y acercar la prestación de los servicios lo más posible a las demandas locales. La desconcentración no altera ni cambia las relaciones de poder, aunque puede modificar las rutinas de la burocracia (Hanson, 2000; Winkler, 1988; Rondinelli et al., 1984).

En tanto, la delegación, transfiere autoridad para tomar decisiones de unidades jerárquicas superiores a otras inferiores. Sin embargo, la autoridad puede retirarse en cualquier momento. La delegación implica una reorganización de los órganos burocráticos que puede alterar las líneas de mando establecidas previamente. Un alto funcionario del aparato central puede transferir ciertos grados de autoridad a su delegado para que en su nombre y representación realice funciones que tal vez efectuaban órganos locales de la institución nacional (Ornelas, 2003).

Los aspectos políticos y administrativos de la descentralización son dinámicos, se modifican por cambios en los grupos en el poder y se alteran las correlaciones de fuerzas. La forma jurídica provee cierta estabilidad y certeza a las reformas descentralizadoras. Las normas inducen a rutinas uniformes.

Con todo y que en la experiencia internacional la descentralización no ha cumplido por completo sus promesas de mayor eficacia, participación democrática y distribución del poder, muchos gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones civiles y partidos políticos la siguen promoviendo. Ciertamente representa la alternativa al centralismo burocrático y mantiene su potencial de otorgar legitimidad a los gobiernos que la procuran, aunque algunos se resistan a perder grados de control.

1.2.2.4. Cuestionamientos a la Nueva Gestión Pública

Los postulados del nuevo modelo de gestión en la administración han sido puestos en tela de juicio en virtud de la coherencia y resultados que han arrojado. La argumentación en contra de la NGP resulta variopinta, los cuales abordaremos en los siguientes párrafos.

Uno de los grandes dilemas que enfrenta la NGP tiene que ver con el postulado de equidad, ya que si bien la NGP plantea su búsqueda, lo hace mediante el uso de los mecanismos de mercado, el cual bien puede tener fallas y distribuir mal los ingresos, sobre todo en

problemas públicos que involucran aspectos de la vida humana, la pobreza o el bienestar colectivo. En consonancia, la NGP señala que no debe existir intervención estatal para tratar de equilibrar el desbalance entre ricos y pobres, minimizando la importancia del Estado en el desarrollo de las sociedades, lo que acentúa más el dilema planteado² (Martínez, 2007).

En segundo término cabe señalar que las reformas e innovaciones impulsadas en el sector gubernamental han marcado una tendencia hacia el reemplazo de una activa participación social y económica por una función más indirecta de apoyo y facilitación de la iniciativa privada. El objetivo del gobierno, como consecuencia, ha sido reducido a garantizar el bienestar privado, de la misma forma que las decisiones y acciones gubernamentales consideradas “correctas” han sido limitadas a un mero cálculo de costos y beneficios, los objetivos distributivos han sido ignorados del análisis de las políticas, y la equidad se ha convertido en un principio supeditado a cuestiones de eficiencia y eficacia. En este sentido, resulta que la noción económica del maximizador de utilidad dirigido por el mercado reemplaza la noción de ciudadanía y deber cívico de una sociedad.

Resultado de la tendencia hacia una más débil y más indirecta participación del gobierno en la atención de demandas ciudadanas, nos encontramos frente a un aparato público que prioriza el crecimiento económico liderado por el mercado y que podría estar descuidando el bienestar general de la población (Haque, 2001; citado en Arellano y Lepore, 2006).

Se puede observar que, el modelo neogereñcial puede afectar negativamente el papel social y político del gobierno en el marco de una sociedad plural, diferenciada e inequitativa por naturaleza, al olvidar que en una sociedad de este tipo, las necesidades, los valores y las preferencias difícilmente pueden ser agregadas de manera racional (Arellano y Lepore, 2006).

Bajo el *ethos* de las reformas orientadas al mercado, los valores tradicionales del sector público han sido marginados y reemplazados por normas y reglas de competitividad, eficiencia, productividad, desempeño y rentabilidad. Como resultado, los valores

² En el caso particular de América Latina, no se ha logrado establecer una noción de justicia social semejante a la de los países anglosajones o escandinavos, por tanto dadas las condiciones sociales y económicas, la intervención del Estado en Latinoamérica debe de ser mayor.

comerciales, las prácticas de negocios y las fuerzas del mercado se han impuesto como los criterios dominantes que rigen la operación del sector público. En consecuencia, las virtudes públicas parecen vaciarse de contenido y significado moral porque están sustentadas en el *ethos* individualista del liberalismo económico, que se basa en una interpretación reduccionista de las dinámicas estructurales y humanas de los procesos gubernamentales (Arellano y Lepore, 2006).

Otro de los cuestionamientos hechos al modelo neogerencial, tiene que ver con su propuesta que promueve una separación más precisa entre la política y la administración, a pesar de que como ya hemos referido, en muchos casos lo público concierne al Estado, por lo tanto todo aquello que se haga en el ámbito de la administración pública incluye un aspecto político, es decir la línea entre política y administración es casi imperceptible, por lo que una separación entre política y administración resulta sumamente cuestionable (Guerrero, 1999; Arellano, 2001).

Uno de los puntos débiles de la NGP que más debate suscita, es el planteamiento que puntualiza la posibilidad de trasladar la gestión privada al ámbito de lo público, sin considerar previamente sus particularidades, como puede ser la presencia de una población con connotaciones colectivas ajenas al individualismo de los “clientes”. De manera complementaria a esta situación, cabe destacar que el entorno político en el que se desenvuelve la gestión pública ha hecho que el desarrollo institucional dificulte la utilización efectiva de las técnicas gerenciales.

Otra de las debilidades de la NGP es su tendencia a la evaluación completa y adecuada del rendimiento, pues aspira a que los objetivos de cada actividad se expresen en términos cuantitativos. No obstante, si bien es posible medir los costos en el sector público, la mayoría de los beneficios no pueden prestarse a ello (Mintzberg, 1999).

A pesar de los esfuerzos de la NGP, muchos de los problemas tradicionales relacionados con la evaluación y la rendición de cuentas no han desaparecido. Más importante aún, las reformas impulsadas por la NGP han dado lugar para un nuevo conjunto de problemas relacionados con la evaluación y la rendición de cuentas (Arellano y Lepore, 2006).

Además, la concepción de visualizar al ciudadano como “cliente” y a las organizaciones públicas como “proveedoras”, ha sido sumamente cuestionado, ya que el servicio o los bienes otorgados por la administración pública, no sólo son evaluados por el usuario (“cliente”), sino por la ciudadanía en general, por tanto resulta difícil definir quién es el “cliente” de una organización pública, ya que circunscribirlo al usuario no resulta adecuado, pues en un sentido amplio los “clientes” son todos los ciudadanos.

En resumen, es posible afirmar que las reformas impulsadas por la NGP han generado cambios en las normas, principios y actitudes del aparato público con una tendencia marcada hacia la gestión empresarial, lo cual ha debilitado la distinción público-privada, y ha erosionado la identidad normativa y actitudinal del aparato público (Arellano y Lepore, 2006).

1.3.La Administración Pública como campo de acción

La Administración Pública como campo de acción, juega un rol muy importante en la vida comunitaria, ya que permite estructurar condiciones³ que favorecen el sentido de lo público³, los cuales dotan a la vida comunitaria de los elementos estratégicos que garantizan la distribución de los beneficios colectivos, evitando con ello que las prácticas individualistas y egoístas diluyan la naturaleza universal y general de los gobiernos.

La naturaleza institucional de la administración es una noción esencial del Estado democrático de derecho. No hay auténtica democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una administración pública que opere con profesionalidad, neutralidad y objetividad, dado que en éstos se soporta la concepción de la autonomía institucional de la administración y del servicio profesional, que no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las racionalidades técnicas y económicas que amparan la profesionalidad de los agentes públicos con sometimiento a la dirección superior del gobierno (Espejel et al., 2011).

Por tanto, en el marco del Estado contemporáneo, la administración pública es considerada el espacio institucional en el que se alienta, promueve e incentiva al mercado para que sea

³ Uvalle señala que lo público “no se entiende únicamente como la agregación de voluntades individuales, antes bien se considera un espacio que se forma y desarrolla con características peculiares en la vida moderna” (Uvalle, 2007: 36).

competitivo, productivo y eficiente con base en los procesos que implementa; es decir la Administración Pública es el pilar de la vida asociada por cuanto le corresponde tomar decisiones colectivas, distribuir recursos y determinar el orden de prioridades que definen su acción social, es decir, tiene a su cargo la atención, dirección y solución de los asuntos que conciernen a la comunidad civil y política.

Los asuntos que atiende la Administración Pública, no solo son complejos, sino que tienen como característica que son reincidentes y retorcidos; dichos asuntos no se definen *a priori*, es decir, exigen una definición, lo que implica no solo la problematización del asunto, sino también cuáles serán el conjunto de oportunidades, elecciones y restricciones que concurren en los marcos institucionales encargados de la toma de decisiones que se adoptan en la vida pública (Uvalle, 2007). La toma de decisiones implica considerar el significado de las acciones que se autorizan para intervenir de un modo específico en alguna área de la vida pública que requiere de respuestas institucionales, es decir, que los tomadores de decisiones en las instituciones⁴ administrativas deben revisar no sólo su actuación ante la sociedad, sino proceder con fundamento en valores democráticos.

El Estado, por medio de la administración pública, persigue que los asuntos públicos⁵ (aquellos que teniendo origen privado, rebasan las relaciones familiares) se atiendan con eficacia y oportunidad, situación que acredita y legitima su intervención en la vida comunitaria (Aguilar, 2007). Además tiene el cuidado y la distribución de los bienes públicos que requieren los gobernados; la regulación, mediante la cual se fijan reglas, procedimientos y operaciones para que los movimientos económicos y sociales sean alertados con mayor rapidez. De esta manera, se busca asegurar que los gobernados afirmen su sentido de pertenencia e identidad a partir de que sus condiciones y relaciones de vida sean satisfactorias para que tengan un desempeño útil y productivo.

⁴ Para Douglass North, las instituciones deben reducir la incertidumbre en el quehacer social, político y económico. Su misión consiste en impulsar los esfuerzos y capacidades de la comunidad civil y política hacia etapas de prosperidad compartida (North, 1994: 227-228).

⁵ En la sociedad moderna, lo privado no se entiende sin lo público, y lo público tampoco se entiende sin referencia a lo privado, además de que lo privado y lo público no se entiende sin aludir a lo social, que es el núcleo que lo privado ocupa cuando hay necesidades domésticas que únicamente pueden atenderse con los recursos e instrumentos de lo público.

Por tanto, podemos argumentar que los Estados modernos se fundamentan en una mezcla compleja y a menudo ambigua de normas y valores relacionados con el control político-administrativo, códigos de conducta profesional, procesos adecuados, un gobierno basado en reglas, responsabilidad democrática, ética del servicio público y participación ciudadana.

Es decir, la administración pública es el espacio en el que de manera privilegiada ocurre la relación entre gobierno y sociedad. Está sujeta a los ciclos electorales y al escrutinio tanto del poder Legislativo como de la sociedad; es además un recurso para impulsar proyectos y para promover consensos sociales. Desde la perspectiva de su lógica interna, favorece la coherencia de decisiones públicas y elabora y ejecuta políticas públicas (Pardo, 2010). De forma tal que la administración pública constituye el espacio en donde se materializan las políticas públicas propuestas en otras instituciones del régimen democrático.

Atendiendo a lo descrito anteriormente, es entendible que la Administración Pública cuente con amplias facultades, ya que su radio de acción es tan extenso como las necesidades públicas que debe atender, procesar y compensar; por tanto, las responsabilidades que tiene a su cargo son de índole social, y en tal sentido se caracterizan porque son de carácter general.

1.3.1. La Reforma de la Administración Pública

Al ser un ente en constante movimiento, la administración pública está comprometida con la revisión continua de sus capacidades, pues de ellas depende la calidad de la gestión pública; por tanto eran necesarias reformas que depurasen las inercias, conductas, procesos, estructuras y órganos que ya dieron de sí, y que por lo mismo, no tenían oportunidad de sobrevivir con eficacia creciente.

Una reforma administrativa es un intento profesional por procurar el cambio en las formas organizacionales. El concepto de reforma plantea una perspectiva especial que influye en los procesos de cambio organizacional y en la manera en que las organizaciones funcionan, así como en el liderazgo interno y el poder. En una perspectiva de reforma se entiende que el cambio administrativo es producto de opciones deliberadas con objetivos bien definidos entre maneras de organización diferentes. Las estructuras, los procesos y las ideologías de

las organizaciones se crean y modifican para que el trabajo se realice de modo más funcional y eficiente (Espejel et al., 2011).

La administración pública operó con el modelo tradicional hasta finales de la década de los setenta del siglo pasado, cuando sus postulados fueron severamente cuestionados por el modelo de la nueva administración pública, una ola reformista, que como ya se ha señalado representa un modelo económico universal de gobierno y organización que centra su atención en la eficiencia⁶ (Christensen y Laegreid, 2001).

Las transformaciones en la administración pública obedecieron a la dinámica de los acontecimientos sociales, ya que las condiciones de vida se modificaron, trastocando la funcionalidad e institucionalidad de las organizaciones públicas. Por tanto, la administración pública, sin dejar de ser una institución que tiene ascendencia estatal y gubernamental, optó por la transformación de sus estructuras y procesos.

Con el cambio de modelo, se buscó la simplificación en la administración pública, evitando la triangulación de los trámites, es decir, se examinó una vía mediante la cual las estructuras, procesos, tiempos y operación de las instituciones administrativas se volvieran más ágiles y eficientes. Además se considera que la simplificación administrativa, es una manera de acercar las instituciones administrativas con los usuarios (Uvalle, 2005).

Al ser la ética uno de los referentes de la reforma administrativa, ésta busca que los procesos administrativos se acompañen de un renovado esfuerzo a favor de la moral pública, que permitan aumentar la confianza ciudadana, y que se impulsen con base en los planteamientos de la gobernanza, es decir, bajo esquemas que definan el ejercicio del poder

⁶ La eficiencia se considera como un conjunto de prácticas e indicadores que se relacionan con la calidad de los resultados obtenidos en un tiempo dado; para Uvalle la eficiencia "...no es un conjunto de pasos que deben seguirse de manera irrestricta, más bien es un valor, no un arquetipo de cómo hacer las cosas para llegar sin contratiempos a los objetivos deseados" (Uvalle, 2007: 102-103).

La eficiencia en la acción gubernamental, se consigue en sistemas abiertos, es decir, en sistemas con relación, comunicación, interacción y coordinación con el medio, lo cual es decisivo para valorarla en términos de calidad, oportunidad o restricción.

Además de la eficiencia, la oportunidad y la calidad de los bienes y servicios que ofrece, justifican el actuar de la Administración Pública; estos factores son el "producto directo de las capacidades de gestión, de la conjugación de esfuerzos, de la inversión y la reinversión de recursos, así como del desarrollo de las habilidades directivas y operativas" (Uvalle, 2007: 100).

a través de reglas y procedimientos que tengan como objeto favorecer el escrutinio ciudadano (Uvalle, 2005).

La reforma en la administración pública está limitada por la modificación del marco regulatorio, la cual depende del tiempo que tarde el proceso legislativo en aceptarlo; es decir en la administración pública primero debe efectuarse una reforma legal y posteriormente la organizativa.

Considerando el origen de la NGP, cabe destacar que la reforma de la administración pública centró su énfasis en las normas y valores económicos, y cómo éstos ejercen efectos sobre otras consideraciones. Por tanto, el énfasis en la eficiencia implica transformaciones tanto de la organización formal del sector público, como de los procedimientos, y su relación con el sector privado (Christensen y Laegreid, 2001).

La aplicación de los postulados de la NGP en la administración pública implicó: recortes presupuestales, la separación de la provisión y la producción de servidores públicos, procesos de privatización, descentralización en sus diversas modalidades, subcontratación, flexibilidad para administrar, rendición de cuentas basada en el desempeño, planeación y gestión estratégica, mayor utilización de la tecnología y el mejoramiento de la regulación (Osborne y Gaebler, 1992; Gruening, 1998; Guerrero, 1999).

Existen factores que determinan las reformas o cambios en las administraciones, éstos incluyen la prioridad que se otorgue a las reformas en la agenda política y que se reflejará en asuntos como la capacidad para impulsarlas desde un liderazgo fuerte, el grado de politización de las burocracias, el consenso político que las acompañan y los límites presupuestales que se les establecen (Pardo, 2010).

En resumen, la reforma de la administración pública significó una opción pragmática para adaptarla a las exigencias de un mundo globalizado que aumenta la tasa del cambio económico, social, político y tecnológico con una velocidad inédita, por tanto la reforma tuvo como arquetipo principal las transformaciones de la sociedad y simultáneamente, el sentido de la transformación del Estado. El alcance de la reforma es la reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de la administración pública sea

más efectivo. La lógica de la reforma es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza. De tal forma que la administración pública saltó de un modelo burocrático tradicional a una organización estructurada por procesos, en busca de una reorientación del proceso de producción hacia las expectativas que el “cliente” expresa sobre los atributos y funciones específicas de un producto (Aguilar, 2007; Guerrero, 2002).

1.3.2. Problemática derivada de la reforma administrativa

El éxito de cualquier tentativa de cambio institucional no depende simplemente de los recursos que controlan quienes los proponen, sino de la naturaleza del poder y de las reglas institucionalmente específicas por las que se reproducen, asignan y controlan los recursos, lo cual es la primera condicionante que ha impactado la reforma administrativa (Sánchez, 2009).

Además la reforma administrativa es limitada porque está sujeta a normas, reglas y procedimientos establecidos, así como a recursos, tiempos y personal definidos. Por tanto, la administración pública moderna no puede anclarse en patrones de desempeño que han llegado al tope de su eficiencia, equivalente al agotamiento de las capacidades y posibilidades que tenía para cumplir las tareas asignadas. Como estructura de poder, la administración pública tiene oportunidades y restricciones para desenvolverse como un organismo que tiene capacidades multifacéticas para sobrevivir (Espejel et al., 2011).

La imposibilidad, e incluso la inconveniencia de predecir el contenido de la actuación, hace inviable un modelo de gestión basado en una idea mecánica del trabajo; la reforma en su sentido restringido aparece más como un cambio continuo que discontinuo, ligado a la expresión modernización, como rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico que no supone un verdadero cambio institucional. Su margen de maniobra es, sin embargo, muy estrecho y está tan condicionado por el marco institucional que no es extraño que se frustre.

March y Olsen plantean que las reformas administrativas tienden a ser ambiguas, puestas en práctica sólo a medias y finalmente olvidadas por sus promotores para prestar atención a problemas más graves y urgentes. La reforma institucional es un proceso de adaptación que

ocurre con base en interacciones entre medio ambiente e institución. Por una parte, existe una inercia en las rutinas y otras prácticas que tienden a la estabilidad y, por otra, están las presiones que el medio ambiente ejerce sobre la institución para que cambie. Ambos autores argumentan, que un proceso de reforma es susceptible con un grado limitado de control. Como todo proceso de reforma, es un camino de adaptación. La clave para controlarlo consiste en manipular exitosamente los mecanismos organizacionales de ajuste de la institución. En este contexto se explica la evolución de la administración pública como un objeto histórico, producto de un conjunto de circunstancias que afectan su desempeño y su desarrollo (March y Olsen, 1997).

Por otra parte la experiencia ha demostrado que en muchos casos la representación del aparato administrativo como “ente obeso e ineficiente” ha derivado en una transformación hacia el absurdo, el recorte y el adelgazamiento; atendiendo solamente a los síntomas del problema y no el problema mismo desde su raíz⁷ (Vega y González, 2013).

Las reformas administrativas de los últimos años, a través de sendos procesos de privatización, la creación de cuasi-mercados y la introducción de esquemas organizativos de interacción público-privada, evidentemente han contribuido a la indeterminación de los límites entre organizaciones “públicas” y “privadas”, lo que ha incrementado la complejidad del entendimiento de los sectores y el papel de la ciudadanía en este teatro de relaciones (Cunill, 1997; citado en Arellano y Lepore, 2006).

En general el horizonte de la reforma no es abierto ni promisorio, sino restrictivo y limitativo. El gran riesgo que ha enfrentado la reforma administrativa es situarla únicamente en el horizonte de posibilidades sin considerar los factores adversos de la misma (Arellano, 2004).

Partiendo de los referentes teóricos descritos en el presente capítulo, en los siguientes apartados pretendemos presentar un cuadro muy general del proceso de reforma educativa en el país, haciendo particular énfasis en la descentralización educativa y cómo se ha visto afectada por las transformaciones implementadas en la actual administración federal.

⁷ Sobre este particular Salvador Vega Casillas nos puntualiza que antes de emprender cualquier proceso de reforma, es pertinente hacer una reflexión sobre el objetivo de la misma y las causas que la provocan. Es en el debate entre estos dos conceptos: fin y causa, donde debe estar la claridad que dé sustento al cambio (Vega, 2012).

CAPITULO 2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA. LA CREACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS INTEGRADOS AL ESTADO DE MÉXICO

2.1. Educación, reforma administrativa y su relación con el modelo neogerencial

En el capítulo precedente, se ha planteado el marco teórico con el cual abordaremos la temática considerada en el presente proyecto de investigación. A partir de dicho marco conceptual, en este apartado desarrollaremos dos temas relacionados: la reforma administrativa en México y el proceso de descentralización educativa.

Es precisamente la descentralización educativa el tema central de nuestro proyecto de investigación; para intentar explicar dicho proceso en México ya hemos referido el marco teórico-conceptual que mejor se adapta a este tema. Sin embargo aún quedan conceptos fundamentales que no hemos tocado, y uno de ellos es el de la educación.

Pero ¿qué es la educación? En su acepción más general, designa la transferencia y aprendizaje de conocimientos útiles para que el hombre pueda satisfacer sus necesidades y defenderse de la hostilidad del medio. En este sentido, es un método de transmisión de las nociones culturales de una generación a la siguiente.

En un sentido más amplio, cabe destacar que en una sociedad históricamente determinada, la educación cumple diferentes funciones: ideológicas, académicas, económicas y políticas, que permiten su mantenimiento y permanencia como tal. En el aspecto económico, por citar un ejemplo, existe una estrecha y constante relación entre educación y distribución del ingreso. Los conocimientos determinan, cada vez con mayor definición, el lugar que las personas ocupan en la organización social. Sin educación la pobreza tiende a perpetuarse⁸.

Además la educación se considera un derecho humano de carácter social, es decir, debe de ser promovido protegido, respetado y garantizado por todas las autoridades. Igualmente se considera un derecho habilitante, que dota a todo individuo de las capacidades necesarias

⁸ Las diferencias entre los países desarrollados y los subdesarrollados en el campo de la ciencia y de la tecnología son aún mayores que las que existen en lo económico. Según el Club de Roma –que es la organización de pensadores y científicos creada en 1968 para estudiar los problemas del planeta y vislumbrar el futuro de la humanidad– aproximadamente 95% de la investigación científica y tecnológica del mundo se realiza en los Estados desarrollados. Esta desproporción determina una creciente brecha en el ritmo de progreso de los países y la consecuente agudización de las relaciones de dependencia.

para poder ejercer toda una gama de prerrogativas reconocidas en el mismo pacto fundamental. Todo esto hace que la educación se inscriba dentro del proyecto político-gubernamental de desarrollo de cualquier país, y que se considere como un bien nacional estratégico de todo Estado, independientemente de su tipo de gobierno (Salazar, 2013; Cruz, 2013).

En virtud de su importancia estratégica, al ser un factor indispensable para el denominado bienestar social, al contribuir a la reducción de las brechas sociales y la construcción de la competitividad y el desarrollo nacional, a través de la formación de capital humano, la educación es considerada una de las funciones primordiales del Estado, por tal motivo, se han hecho una gran cantidad de esfuerzos por universalizarla y ofrecerla con una mejor calidad.

Con este contexto cabe cuestionar ¿cuál es la relación entre educación, descentralización y NGP? La respuesta a la pregunta es el punto central de nuestro trabajo. Al respecto, cabe señalar, que en el marco de las reformas impulsadas por la NGP, destinadas a modificar al Estado y a su aparato gubernamental, desde finales de la década de los ochenta se dejó sentir en América Latina una oleada de reformas educativas, cuyo propósito era generar cambios en las distintas dimensiones del sistema educativo para revertir su baja calidad e inequidad (Del Castillo, 2013).

Por tanto, la reforma educativa, de la cual uno de sus principales ejes es la descentralización, se inscribe en lo que se ha denominado Reforma del Estado, cuyos aspectos primordiales tienen su fundamento en el modelo neogerencial. Por tal motivo en los apartados posteriores, se expondrán las características centrales del proceso de reforma administrativa en México y la descentralización educativa, como parte integral de dicho proceso.

2.1.1. La reforma administrativa en México

2.1.1.1. La administración de Miguel de la Madrid Hurtado

En México, la administración pública, en congruencia con las políticas de desarrollo, ha evolucionado hacia estructuras más sencillas y eficientes. En especial en las últimas tres

décadas, se registraron grandes cambios en sus funciones, tamaño y estructura. A partir de 1982 se inició un proceso de modernización que en los primeros años se caracterizó por la desincorporación de entidades paraestatales, cuyas funciones no correspondían al servicio público. Como resultado de estas acciones, la administración pública federal pasó de una estructura integrada por 1,044 entidades paraestatales en 1985 a 207 a principios de 2003 (Guerrero, 2004).

Por su parte Sánchez González señala que a partir de 1982 se da:

“...impulso a los programas de modernización (descentralización, simplificación y modernización administrativa), se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), y se introducen diversas acciones para modernizar el aparato gubernamental. Paralelamente, se inicia un amplio proceso de privatización de las empresas públicas que reduce drásticamente el aparato paraestatal, así como un extenso proceso de desregulación económica” (Sánchez, 2009: 83).

Durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se realizaron reformas económicas tendientes a alcanzar un nuevo modelo de ajuste estructural, congruente con un programa neoliberal, que sugería medidas para ajustar la administración pública. Las transformaciones más importantes fueron las siguientes: liberalización del comercio, disminución de las restricciones impuestas a la propiedad extranjera, adaptación de la legislación nacional a estándares internacionales y la adhesión al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), el cual se transformó en la actual Organización Mundial de Comercio (Martínez, 2007).

En materia administrativa, De la Madrid propone el “Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988”, que incorpora diversas políticas públicas para que el país avanzase en la descentralización de la vida nacional. Para cumplir con este propósito se estableció en la Constitución el “Sistema de Planeación Democrática” y se promulgó la Ley de Planeación, que tenía como instrumento básico el Convenio Único de Desarrollo (CUD), el cual servía para impulsar una mayor descentralización administrativa entre la Federación y los estados (Beltrán y Portilla, 1986).

En el marco del “Programa de Descentralización Administrativa”, destacan por su importancia cuatro líneas de acción:

1. “La reforma municipal con las modificaciones al artículo 115 constitucional;
2. La descentralización de los servicios educativos;
3. La descentralización de los servicios de salud; y
4. Políticas para promover el desarrollo regional” (Sánchez, 2009: 89).

Mientras que en materia municipal y desarrollo regional se establecieron medidas que tenían efectos en el ámbito nacional, por lo que respecta a la descentralización (educación y salud) se sientan las bases para consolidar su implementación. Aunque las acciones definitivas en materia de descentralización se realizaran en las siguientes administraciones (la educación de Carlos Salinas y la salud con Ernesto Zedillo). Cabe señalar que en el gobierno de Miguel de la Madrid, mediante un acuerdo presidencial, se propone realizar un conjunto de políticas, acciones y actividades para mejorar la gestión de los trámites administrativos.

2.1.1.2. La administración de Carlos Salinas de Gortari

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se pone en marcha el “Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal”, cuyo propósito era reducir los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la prestación de los bienes y servicios públicos. Se buscaba, en el marco de la modernización de la administración pública, devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad (Sánchez, 2009). La simplificación administrativa fue una estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública.

De manera paralela se implementó la estrategia política denominada “liberalismo social”, la cual supuso el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía, la sustitución del Estado propietario por el Estado promotor, y el surgimiento del Estado solidario. Estas transformaciones derivaron en un adelgazamiento del Estado, mediante la privatización de empresas como Teléfonos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Altos Hornos de México, etc.

2.1.1.3. La administración de Ernesto Zedillo Ponce de León

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se continuó con la tendencia privatizadora y descentralizadora, además de desarrollar un nuevo federalismo que fomentaba la participación social de las entidades federativas. Para reformar al gobierno y modernizar a la administración pública, se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) la necesidad de orientar el servicio público a las necesidades e intereses de la población, respondiendo con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales del país (Martínez, 2007).

Las acciones de mejoramiento del aparato gubernamental del gobierno zedillista se enmarcan en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, conocido como PROMAP⁹. El propósito general del programa fue mejorar la calidad en la prestación de los servicios, mediante enfoques provenientes del gerencialismo privado (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la administración pública federal (Sánchez, 2009).

El PROMAP se llevó a cabo en dos etapas básicas: la primera se caracteriza por su énfasis en la planeación estratégica y el enfoque de calidad; la segunda se caracteriza por un enfoque en la reingeniería de procesos. El PROMAP representa una ruptura administrativa con todos los programas anteriores, ya que se introducen de manera sistemática técnicas del gerenciamiento privado, con una orientación a la satisfacción del cliente, con conceptos como misión y visión estratégica, la construcción de estándares de servicio, así como de indicadores de desempeño. En el marco del PROMAP se crearon los siguientes subprogramas:

1. *Participación y Atención Ciudadana*: tenía por objetivo lograr una participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las líneas institucionales, que permitieran una atención más eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria de la Administración Pública.

⁹ En palabras de Sánchez (2009) el PROMAP "...constituye el programa de mayor cambio institucional dentro de la administración pública mexicana, debido a que introduce nuevas técnicas gerenciales privadas y genera cambios en la percepción del aparato gubernamental, tanto hacia el interior como hacia el exterior" (Sánchez, 2009: 91).

2. *Descentralización y desconcentración administrativas*: buscaba fortalecer el pacto federal mediante la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades; este proceso dotaría a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para que se adecuara a las nuevas realidades, y poder responder a los objetivos establecidos, promoviendo su racionalización permanente con la finalidad de reducir gastos en el mantenimiento del aparato burocrático.
3. *Medición y evaluación*: tenía la finalidad de fortalecer la rendición de cuentas mediante el desarrollo de modernos esquemas de medición y evaluación del desempeño de los sistemas integrales de control, a fin de que los administradores públicos tengan mayor flexibilidad en su operación, garantizando a la vez los principios de honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
4. *Dignificación, profesionalización y ética del servidor público*: tenía como finalidad contar con un servicio profesional de carrera en la Administración Pública, que garantizara la adecuada selección, desarrollo profesional y el retiro digno de los servidores públicos (Martínez, 2007).

Otra medida implementada por la gestión de Zedillo fue orientar el gasto público hacia necesidades sociales, instituyendo para ello la denominada Nueva Estructura Programática (NEP), cuyo objetivo era incrementar y certificar el valor agregado de la acción pública, así como contar con un enfoque sobre sus resultados.

De manera complementaria, se impulsó el Sistema de Evaluación del Desempeño, que fue un esquema que retomaba gran parte de los compuestos de la NEP, y que tenía como objetivos obtener resultados y satisfacer a los usuarios (clientes), en vez de únicamente desarrollar actividades; así como analizar el desempeño de las dependencias públicas respecto a sus objetivos. Los elementos que integraban el Sistema de Evaluación del Desempeño eran:

1. Auditorías al sistema.
2. Encuestas a la población.

3. Incorporación de tecnologías de la información.
4. Convenios de desempeño.
5. Construcción de indicadores estratégicos distintos a los del PROMAP (Martínez, 2007).

Además en la administración zedillista se iniciaron las acciones para introducir mecanismos que facilitaran la capacitación y sirvieran al propósito de profesionalizar a los servidores públicos. Este propósito se integró en un subprograma con el que se buscaba contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantizara la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, basado en el mérito y en la evaluación del desempeño. Con el SPC se buscaba que en los relevos de la titularidad de las dependencias y entidades se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal y se otorgara continuidad al funcionamiento administrativo. Sin embargo con el paso de los años, el tema fue diluyéndose¹⁰ y el proyecto quedó truncado (Pardo, 2010).

Ante la imposibilidad de establecer un servicio civil de carrera, la administración zedillista quiso hacer aparecer a la capacitación como sinónimo de profesionalización. El servicio civil fue desplazado por un conjunto de medidas administrativas que empezaron a introducir cambios graduales, pero que resultaron insuficientes para “profesionalizar”, en un sentido amplio, a la función pública.

2.1.1.4. La administración de Vicente Fox Quezada

El gobierno de alternancia de Vicente Fox (2000-2006) creó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, el cual adquirió carácter oficial y se volvió obligatorio para todas las dependencias y entidades del gobierno federal. El programa intentó medir las acciones impulsadas en el interior de las dependencias mediante una serie de indicadores llamados “procesos críticos”. Bajo los lineamientos del programa, las dependencias se comprometieron a

¹⁰ En el sexto informe de gobierno, se señaló que “con la finalidad de sentar las bases del servicio civil de carrera en México, se había publicado el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal el 28 de enero de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, que regularía de manera clara y transparente el sistema de compensación de los servidores públicos de mando de la APF” (Pardo, 2010: 408).

identificar los procesos prioritarios que debían mejorarse en sus principales áreas críticas para contribuir a evitar conductas irregulares por parte de los servidores públicos (Sánchez, 2009; Pardo, 2010).

Otra de las acciones emprendidas por la administración foxista, fue la creación de la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, encargada de la elaboración del “Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental”. Este modelo introduce la idea de la innovación administrativa como una estrategia para mejorar el aparato gubernamental

La propuesta modernizadora del gobierno foxista puso el énfasis en valorar el desempeño de la administración y sus funcionarios, pero se concretó en la idea de buscar un gobierno por resultados, para la que se pusieron en marcha acciones que se incluyeron en el programa identificado como Agenda de Buen Gobierno (ABG), cuyos ejes –gobierno honesto, transparente y profesional – apuntaron en esa dirección. La ABG resulta la síntesis del programa anti-corrupción y del modelo de innovación gubernamental, terminando por ser la estrategia que dio cuenta de las acciones y actividades en materia administrativa. Sin embargo las mayores aportaciones del gobierno de Fox fueron en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como el servicio profesional de carrera (Pardo, 2010; Sánchez, 2009).

En materia de profesionalizar la administración pública, el gobierno de Fox propuso aprobar una ley de carácter federal que normara el servicio de carrera de los funcionarios públicos. Así en abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que entró en vigor el 7 de octubre del mismo año. La ley se acompañó de la emisión de su reglamento, en abril de 2004, y se asumió como una atribución directa de la Secretaría de la Función Pública, que adoptó ese nuevo nombre a partir de la aparición de dicha ley. El servicio profesional de carrera se definió como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad con transparencia y apego a la legalidad (Pardo, 2010).

La LSPC introdujo elementos gerenciales y recuperó algunos de los principios de la administración tradicional, al buscar la creación de un mecanismo que favoreciera el desempeño eficiente de los funcionarios y, sobre todo, por lo menos de manera formal, su neutralidad política. El sistema se diseñó para cubrir los niveles de director general, director y subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. Respecto al personal de base, se podría decir que, si bien la ley contempló la posibilidad de que entraran al sistema, previa licencia o separación de la plaza que ocuparan, su ingreso estaría determinado por el éxito de un concurso, lo que de hecho se traduciría en la imposibilidad de acceso a dicho sistema, tanto por su complejidad, como por los propios requisitos de formación y preparación que exigían. Hay que decir, entonces, que la propuesta contenida en la ley no transformaba las bases de lo que podríamos llamar estabilidad tradicional, al mantenerse la división del empleo entre trabajadores de base y de confianza, sin tocar la legislación laboral¹¹.

2.1.1.5. La administración de Felipe Calderón Hinojosa

Por lo que toca al gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), la modernización de la administración se efectuó en dos instancias: primero, mediante el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) a cargo de la Secretaría de la Función Pública, y segundo, el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El PMG se reconoce como una estrategia del Ejecutivo Federal que se enmarca en el PND, que busca realizar mejoras de mediano plazo que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados. Los objetivos generales del PMG eran los siguientes:

1. “Mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos;
2. Incrementar la productividad de las instituciones;

¹¹ Una de las graves falencias del SPC está relacionada con su cobertura, pues se señaló que cuando el sistema estuviera operando a toda su capacidad, abarcaría cerca de 40,000 servidores públicos, lo que representa menos del 10% de los adscritos a la administración pública federal centralizada. Esta cifra permite concluir que, como había ocurrido en el pasado, se dejaron fuera núcleos importantes de funcionarios, cuya incorporación hubiera tenido que significar una negociación política dura con sindicatos fuertes. Esto significó que para los maestros, médicos, cuerpos de seguridad, entre otros, la tan necesaria profesionalización tendría que serles garantizada por otros medios y en otro momento (Pardo, 2010).

3. Reducir los costos a partir de la optimización de los recursos y la operación de procesos eficientes; y
4. Evaluar el desempeño de las instituciones públicas” (Sánchez, 2009: 92).

Por otra parte el PBR implicó un nuevo enfoque de gestión pública para incentivar el logro de resultados, lo que implicaba modificar y mejorar de manera estructural las decisiones y medidas del proceso de planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto, poniendo énfasis en la evaluación de los programas de gobierno. El PBR se componía por cuatro etapas:

1. Programas y proyectos alineados al PND;
2. Definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas;
3. Seguimiento constante de los recursos enfocados en los resultados; y
4. Asignar recursos en función de la relevancia estratégica y los resultados de evaluaciones (Sánchez, 2009).

La puesta en marcha del PBR implicó el posterior establecimiento del SED, el cual tiene dos componentes.

“El primero es un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno, que contribuye a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados de eficacia de los propios programas. El segundo es una evaluación permanente del funcionamiento y los resultados de las instituciones, que permita al sector público elevar la productividad y modernizar procesos específicos en beneficio de la población” (Sánchez, 2009: 93).

La lógica de la implementación del PMG, el PBR y del SED corresponde a recomendaciones de organismos internacionales, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), más que a requerimientos propios del aparato gubernamental.

La propuesta de Felipe Calderón plantea el fortalecimiento del SPC, mediante el establecimiento de un completo catálogo de puestos en los que se defina claramente el perfil y las responsabilidades inherentes a cada puesto. Además de proponer transparentar los mecanismos de selección de funcionarios y reformar el reglamento de la LSPC para normar las evaluaciones en cada dependencia del gobierno federal.

A partir del momento en que tanto el modelo económico como el del sistema político autoritario acusaron desgastes que se tradujeron en serios problemas, parecería que los esfuerzos de modernización ganaron importancia y, por ende, mayor autonomía, aunque siguieron sujetos a otras prioridades (Pardo, 2010).

La tarea reformadora de la administración pública en México se ha cristalizado de diversas formas. Una importante dosis de energía institucional se concentró en procesos como los de control, simplificación, desconcentración y descentralización administrativas, para aliviar, aunque no para resolver, la excesiva concentración de atribuciones en las administraciones centrales.

Además hubo un claro achicamiento del sector público, notablemente paraestatal, que se redujo de manera muy importante a partir de decisiones encaminadas a privatizar empresas públicas. Otros esfuerzos se hicieron para reorganizar mejor las tareas de la administración, apareciendo y desapareciendo agencias.

En los últimos años, la reforma administrativa ha tenido mayor visibilidad; se la incluyó en la agenda política, proponiendo programas que incorporaban esta particular temática. Los últimos gobiernos, pertenecientes a distintos partidos políticos, propusieron programas específicos para modernizar los aparatos administrativos; esas acciones quedaron alineadas con las propuestas incluidas en los planes de desarrollo. De manera general la reforma administrativa dentro de un contexto de cambio político, como el que se produce en México desde 1982 hasta la fecha, es un reto tanto para el diseño institucional del país como para la percepción que tenga la ciudadanía del cambio efectivo (Pardo, 2010).

En resumen, la administración pública mexicana se encuentra en un proceso histórico de cambio institucional que representa una transición para pasar de un sistema de lealtades personales a un sistema institucional, basado en el fortalecimiento y apego a las instituciones, a partir de nuevas reglas en el ámbito gubernamental¹² (Sánchez, 2009).

¹² Hay que hacer notar que el periodo que comienza con el régimen de Miguel de la Madrid y perdura hasta ahora, se conoce como *neoliberalismo*. Las razones de esta calificación son ciertas y tienen mucho peso, pues desde 1982, México, junto con otros países, inician un proceso de cambio que se caracteriza por el desmantelamiento del Estado de bienestar, y de su “reforma” hacia una organización funcional a la economía de mercado. Ese cambio se plasma en los procesos de

2.1.2. La descentralización en el marco de la reforma administrativa en México

Como ya se ha señalado en apartados precedentes, la descentralización forma parte de una reforma más amplia de la función del Estado, cuyos objetivos eran:

1. Limitar la presencia del gobierno a aquellas actividades en las cuales el sector privado muestra deficiencias considerables.
2. Aumentar la eficacia en las finanzas y la prestación de servicios gubernamentales esenciales.
3. Mejorar el grado de reacción y responsabilidad de los “proveedores” de servicios hacia sus “clientes”.

Se asumía que la descentralización permitiría acercar el Estado a la sociedad civil, dicho cálculo estaba íntimamente relacionado con el encauzamiento de las protestas y movilizaciones locales y regionales que irrumpieron con fuerza desde los años setenta. En consecuencia, era indispensable su incorporación a los canales institucionales y, con ello, lograr tanto la modernización del Estado como la legitimación del sistema político (Martínez y Ramírez, 2011).

Las propuestas de descentralización impulsadas como políticas públicas se justifican a partir de las siguientes racionalidades: *a)* mejorar la participación de las comunidades en el ejercicio de los programas, *b)* promover la democracia, *c)* mejorar la eficiencia del gasto, y *d)* mejorar la atención a los ciudadanos (Sales, 2012: 4).

El proceso de descentralización de la administración pública en México iniciada en los años ochenta es el resultado de:

“...la saturación que sufre la administración federal como resultado de una excesiva centralización, y, por el otro, a la necesidad de las administraciones locales de actuar con la autonomía que consigna el régimen formal que las regula. El agotamiento del esquema de gestión centralizada se hizo evidente cuando el modelo de desarrollo adoptado llevó al país a una situación de crisis, que se vio agudizada justamente a partir también de esa década. La descentralización se presentaba como una opción que permitía reconocer los problemas de administración y gestión pública” (Pardo, 1999: 23).

desregulación, liberalización, desburocratización y “redimensionamiento” del Estado, pero cuyo emblema es la privatización (Guerrero, 2004).

Se concebía a la descentralización como un imperativo para la consolidación de la sociedad, en el marco de un nuevo federalismo, se planteaba la redistribución de competencias, se entregaría o devolvería al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con el gobierno directo de la comunidad básica; se afirmaba que la administración pública federal debía fungir como el elemento conductor y ejemplo del proceso de descentralización de la vida nacional (Soberón y Martínez, 1996).

El modelo de descentralización aplicado en México estuvo desde sus orígenes condicionado en su diseño e instrumentación por un conjunto de factores políticos: un régimen presidencialista, de partido hegemónico y con una estructura corporativa-clientelar.

Por otra parte, mientras que las demandas de un federalismo que funcione de acuerdo a los principios que lo sustentan, proviene de los gobiernos locales del país, desde el orden federal, en un movimiento de arriba hacia abajo, se incluyó en la agenda gubernamental, la descentralización administrativa. Así, comenzaron a descentralizarse los servicios de salud y educación hacia los estados del país (Ziccardi, 2003).

En 1982, producto de una inestabilidad financiera y política, el gobierno entrante se dio a la tarea de enfrentar las crisis con una serie de reformas en consonancia con el modelo de apertura económica internacional. Una de éstas, la llamada época de las reformas estructurales, fue la descentralización de los servicios de salud (Sales, 2012).

La racionalidad detrás del proceso de descentralización es eminentemente la de desempeñar con mayor eficiencia el ejercicio del poder al transferir responsabilidades administrativas a los gobiernos locales con un mayor conocimiento de las necesidades y requerimiento de la población en su entorno. El proceso de descentralización supone un reacomodo del poder político hacia la periferia para legitimar al Estado.

Bajo estas premisas, en 1983 empezó, con bombo y platillo, el denominado proceso de descentralización de la administración pública federal, mismo que incluía al de servicios de salud para población abierta, o sea, aquella que no tiene derecho al Seguro Social ni está en condiciones de pagar una atención privada. Ésta se proponía integrar en un solo organismo,

Sistema Estatal de Salud (SeSa), los servicios que antes brindaban el gobierno federal, los gobiernos estatales o el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), a fin de racionalizar dicha oferta y acercar los procesos de toma de decisiones al lugar donde se generan los problemas (Cardozo, 1993).

El proceso de descentralización de los servicios de salud se divide en tres etapas. La primera etapa se centró en la creación del Sistema de Salud, con un consejo asesor de médicos y en la transferencia de la administración de las clínicas y hospitales de Salubridad a los gobiernos estatales (1983-1994¹³); la segunda etapa se propuso garantizar una rectoría central clara y flujos financieros adecuados para la atención médica básica a todos los ciudadanos (1994-2000¹⁴); la tercera consistió en crear una estructura financiera con fondos asegurados que garantizará la atención creciente de todos los padecimientos con base en una evaluación del riesgo nacional (2000-2012¹⁵).

Cabe señalar que la descentralización correspondió a una devolución de funciones que históricamente nacieron de manera descentralizada. Sin embargo, no puede afirmarse que esta devolución respondió a demandas de los gobiernos de las entidades federativas, quienes en su mayoría se negaban a aceptarla, ni a movilizaciones de la sociedad. Lo que realmente han pedido dichos gobiernos es descentralizar el poder político;

¹³ En 1983, se elevó a rango constitucional el derecho a la protección de la salud, se fijó la concurrencia entre la federación y los estados en materia de salubridad general y se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se establece que se descentralizaran a los estados los servicios de salud a población abierta correspondientes al primer y segundo niveles de atención. Con los decretos presidenciales del 30 de agosto de 1983 y del 8 de marzo de 1984 se inició el proceso, estableciendo su finalización para 1986. También se aprobaron el Programa Nacional de Salud, el de Descentralización de los Servicios de Salud y la Ley General de Salud que distribuye competencias entre la federación y los estados. Entre 1985 y 1987 se procedió a descentralizar los servicios de salud hacia 14 entidades federativas (Cardozo, 1993).

¹⁴ Esta etapa inició en 1995 con los acuerdos de la Secretaría de Salud para ampliar la cobertura del sistema, finalizar el proceso de descentralización al transferir competencias y financiamiento a todos los estados de la República e incluir los elementos para evaluar los programas que se centran en la salud. De igual modo se crearon programas precisos centrados en sus objetivos para grupos específicos, como Progresá, después Oportunidades. El acuerdo nacional da un nuevo impulso al proceso de descentralización, especialmente al fortalecer el Consejo Nacional de Salud, integrado por las autoridades de las áreas de salud del país (Sales, 2012).

¹⁵ Esta última etapa puede identificarse con la reforma a la Ley General de Salud en 2003, en la cual se crea la Comisión Nacional de Protección Social en Salud con un enfoque de ampliación de cobertura con beneficios definidos a la población abierta en los estados de la República y se establece una política pública por ley que determina que se otorguen recursos especiales hasta 2010 para registrar a la población abierta al Sistema de Protección Social en Salud, el cual es denominado como Seguro Popular (Sales, 2012).

descentralizaciones como la de salud en realidad han sido provocadas desde la burocracia estatal en el poder federal (Cardozo, 1993).

Con este marco como preámbulo, en los siguientes apartados haremos alusión al proceso de descentralización educativa en México. En un primer momento señalaremos el cómo se conformó el sistema educativo nacional; posteriormente referiremos el proceso de descentralización de los servicios educativos, para concluir con la conformación del organismo descentralizado responsable de los servicios transferidos en el Estado de México.

2.2. La descentralización de los Servicios Educativos

2.2.1. Origen del Sistema Educativo Nacional

La construcción del sistema educativo en el México contemporáneo tiene su punto de origen el 25 de septiembre de 1921, con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como organismo con jurisdicción sobre todo el territorio nacional, el gobierno federal empezó a reabsorber las escuelas municipales y, después las de los estados en un proceso que se intensificó en los años treinta. Así, entre 1921 y 1940 los estados de la república cedieron al gobierno federal parte o la totalidad de sus sistemas educativos. A dicho proceso se le denominó “federalización”, pero en realidad tenía un sentido centralizador (Zorrilla y Barba, 2008).

En 1934 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo obligatoria la educación primaria, siendo la única con ese carácter hasta 1993, año en que la educación secundaria alcanza el mismo estatus (Zorrilla y Barba, 2008).

Uno de los actores fundamentales en la construcción del sistema educativo nacional fue el magisterio, que además fue preponderante en la consolidación del poder político de los regímenes posrevolucionarios, al convertirse en uno de sus cuadros corporativos e ideológicos más importantes. Así en 1943, con apoyo del gobierno federal, se unificaron las distintas organizaciones gremiales de maestros en una sola: el Sindicato Nacional de

Trabajadores de la Educación (SNTE)¹⁶. Desde entonces, dicho actor ha sido eje central en la gestión de los servicios educativos y en el control político del magisterio (Zorrilla y Barba, 2008).

Así entonces, podemos señalar que el sistema educativo mexicano en sus inicios se visualizó como orgánico y sujeto a normas, y por una búsqueda paulatina de una participación coordinada entre la Federación y las entidades federativas. Sin embargo en los hechos el poder del ejecutivo federal era tan fuerte, que inhibió las iniciativas de las entidades federativas para hacerse cargo de su educación. Si bien el centralismo educativo puede ser ampliamente cuestionado, también es cierto que hizo posible la expansión de los servicios educativos en todo el país, sobre todo la educación primaria.

En síntesis, entre 1920 y 1946 la acción federal a través de la SEP construyó la infraestructura institucional, político-ideológica, administrativa, laboral y financiera para hacerse cargo de un sistema educativo nacional, que será progresivamente unificado en todos sus componentes, desde el reglamento de escalafón y los salarios docentes, las relaciones laborales-sindicales –con el SNTE como figura dominante– hasta los libros de texto y los planes y programas de estudio de la educación primaria. El periodo de 1920 a 1946, es el de mayor auge en el proceso de expansión del control federal, en el que se conformaron los elementos y relaciones básicas del sistema educativo nacional centralizado.

2.2.2. La descentralización educativa en la década de los setenta

A partir de 1958, año en que tuvo lugar una amplia movilización magisterial que reclamaba autonomía sindical y apertura democrática, el debate sobre la necesidad de desconcentrar o descentralizar a la SEP se fue haciendo más acuciante, sin que en el corto plazo se tomaran decisiones trascendentes.

No es sino hasta la década de los setenta, que se inicia un proceso de descentralización de la educación, con el Decreto emitido por Luis Echeverría Álvarez, presidente de la república,

¹⁶ El SNTE, desde su constitución organiza una Sección sindical en cada estado de la República, y con el tiempo algunas de ellas, por razones geográficas, administrativas y/o político-sindicales, se dividen para crear nuevas Secciones. Es el caso de la Sección 17 del Estado de México, que se divide en 1967 en dos: la Sección 17 del Valle de Toluca y la Sección 36, que aglutina a los trabajadores de la educación del Valle de México.

y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de abril de 1973; en este documento se establece el inicio del denominado “Programa de Descentralización de Funciones Educativas” (Guevara, 2002).

Además en 1973, es expedida la Ley Federal de Educación, publicada en el DOF el 29 de noviembre del citado año; en esta ley se establecía que en la promoción, establecimiento, organización, dirección y sostenimiento de la función educativa se preveía la concurrencia de facultades entre la Federación, los estados y los municipios, además de puntualizar que la Federación tenía facultad para celebrar con los estados y los municipios convenios para coordinar o unificar los servicios educativos.

Monroy (1976) nos señala que los objetivos a alcanzar con las transformaciones realizadas eran los siguientes:

- a) La implantación gradual de un sistema descentralizado, que permitiera agilizar los trámites rutinarios y lograr una toma oportuna de decisiones en los diversos niveles de la dirección de los servicios educativos de la SEP;
- b) La coordinación funcional dentro de cada entidad federativa o por regiones, del sistema educativo federal, estatales y autónomos de educación superior;
- c) El mejoramiento de los sistemas de control de inversiones educativas, control presupuestal del gasto corriente, control de adquisiciones de equipo y mobiliario y de la prestación de servicios sociales a los trabajadores de la Secretaría;
- d) Desarrollar las políticas educativas de la SEP, bajo un criterio congruente con las necesidades de desarrollo nacional;
- e) Resolver en el entorno mismo donde se prestan los servicios educativos, los problemas de carácter local; y
- f) Permitir que el desarrollo de la educación sea más coherente y armónica en todas las regiones del país (Monroy, 1976).

Resultado de las reformas efectuadas, se crearon las primeras unidades de servicios administrativos descentralizados, dividiéndose en cuatro regiones: central, noroeste, occidental y suroriental. Estas unidades dependían directamente del secretario de educación, y eran reguladas por normas expedidas por las diversas subsecretarías de la

SEP; la Oficialía Mayor de la SEP, era la encargada de la coordinación operativa de las unidades, entre las funciones que éstas ejercieron se ubicaban las de administración de personal y sistemas de información y materiales. Cabe destacar que además se crearon subunidades desconcentradas en las entidades federativas, dependientes de la unidad regional correspondiente.

La administración del presidente José López Portillo continuó con el proceso de descentralización de los servicios educativos. En 1978, se fortalece el proceso de desconcentración de los servicios educativos, a través de un programa con el que la SEP creó 31 delegaciones generales, cubriendo con ello todas las entidades federativas del país, exceptuando al Distrito Federal.

Cada delegación era responsable de la planeación, coordinación y la elaboración presupuestal, en el ámbito estatal, de los servicios federales de educación preescolar, primaria, secundaria y normal; posteriormente estas responsabilidades se extendieron a los servicios de educación de adultos, educación indígena, educación física, acreditación y certificación, incorporación, registro de profesiones, publicaciones y bibliotecas.

Con la creación de las Delegaciones Generales de la SEP, el gobierno federal pretendía alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Acelerar la ampliación de los servicios educativos y buscar el desarrollo equilibrado de éstos en los estados;
- b) Adecuar el sistema educativo a las necesidades específicas de cada región, sin que se pierda por ello su carácter nacional;
- c) Mejorar la calidad de la enseñanza;
- d) Racionalizar la utilización de recursos humanos, materiales y financieros; y
- e) Fortalecer el federalismo educativo.

Podemos establecer que la creación de las delegaciones generales en las entidades federativas, fue la plataforma para la formación de personal técnico y administrativo para la gestión de los servicios educativos de la federación en los estados.

2.2.3. La descentralización educativa en la década de los ochenta

Si bien el proceso de descentralización educativa tiene sus primeras acciones en la década de los setenta, es hasta los ochenta que se convierte realmente en parte de la agenda nacional con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, quien en su toma de posesión, el 1 de diciembre de 1982, dio a conocer la decisión de transferir a los gobiernos locales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los recursos financieros correspondientes, sin menoscabo de los derechos laborales y de organización sindical (De la Madrid, 1982; Zorrilla y Barba, 2008).

En los albores de 1983, se efectuó una consulta popular del sector educativo, en el que se reflejaron las necesidades de descentralizar los servicios educativos, para mejorar la calidad y eficiencia de los mismos.

El proceso de descentralización educativa, se encontraba dentro del marco de lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, pues puntualizaba que:

“La descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental, para mejorar la eficiencia y calidad de la educación, y para auspiciar la participación de la comunidad en el proceso educativo; asimismo dicho proceso será un instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre las regiones del país; por último se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional” (Poder Ejecutivo Federal, 1983: XXX).

Como parte de este largo recorrido que significó la descentralización de los servicios educativos, el 8 de agosto de 1983 se publica en el DOF el Decreto Presidencial, en el cual se dispuso la creación del Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada uno de los estados; además se modificó el reglamento de la SEP, se reorganizaron las delegaciones generales, las cuales, si bien conservan sus funciones, cambiaron su denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, y se crea, en reemplazo de la Dirección General de Delegaciones, la Coordinación General para la Descentralización Educativa.

El decreto publicado el 8 de agosto de 1983, significó la participación de las autoridades estatales, de la SEP, de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en el proceso de descentralización de los servicios de educación básica y normal. En este marco se conformaron comités consultivos, que fungirían como órganos de consulta en el proceso de transferencia de los servicios educativos a descentralizar (Noriega, 2000).

En su carácter de órganos de consulta, los comités consultivos realizaron estudios y análisis de los diversos factores jurídicos, pedagógicos y administrativos que implican la descentralización educativa, y con base en dichos análisis se formularon las recomendaciones procedentes sobre la transferencia de servicios educativos a cada entidad federativa (Guerrero, 2004).

La instalación y funcionamiento de los comités consultivos posibilitó que el 20 de marzo de 1984 se publicara y entrara en vigor el *“Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal”*. En este documento se prevé la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos estatales, así como las modalidades y mecanismos para la prestación, de manera coordinada, de los servicios federales de educación básica y normal, y de los respectivos servicios educativos estatales; para tal efecto, se crearon en cada entidad federativa un *Consejo Estatal de Educación Pública*; y una *Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública*.

El objetivo del Consejo Estatal de Educación Pública era promover el establecimiento de los procedimientos encaminados a la implementación de la descentralización educativa y el desarrollo paralelo de los servicios federales de educación básica y normal, así como de los servicios educativos estatales. El consejo era presidido, en cada entidad federativa, por el gobernador del estado, y se conformaba por integrantes de la SEP, de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, de las áreas educativas de la entidad federativa y de las dependencias financieras y de presupuesto locales.

En lo que toca a la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, esta área se encargaba de administrar, conjuntamente los servicios federales de educación básica y normal, así como los servicios estatales de educación, alineándose a los planes y programas establecidos por la SEP.

En el decreto del 20 de marzo de 1984 se planteaban las medidas necesarias para alcanzar la descentralización educativa; independientemente de las características particulares de cada entidad federativa, cada una de ellas debería apearse en términos generales a los siguientes lineamientos:

1. “La garantía explícita de que prevalecerían los principios consignados en el Artículo 3° Constitucional, y en la Ley Federal de Educación;
2. La SEP continuaría ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas en toda la República, así como en lo relativo al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;
3. Los servicios federales de educación básica y normal mantendrían su régimen jurídico y administrativo;
4. Los trabajadores de la educación de los niveles a descentralizar conservarían su relación laboral con la SEP y vigentes sus derechos individuales y colectivos, en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo y, se mantendrían las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación; y
5. La Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios seguirían funcionando conforme a sus respectivos reglamentos y disposiciones administrativas procedentes, sin menoscabo de los estudios que se emprendan para su ordenación y reestructuración” (Moctezuma, 1994: 665).

En el mes de junio de 1984, inicia la firma de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal, culminando en el mes de abril de 1987; con ello quedaron establecidos los 31 Servicios Coordinados de Educación Pública (se exceptuó al Distrito Federal) en los estados.

2.2.4. Modernización y descentralización educativa: el periodo de Carlos Salinas de Gortari

La administración salinista supuso un nuevo paso en el proceso de descentralización de los servicios educativos en México; el nuevo Plan Nacional de Desarrollo tenía como eje central el tema educativo, planteando la idea de implementar la calidad en este sector. La nueva administración visualizaba a la educación como el medio generador de recursos humanos y materiales, los cuales fungirían como base del progreso nacional; la plataforma de dicho progreso sería la modernización, concepto aplicable a todos los ámbitos del país.

En este tenor, se consideraba que la modernización era el único medio para hacer frente a las realidades económicas y sociales que enfrentaba el país; la modernización no solo implicaba las esferas relacionadas con la producción, infraestructura, inversión y la explotación de recursos, sino también, sobre la base de éstos, se tenía que dar una transformación en las demás estructuras del país.

Por ello, la educación se concebía como una condición no solo suficiente, sino necesaria para mejorar el bienestar social; en este sentido, la calidad educativa se relacionaría con el cambio sustancial de contenidos y métodos, estableciendo un lazo directo con el aparato productivo, privilegiando para ello las áreas de ciencia y tecnología.

El proyecto educativo salinista, estaba íntimamente ligado al proyecto económico del país; en este sentido el objetivo en materia educativa se moldeó de acuerdo a las características que planteaba la estrategia económica modernizadora del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Por tanto, éste formaría parte del proyecto global mediante la adecuación de su sistema a las circunstancias nacionales. Se visualiza al campo educativo, como una de las líneas estratégicas para mejorar el nivel de vida nacional y como medio para el bienestar social; además constituía la condición indispensable para modernizar al país, a partir de su proceso de transformación, el cual se enfocaría al replanteamiento de los contenidos, métodos educativos, organización del sistema (descentralización) y la inclusión de la sociedad en esta tarea.

El proceso de descentralización impulsado por el presidente Salinas tenía el objetivo de hacer más eficiente la prestación del servicio educativo y avanzar en la calidad de la educación frente a las exigencias del cambio social y la modernización del sector productivo; esto es, formar recursos humanos mejor calificados para competir en la nueva economía.

La modernización educativa anunciada por el presidente Salinas se insertó, en el contexto de la reforma del Estado, y los cambios acelerados en la economía. Después de décadas de manejo centralizado, el sistema educativo mexicano inició una nueva etapa en su desarrollo, en particular en su servicio de tipo básico que integra los niveles de educación preescolar (tres-cinco años), primaria (seis-once) y secundaria (doce-catorce), así como en la formación inicial y en servicio de los docentes de educación básica. El aseguramiento de estos servicios educativos era un deber jurídico del Estado Mexicano como respuesta al derecho a la educación (Zorrilla y Barba, 2008).

Así en 1992, a mitad del periodo salinista, se formuló el “Programa para la Modernización Educativa”, documento en el que se señala la necesidad inaplazable de reorganizar la educación básica, con la finalidad de distribuir de manera eficiente la función y los servicios educativos, con el objeto de que los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, el magisterio y todos los sectores de la sociedad, contribuyeran activa y coordinadamente en la tarea y responsabilidad de la educación.

Derivado del “Programa para la Modernización Educativa”, el 18 de mayo de 1992, se signa el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)*, mediante el cual el gobierno federal, a través de la SEP, transfirió a los gobiernos de los estados los servicios de educación básica y los de formación inicial y en servicio de los docentes. El ANMEB fue suscrito por el gobierno federal, los gobiernos estatales¹⁷ y la

¹⁷ Por la convocatoria del presidente Salinas, los 31 gobernadores firmaron el ANMEB y los convenios de transferencia derivados; pocos de ellos manifestaron reservas con las medidas descentralizadoras, las cuales fueron bien vistas en algunos sectores políticos y sociales, porque respondían al añejo reclamo anti-centralista de algunos estados, como los del norte del país.

Se hace referencia solo a 31 gobernadores, ya que los servicios educativos del Distrito Federal no fueron descentralizados y se encuentran en la actualidad bajo la responsabilidad de un órgano de la SEP creado en 2005.

autoridad del SNTE¹⁸, siendo publicado en el DOF el 19 de mayo del mismo año. Este acuerdo tenía tres pilares: la reorganización del sistema educativo; la reformulación de los contenidos y materiales educativos; y la revaloración de la función magisterial.

Sobre el primer pilar, se puntualiza la intención de consolidar un sistema educativo nacional, respetando el federalismo del país, puesto que la prestación de servicios educativos es una de las actividades de la función educativa en la que hay concurrencia de los tres órdenes de gobierno, en consecuencia el gobierno federal y los gobiernos locales celebraron convenios para concretar responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal; de conformidad con dichos convenios, a los gobiernos locales les correspondería la dirección de los establecimientos educativos que operaba la SEP en cada estado, atendiendo todas sus modalidades y tipos.

Es decir, el ejecutivo federal traspasaba y los gobiernos estatales recibían los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la SEP venía prestando los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados para su operación.

Esta transferencia no suponía de modo alguno la desatención de la educación pública por parte del gobierno federal. El acuerdo puntualizaba que el ejecutivo federal vigilaría en toda la república el cumplimiento del tercero constitucional, la Ley Federal de Educación, así como sus disposiciones reglamentarias; se encargaría de asegurar el carácter nacional de la educación y, en general, ejercería las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables.

¹⁸ En 1989, un cambio en la cúpula sindical apoyado por el presidente Salinas puso fin a una etapa de diecisiete años de cacicazgo sindical, el de Carlos Jongitud Barrios, caracterizado por su dureza en el control político y los excesos en el clientelismo corporativo. La nueva dirigencia sindical, encabezada por la maestra Elba Esther Gordillo Morales, manifestó su intención de llevar a cabo profundas reformas democráticas al interior de la organización gremial y expresó un compromiso con la calidad de la educación. Esta actitud favoreció la firma del ANMEB, la reforma al artículo tercero constitucional, la aprobación de la Ley General de Educación, la ampliación del calendario escolar, y la introducción de las reformas pedagógicas y curriculares. Sin embargo, las intenciones modernizadoras manifestadas por los líderes magisteriales nacionales a principios de los años noventa se agotaron rápidamente y el sindicato orientó su trabajo a ampliar sus posiciones administrativas y políticas que alcanzaron un fortalecimiento político impensables al inicio de la reforma (Zorrilla y Barba, 2008).

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica establecía que el ejecutivo federal se comprometía a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio educativo a su cargo, de responsabilizarse de la dirección de los planteles que recibía, de fortalecer el sistema educativo del estado, y de cumplir con los compromisos adquiridos con el Acuerdo.

El segundo pilar puntualizaba la necesidad de una reforma integral de los contenidos y materiales educativos, que se vería traducido en la renovación total de los programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994.

El tercer pilar del Acuerdo refería que el docente debería ser uno de los principales beneficiarios del “nuevo” federalismo educativo y la nueva participación social en materia educativa. La revalorización de la función magisterial se enmarcaría en seis aspectos centrales: la formación docente, su actualización, el salario profesional, vivienda, carrera magisterial y el aprecio social por su actividad docente.

Como ya se ha expresado, desde los años setenta del siglo anterior se iniciaron algunas acciones de descentralización del sistema educativo, sin embargo es hasta 1992 cuando se puso en marcha el proceso más amplio de transferencia de la educación básica y normal a los gobiernos de los estados; dicho proceso se llevó a cabo en el marco de la reforma del Estado y la administración pública. Para la educación, el ANMEB se considera el instrumento de arranque y estructuración de la descentralización (Zorrilla y Barba, 2008).

Pese a ello, el texto del ANMEB sólo alude a la “reorganización” y a la “transferencia” de la operación de los servicios de educación básica y de formación de docentes; sin embargo, tanto el SNTE como las autoridades federales y de los estados usaron el concepto de “federalización”¹⁹ para hablar del proceso mediante el cual se buscaba redistribuir entre los tres órdenes de gobierno las funciones educativas y construir “un nuevo federalismo educativo”. La federalización, como transferencia de los servicios administrativos del gobierno federal a las entidades, incrementó la heterogeneidad administrativa interna del sistema educativo nacional. La gestión local de los servicios educativos introdujo variables

¹⁹ Cabe destacar que el concepto de “federalización” adquiere su significado según la circunstancia política e histórica en la que se utiliza. Federalizar un sistema centralizado significa “descentralizarlo”, mientras que la federalización de los años treinta representó una “centralización” (Arnaut, 1998).

relevantes para la diversificación continua: al gobierno de cada estado como agente tomador de decisiones de política educativa; a la relación del gobierno local con la(s) sección(es) del SNTE (o afiliadas a la CNTE o a ambas), a la burocracia de los servicios educativos transferidos.

En el ANMEB se tomó la decisión de reorganizar el sistema educativo nacional en lo concerniente a los servicios de educación básica y de formación de docentes. Al referirse a la reorganización del sistema, se impuso el término “federalizar la educación” en su sentido descentralizador, sin ser plenamente un proceso de esta naturaleza (Zorrilla y Barba, 2008).

La federalización de los servicios de educación básica, así como de la formación inicial y en servicio de los docentes significó el proceso por el cual el gobierno federal transfirió a cada uno de los 31 estados de la república la responsabilidad, las facultades y los recursos para operar esos servicios educativos de manera descentralizada.

La reforma educativa impulsada por Salinas fue legitimada a escala nacional no sólo por una decisión político-administrativa a través de la firma del ANMEB, sino también por una decisión político-legislativa mediante la promulgación de las modificaciones al artículo 3º constitucional y la creación de la Ley General de Educación, la cual fue aprobada en 1993 por el Congreso de la Unión. Sin embargo, por las características del sistema político mexicano, la reforma educativa salinista estuvo condicionada de origen a los intereses sindicales, puesto que fue necesaria la firma de la secretaria general del SNTE²⁰ en el ANMEB.

Los acuerdos registrados en el ANMEB fueron fruto de la negociación del Ejecutivo Federal con el SNTE, más que con los gobiernos estatales. Los componentes del Acuerdo fueron parte de la concertación para sustentar la decisión de fondo: transferir la operación de los servicios educativos federales a los gobiernos locales, garantizando el carácter nacional del sistema educativo. El Acuerdo hizo coincidir este proceso, con un amplio programa de reforma pedagógico-curricular de la educación básica y una reforma docente. Esto mezcló la transferencia de responsabilidades operativas-administrativas federales

²⁰A diferencia del temor que tenía el gremio, en 1992, de que se fragmentara su organización, ésta se vio fortalecida. Los liderazgos sindicales del magisterio local adquirieron mayores espacios, así como relevancia en el escenario político de cada estado, sin que ello implicara una mejora en la prestación del servicio educativo.

hacia las entidades, con un acto de reafirmación de la autoridad federal sobre la dirección técnica del sistema educativo ante los gobiernos locales.

En resumen, por su naturaleza el ANMEB es un acuerdo *político* entre tres actores: el gobierno federal, los gobiernos de los estados, y el sindicato de maestros. No obstante, significa la definición de una política educativa que, por su importancia, a decir de algunos analistas, puede compararse con la creación de la SEP en 1921 (Zorrilla y Barba, 2008).

2.3. La descentralización educativa en los estados

La diversidad característica del país se manifestó en la forma en que cada gobierno estatal se hizo cargo de las responsabilidades transferidas. La existencia o no de sistemas educativos estatales, la importancia atribuida a la educación, los intereses de las fuerzas políticas así como las capacidades técnico-pedagógicas y administrativas locales, fueron, entre otras, circunstancias que determinaron la manera en que se afrontó el proceso de descentralización así como su evolución posterior.

Sin embargo la “descentralización” se planteó como un modelo de aplicación universal; un conjunto de medidas que se aplicó de manera generalizada y unilateral a todos los estados, con independencia de sus diferencias. Por su parte, la recepción local de los servicios federales quedó sujeta a una serie de particularidades, por lo que el resultado fue heterogéneo. Las entidades federativas adoptaron formas y estrategias específicas para procesar la transferencia, aunque acotadas por el marco fijado a nivel central. Entre las particularidades de cada entidad federativa destaca su capacidad para realizar innovaciones en la gestión institucional o para crear una renovada política educativa local. La diferente magnitud de las responsabilidades adquiridas supuso para las autoridades educativas estatales importantes dificultades en muchos casos. Los gobiernos locales tuvieron que procesar la recepción en lo jurídico y en lo institucional; luego, en lo laboral, para atender las diferencias en los esquemas de prestaciones laborales entre el personal estatal y el federal transferido (Covarrubias, 2000).

En el proceso de transferencia, sólo cinco estados recibieron los servicios federales a través de una Secretaría estatal de educación. En esos casos, los gobiernos locales asumieron de

manera directa responsabilidades para conducir e integrar al aparato administrativo local los servicios federales transferidos. Ello implicó el ejercicio de su autoridad directa en materia financiera sobre las transferencias presupuestarias federales. En los otros 26 estados, fueron creados organismos descentralizados de la administración pública estatal para este propósito. Muchos gobiernos locales sólo atendieron los lineamientos establecidos por la federación en esa materia. Pero otros encontraron ventajas en el manejo financiero y presupuestal de los recursos federales transferidos, bajo la figura del organismo descentralizado (Fierro et al., 2009).

En todos los casos, los gobiernos locales debieron elaborar estrategias para establecer su autoridad formal sobre los servicios educativos federales transferidos. En cada estado, según la correlación de fuerzas entre actores políticos con poderes reales –la burocracia y las secciones sindicales– se procesó la articulación de los servicios federales a la estructura de la administración pública local. En ciertos casos se “integraron” o “fusionaron” las estructuras administrativas previas en un plazo breve. En otros permanecieron varios años como estructuras paralelas. Incluso en algunos estados permanecen aún separados los servicios federales transferidos y los de origen local. Las diferencias en el esquema de prestaciones laborales o la presencia de más de una sección sindical fueron factores que dificultaron el proceso. La construcción de la autoridad del gobierno estatal se relacionó con la posibilidad de formulación de una política educativa local, manifiesta en un proyecto de desarrollo educativo propio (Fierro et al., 2009).

Cuadro No. 2. Situación de los servicios educativos en los estados de la República Mexicana

Situación previa al ANMEB (1990)	Entidades Federativas	% de escuelas de Educación Básica Federal 1990	% de escuelas de Educación Básica Estatal 1990	Entidad Receptora en 1992
Con sistema estatal (SE) inexistente o muy poco desarrollado	Oaxaca	98.4	0.2	Org. Descentralizado
	Hidalgo	97.4	0	Org. Descentralizado
	Tamaulipas	95.1	0.1	Org. Descentralizado
	Campeche	94.8	2.8	Org. Descentralizado
	Baja California Sur	93.6	0.4	Secretaría Estatal
	Querétaro	92.2	0.4	Org. Descentralizado
	Quintana Roo	87.9	5.3	Org. Descentralizado
	Aguascalientes	87.1	5.9	Org. Descentralizado
	Michoacán	86.7	8.4	Secretaría Estatal
	Morelos	85.8	2.5	Org. Descentralizado
Colima	85.6	7.6	Org. Descentralizado	
Coexistencia de sistemas federal (SF) y estatal (SE), con predominio del federal	Tabasco	80.8	15.4	Secretaría Estatal
	Guerrero	79.8	18.4	Org. Descentralizado
	Nayarit	79.7	18.0	Org. Descentralizado
	Coahuila	79.0	12.6	Org. Descentralizado
	Yucatán	77.6	15.6	Secretaría Estatal
	Chiapas	77.1	20.5	Org. Descentralizado
	Sinaloa	76.8	19.6	Org. Descentralizado
	San Luis Potosí	76.5	20.5	Org. Descentralizado
	Guanajuato	75.1	18.7	Org. Descentralizado
	Puebla	72.5	20.6	Org. Descentralizado
	Zacatecas	71.0	17.0	Org. Descentralizado
	Sonora	70.7	20.7	Org. Descentralizado
	Tlaxcala	70.6	24.0	Org. Descentralizado
	Chihuahua	69.8	24.3	Org. Descentralizado
	Veracruz	69.8	27.4	Secretaría Estatal
Durango	68.9	27.6	Org. Descentralizado	
Jalisco	67.5	25.1	Org. Descentralizado	
Equilibrio entre (SF) y (SE)	Nuevo León	55.8	34.9	Org. Descentralizado
	Baja California	53.2	34.3	Org. Descentralizado
	Estado de México	42.8	49.7	Org. Descentralizado

FUENTE: Fierro et al., 2009: 7.

En un primer momento, los gobiernos de los estados buscaron construir su autoridad y reconstruir la gobernabilidad²¹ del sistema educativo local, con vistas a implantar las políticas de reforma que sus márgenes de autonomía les permitieron; sus contenidos no siempre coincidieron con los de la reforma educativa federal, que también les correspondió operar y asegurar. Esto implicó que los estados que décadas antes entregaron sus recursos y

²¹ La gobernabilidad puede entenderse como la medida en que el ejercicio de la autoridad y la toma de decisiones permiten orientar y conducir el funcionamiento del sistema educativo hacia los objetivos de una educación pertinente, de calidad y con equidad en los términos establecidos en el artículo tercero constitucional. Esto significa que la gobernabilidad es condición necesaria para el mejoramiento de la educación y del conjunto del sistema educativo.

competencias educativas a la federación, recibieran un *modelo armado* de múltiples tramas institucionales, políticas y sindicales acerca de cómo organizar, administrar y controlar el sistema educativo local (Fierro et al., 2009).

Con la descentralización, los gobiernos estatales recibieron no sólo los recursos y las obligaciones administrativas para mantener funcionando el servicio educativo. También recibieron estructuras de poder al interior de las instituciones transferidas. Heredaron los pactos corporativos entre la SEP y el SNTE, materializado en el conocido escalafón paralelo, por el cual el SNTE o las secciones estatales tenían acceso directo a los puestos de mandos medios y superiores de la administración educativa. La mayoría de los gobiernos estatales recibieron, en los institutos creados *ex profeso*, una burocracia tradicional procedente del viejo escalafón vertical del magisterio, por el cual los maestros en servicio lograban ocupar –de manera meritocrática– puestos administrativos de importancia (Fierro et al., 2009).

Podemos considerar por último, que con la descentralización pactada en el ANMEB, la federación trasladó a los gobiernos estatales algo más que la administración de escuelas y maestros. Transfirió estructuras administrativas, los modos de operación, la normatividad técnica y administrativa, los manuales y las normas administrativas de la supervisión. Los estados recibieron el conjunto de pactos, acuerdos, usos y costumbres de la relación entre el gobierno federal y el SNTE que implican la coadministración *de facto* del sistema, con lo que los miembros del sindicato participan en decisiones sobre infinidad de cuestiones, como el nombramiento, permanencia o cambio de adscripción de los docentes; nombramiento de funcionarios de la administración educativa; los reglamentos de escalafón y de condiciones de trabajo, becas y otras prestaciones (Tapia, 2004).

2.3.1. Creación de Servicios Educativos Integrados al Estado de México

Atendiendo al decreto presidencial del 8 de agosto de 1983, se creó la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar en el Estado de México (USEDEM) que sustituyó a la Delegación General de la Secretaría de Educación Pública en el Estado, la cual venía operando bajo el modelo de desconcentración administrativa. La instalación de la

USEDEM formó parte de las primeras acciones que impulsó la Federación para llevar a cabo la descentralización del servicio educativo en la entidad.

El 3 de abril de 1987, en el marco del Convenio Único de Desarrollo, celebrado entre los Poderes Ejecutivo Federal y Estatal, se signó el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Prestación de Servicios de Educación Básica y Normal. En este tenor, las autoridades del estado de México participaron activamente en las iniciativas promovidas por la Federación en materia de reorganización educativa.

Con la firma del ANMEB, se estableció la transferencia al gobierno del estado de México de los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, incluyendo los de educación normal, indígena y educación especial, que la SEP venía prestando en la entidad.

Con el propósito de asimilar el sistema educativo transferido, se hizo necesaria la creación de un organismo descentralizado del gobierno del estado, que por sus características y normatividad lograra la asimilación de las funciones recibidas sin menoscabo de la labor educativa, las relaciones laborales y la calidad del servicio.

Bajo estas condiciones, el 25 de mayo de 1992 el licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, gobernador constitucional del estado de México, envió la iniciativa de ley a la H. LI legislatura del estado de México, para la creación del Organismo Público Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

Así, después de un largo proceso de desconcentración-descentralización y atendiendo a lo estipulado en el artículo 3º constitucional, leyes, reglamentos y normas vigentes en materia educativa, la H. LI Legislatura del Estado de México, aprobó el 30 mayo la “Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México”, identificado con las siglas SEIEM; la ley fue publicada el 3 de junio y entró en vigencia al día siguiente, con lo que formalmente el organismo comenzó a operar.

En la ley que le da origen, se estipula que SEIEM tiene como objeto hacerse cargo integralmente de los servicios de educación básica y normal que le fueron transferidos por la Federación, incluyendo los servicios educativos de apoyo; para lograrlo se podrán

celebrar convenios de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales; organismos públicos y privados.

El otorgar el estatus de organismo público descentralizado, supuso dotarlo de personalidad jurídica propia, diferente a la del sector central, con el cual se vincula a través de las políticas gubernamentales, cuya ejecución se le encomienda. La asignación de personalidad jurídica posibilitó al organismo gestión directa, la posibilidad de ejercer sus funciones en forma ágil y el cumplimiento expedito de sus propósitos; esta condición significa facultad para ejercer derechos y cumplir obligaciones e incluye el contar con patrimonio y régimen jurídico propios.

El carácter de organismo estatal, implica que sus atribuciones estén relacionadas y de conformidad con las políticas del ejecutivo estatal; es a través de éste último que propone a la SEP los objetivos y contenidos regionales de los planes y programas de estudio de enseñanza básica; tiene en sus manos el desarrollo de programas y de investigación tendiente a la superación académica y actualización para el magisterio, así como capacitación para su personal administrativo; se encarga de establecer los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal, atendiendo a los reglamentos y disposiciones legales aplicables para tal efecto.

Aunado a ello el organismo se encarga de aplicar los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos, así como las normas para su permanencia; de fomentar programas de educación para la salud, mejoramiento del ambiente y otros de interés social, previamente aprobados por el Estado; coordina la enseñanza y práctica de los deportes, fomentando la participación de los educandos en torneos y justas deportivas; se encarga de otorgar becas sujetándose a los lineamientos que para tal efecto establezca el ejecutivo estatal, tomando en su caso la opinión del SNTE; es además responsable de expedir los certificados de estudio para los alumnos de las escuelas dependientes del organismo; y se encarga de promover y fortalecer la participación de la comunidad en el sistema educativo.

Además el organismo tiene la facultad de administrar los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales, destinados al cumplimiento de su objeto conforme a los lineamientos aplicables en la materia; teniendo la responsabilidad de informar al ejecutivo estatal, así

como a los órganos competentes, sobre el cumplimiento de la normatividad federal en materia educativa; el desarrollo de sus programas académicos y administrativos; y el ejercicio de sus recursos.

En el artículo 4° de la Ley que Crea el Organismo, se estipula que su patrimonio se constituye por: los establecimientos escolares y demás bienes y derechos objeto de la transferencia de la Federación al estado; las aportaciones, participaciones, subsidios y demás recursos que le otorguen los gobiernos federal, estatal y municipal; los legados y donaciones otorgadas a su favor y los recursos de los fideicomisos en los que se le señale como beneficiario; los derechos, bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título legal para el cumplimiento de su objeto; y las utilidades, intereses, dividendos, rendimientos de sus bienes, aportaciones, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal.

En el caso particular de los bienes inmuebles del organismo, éstos serán inalienables e imprescriptibles y en ningún caso podrá constituirse gravamen sobre ellos; y será el Consejo Directivo de SEIEM el encargado de emitir declaratoria de desafectación de algún inmueble que conforme parte del patrimonio del organismo, cuando éste dejase de destinarse a la prestación del servicio.

Para efectos sindicales²², el Organismo se considera autónomo y en su carácter de patrón sustituto, reconocía los derechos laborales del personal transferido y los que se contraten,

²² Los trabajadores de los servicios de educación básica transferidos por la federación estaban en su gran mayoría afiliados al SNTE. En el estado de México el SNTE cuenta con dos secciones: la 17 del Valle de Toluca (desde 1943) y la 36 en el Valle de México (a partir de 1967).

La creación de la sección 36 se dio durante el III Congreso Estatal Extraordinario. El 1° de noviembre de 1967 el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE convoca al III Congreso Estatal Extraordinario de la Sección 17, se cita a los delegados y delegadas electas a presentarse los días 13 y 14 de diciembre en la Escuela Secundaria Técnica Industrial y Comercial Número 43, en la ciudad de Toluca

Los argumentos para la creación de la Sección 36 fueron: “por la inoperancia de atender las necesidades magisteriales en tan vasto territorio. Otro motivo se aduce a la expansión de la demanda, cobertura y mejora educativa que planteaba la aceleración del “Plan de once años”, que demandaba más eficiencia en el sistema educativo federal y estatal” (Fernández, 2010: 80).

El “Plan de once años” fue impulsado por el presidente Adolfo López Mateos, quien a finales de diciembre de 1958 envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para que se constituyera una comisión encargada de formular un plan nacional destinado a resolver el problema de la educación primaria en el país (garantizar la primaria gratuita y obligatoria).

mismos que en su momento eran regulados por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal. Sin embargo, los trabajadores de SEIEM conservaron su afiliación al régimen de seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

2.3.2. Filosofía institucional

La educación tiene un papel de primer orden en la sociedad, en virtud de su carácter de formadora de ciudadanos cultos, palanca de desarrollo económico y factor de movilidad social. Atendiendo a este papel central, el Gobierno del Estado de México tiene como objetivo lograr que su sistema educativo desarrolle armónicamente las facultades del ser humano, que la formación del alumno se acompañe de métodos y técnicas creativas e innovadoras que permitan usar los conocimientos en constante renovación, con una perspectiva enfocada en los valores universales más preciados (SEIEM, 2012).

Por lo tanto, la filosofía institucional de Servicios Educativos Integrados al Estado de México, se encaminará a lograr “...seres humanos que gocen de igualdad social y libertad, sean capaces de razones, decidir y hacer, estén comprometidos con su momento cultural, autoconscientes de su ser como sujetos históricos, conocedores de la problemática social, económica y política actual, preparados para afrontar los retos de la *sociedad del conocimiento* con valores y convicciones universales y nacionales” (SEIEM, 2012: 17).

Es por ello, que el proceso educativo debe considerar en su visión al ser humano, y en su misión la superación de cada uno de los individuos para contribuir al mejoramiento de la comunidad, siguiendo los lineamientos plantados por el ejecutivo estatal, quien afirma que se debe educar para transformar la vida de la gente.

En virtud de lo anterior, SEIEM aspira en el mediano plazo:

“...que los servicios educativos que presta sean reconocidos por su calidad, por favorecer el desarrollo integral y la provisión de competencias pedagógicas idóneas para el desarrollo óptimo de la vida de sus alumnos, para que cuenten con las herramientas que les permitan incorporarse adecuadamente a la sociedad de la

información y el conocimiento con un sentido humanista, de pertenencia local, nacional y universal con los más altos valores éticos y cívicos” (SEIEM, 2012: 17).

Por otra parte, el organismo tiene la misión de:

“Ofrecer una educación de calidad que considere al alumno como su razón de ser, capaz de dotarle de conocimientos para que se incorpore al mundo global de manera responsable y competitiva, con un alto sentido nacionalista, ético y humanista; encauzado por docentes comprometidos, formados profesionalmente, capaces de hacer un uso adecuado de las tecnologías de la información y la comunicación, que transmitan sus saberes, acordes a la sociedad del conocimiento y que promuevan con el ejemplo, los valores universales” (SEIEM, 2012: 17).

Además el quehacer educativo de Servicios Educativos Integrados al Estado de México, se fundamenta en las directrices del Gobierno del Estado de México: solidario, progresista, humanista, transparente, honrado y eficiente; y en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a impartir una educación que tienda a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y que fomente en él, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

En este mismo tenor, la educación impartida por SEIEM respeta la libertad de creencias y se basa en los resultados del progreso científico. Asimismo, se orienta a la democracia, al nacionalismo y a la contribución para la mejor convivencia humana, con el aprecio para la dignidad de la persona, la integridad de la familia y la convicción del interés general; se sustenta en los ideales de fraternidad e igualdad de derechos.

Estos principios y valores, que son congruentes con los lineamientos que en materia educativa establece el “*Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*” y el “*Programa Sectorial Gobierno Solidario 2012-2017*” serán la guía rectora para establecer objetivos, estrategias y líneas de acción de la educación básica federalizada, para contribuir a proporcionar a los niños y jóvenes mexiquenses una formación integral, equitativa,

suficiente y de calidad, que sea palanca estratégica para el progreso y el bienestar de la población.

2.3.3. Órganos de administración y gobierno de Servicios Educativos Integrados al Estado de México

Al ser un organismo público descentralizado, SEIEM tiene un margen razonable en la definición de sus políticas internas, en el desarrollo y reglamentación de sus funciones, en la constitución de sus órganos internos, en la administración de sus recursos y en sus relaciones con el sector privado y social.

Para alcanzar sus objetivos y ejercer sus funciones y atribuciones, el organismo cuenta con órganos de gobierno y administración encargados de dichas acciones, estos son:

1. Consejo Directivo.
2. Dirección General.
3. Coordinaciones de Área.

La integración de un Consejo Directivo, como instancia de gobierno y administración de SEIEM, garantiza el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo estatal. Las facultades y obligaciones que se le confieren, aseguran la continuidad en la prestación del servicio, la distribución racional de los recursos, la elevación de la calidad educativa; evitan la duplicidad de funciones y dispersión de políticas y criterios. En el “Reglamento Interior de Servicios Educativos Integrados al Estado de México” se estipula que entre las facultades, atribuciones y funciones con las que cuenta el Consejo Directivo se encuentran las siguientes:

- Establecer las políticas generales del organismo;
- Designar comisiones de análisis de los asuntos de su competencia;
- Discutir y, en su caso aprobar, el programa anual de actividades presentado por el Director General;
- Examinar y, en sus caso aprobar, los proyectos de presupuesto anual de ingresos y egresos, así como la asignación de recursos para el desarrollo de las funciones encomendadas al organismo;

- Expedir los reglamentos, estatutos, acuerdos y demás disposiciones de su competencia;
- Discutir y, en su caso aprobar, los nombramientos de coordinadores de área propuestos por el Director General;
- Aprobar los convenios, contratos o acuerdos que deba celebrar el organismo con terceros en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios;
- Analizar y, en su caso aprobar, los informes periódicos que rinda el Director General;
- Vigilar la situación financiera y patrimonial de SEIEM;
- Examinar y, en su caso aprobar, previo dictamen del auditor externo, el balance anual de los estados financieros del organismo;
- Aprobar las modificaciones a la estructura orgánica de SEIEM;
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al organismo; y
- Evaluar el desarrollo de los planes y programas en materia educativa a cargo de SEIEM.

En el artículo 14 del Reglamento Interior de Servicios Educativos Integrados al Estado de México se estipula que entre otras el Director General tiene las siguientes atribuciones:

- Planear, organizar, dirigir y controlar las funciones del organismo, vigilando el cumplimiento de los programas académicos y administrativos;
- Auxiliarse del Consejo Directivo, en asuntos tales como las políticas generales del organismo o el nombramiento de coordinadores de área;
- Dar cumplimiento a los acuerdos que emita el Consejo Directivo;
- Presentar anualmente el programa de actividades, así como un informe trimestral al Consejo Directivo;
- Formular el presupuesto de ingresos y egresos, así como someterlo a consideración del Consejo Directivo;
- Suscribir los convenios, contratos o acuerdos con dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal y/o municipal, así como con organismos del sector privado o social;

- Atender las necesidades financieras, materiales, técnicas y humanas de los planteles educativos y las unidades administrativas de conformidad con los recursos autorizados;
- Fomentar la participación social en la función educativa;
- Dirigir técnica y administrativamente el organismo;
- Otorgar, negar y/o revocar la autorización a los particulares para impartir educación básica y normal, estableciendo las políticas para ello, de conformidad con las disposiciones aplicables, así como el reconocimiento de validez oficial de estudios a los particulares que impartan estudios de educación inicial en el subsistema educativo federalizado;
- Someter a la aprobación del Consejo Directivo, los proyectos de reglamentos, estatutos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, y ejecutar los acuerdos y disposiciones del Consejo Directivo;
- Aceptar las donaciones, legados y demás bienes que se otorguen a favor de SEIEM, informando de ello al Consejo Directivo;
- Autorizar los manuales administrativos de SEIEM;
- Promover acciones de modernización administrativa;
- Establecer los lineamientos para difundir los servicios que presta SEIEM, en coordinación con las instancias competentes; y
- Solicitar a la Contraloría Interna la realización de supervisores, revisiones y auditorías a las unidades administrativas del organismo.

En el artículo 17 del Reglamento Interno de Servicios Educativos Integrados al Estado de México, se estipula que a las Coordinaciones, así como a las direcciones, les corresponden, entre otras, las atribuciones genéricas siguientes:

- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las funciones encomendadas a la unidad administrativa a su cargo;
- Formular y proponer los proyectos de programa anual de actividades, así como de presupuesto de las unidades a su cargo;
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en los asuntos de su competencia;

- Asesorar y apoyar técnicamente, en asuntos de su competencia, a los servidores públicos que lo soliciten;
- Proponer al superior jerárquico el ingreso, licencia, promoción, remoción y cese del personal de la unidad administrativa a su cargo;
- Proporcionar, previo acuerdo con el superior jerárquico, la información o el apoyo técnico que le sea solicitado;
- Coordinarse con los titulares de las demás unidades administrativas de SEIEM;
- Validar, en el ámbito de su competencia, los reglamentos de trabajo, manuales administrativos y demás disposiciones de observancia general de SEIEM; y
- Proponer al superior jerárquico modificaciones jurídicas y administrativas que tiendan a mejorar el desempeño de la unidad administrativa a su cargo.

2.3.4. Estructura orgánica de SEIEM

A partir de la creación de Servicios Educativos Integrados al Estado de México, su organización y funcionamiento ha requerido de diversas adecuaciones organizacionales, para atender a las necesidades de operación de los servicios que presta; por tal motivo, en octubre de 1992 la entonces denominada Secretaría de Administración autorizó una estructura de organización integrada por 65 unidades administrativas (una Dirección General, una Contraloría Interna, dos Coordinaciones, ocho Direcciones de Área, nueve Subdirecciones, 37 Departamentos y tres delegaciones), con el objetivo de facilitar el desarrollo de los programas y metas del organismo.

Buscando fortalecer la operación del organismo, en octubre de 1997 la Secretaría de Administración autorizó una estructura de organización, en la que se consideró la creación de tres departamentos de educación media para el Valle de México, la desaparición del Departamento de Extensión Educativa y Proyectos, así como la creación del Departamento de Carrera Magisterial; además se formalizaron 14 Departamentos como desdoblamientos organizacionales de la Contraloría Interna, la Unidad de Asuntos Jurídicos, el Centro de Cómputo, la Unidad de Desarrollo Institucional y la Unidad de Instalaciones Educativas.

Para enero de 2002, la Secretaría de Administración autorizó una nueva estructura organizacional de SEIEM, con el objeto de simplificar, actualizar y adecuar las unidades administrativas, en la cual se incorporaron tres direcciones de área, seis subdirecciones y 13 departamentos, integrándose por 103 unidades administrativas (una Dirección General, una Contraloría Interna, tres unidades staff, dos coordinaciones, 11 direcciones de área, 15 subdirecciones y 70 departamentos), coadyuvando con ello a reforzar la desconcentración de las decisiones en materia educativa, a mejorar la calidad de los servicios educativos y a proporcionar a los usuarios atención ágil y oportuna.

En enero de 2008, la Secretaría de Finanzas autorizó una nueva reestructuración administrativa de SEIEM, la cual consistió en crear la Secretaría Técnica de la Junta de Gobierno de Educación Superior y Educación Continua, como una instancia encargada de organizar las sesiones de trabajo, así como de dar seguimiento a los acuerdos y decisiones de la Junta. Así la estructura orgánica del organismo quedó integrada por 104 unidades administrativas: una Secretaría Técnica, una Dirección General, una Contraloría Interna, tres Unidades Staff de Dirección General, dos coordinaciones, 11 direcciones de área, 15 subdirecciones y 70 departamentos.

Por último, en abril de 2009 la Secretaría de Finanzas autorizó nuevamente una reestructuración administrativa, consistente en cambiar de adscripción la Dirección de Educación Superior, conjuntamente con tres departamentos bajo su coordinación, que dependían directamente de la Dirección General, para pasar a la línea de autoridad de la Coordinación Académica y de Operación Educativa, así como el cambio de denominación de la Coordinación de Operación Educativa por Coordinación Académica y de Operación Educativa, y el Departamento de Registro y Certificación Escolar por Departamento de Control Escolar. Es decir, la estructura de organización de SEIEM quedó integrada por las mismas 104 unidades administrativas que le precedían.

2.3.5. Oferta educativa de SEIEM

Servicios Educativos Integrados al Estado de México ofrece diversos servicios educativos, con el objetivo de cubrir las necesidades educativas en todos los aspectos y para cualquier

edad, desde educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, así como media superior y superior.

En educación elemental, el organismo ofrece educación inicial, educación especial, preescolar, primaria general, primaria en albergues rurales, internados de educación primaria; atiende además a personas que hablan alguna lengua pre-colombina, denominándola educación intercultural bilingüe, además de la alfabetización y educación básica para adultos.

En lo que toca al servicio de educación secundaria, Servicios Educativos Integrados al Estado de México la ofrece en tres modalidades: Secundaria General, Secundaria Técnica y Telesecundaria.

Para el nivel medio superior, se oferta la propuesta de Preparatoria Abierta²³, la cual representa una opción más de estudio para el egresado de educación secundaria.

Además, se ofrece la formación docente a través de la Escuela Normal Rural “Lázaro Cárdenas del Río”, así como cursos y talleres de actualización a docentes; por otra parte está la Universidad Pedagógica Nacional que ofrece la opción de estudiar diversas licenciaturas, así como posgrados.

²³ El 6 de junio de 1997, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, y Servicios Educativos Integrados al Estado de México, suscribieron un convenio con el objeto de transferir los Servicios de Educación del Nivel Medio Superior no Escolarizados denominados “Subsistema de Preparatoria Abierta” (Gaceta del Gobierno, 11-09-2007).

CAPÍTULO 3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA POSTERIOR A LA FIRMA DEL ANMEB

En el capítulo precedente hicimos referencia al largo proceso de desconcentración-descentralización que en el ámbito educativo se efectuó en nuestro país; este camino culminó con la firma del ANMEB, y se reflejó en el caso del Estado de México con la conformación del Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

Como ya se señaló, la firma del ANMEB fue tan importante que se le puede comparar con la creación de la SEP en 1921; sin embargo las transformaciones del Sistema Educativo Nacional no concluyeron en 1992 y el proceso de descentralización siguió adelante.

De manera tal que la reforma constitucional que se efectuó, la creación de la Ley General de Educación, la descentralización del gasto, la creación de nuevas estructuras institucionales y la adecuación de los servicios educativos transferidos a los estados, resultan trascendentales, pues han impactado el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional en lo general, y la descentralización educativa en lo particular. Por tal motivo en el presente capítulo abordaremos los cambios más significativos que se suscitaron en la materia.

El continuo proceso de reforma educativa ha dado forma al actual Sistema Educativo Nacional dotándolo de características particulares que lo hacen diferente al que operaba hace algunos años. El sistema educativo mexicano se ha caracterizado recientemente, por su tendencia a la evaluación de resultados. Para ello ha recurrido a exámenes estandarizados como el EXCALE (exámenes de calidad y logro educativo); la aplicación universal de exámenes a los niños de 3° a 6° de primaria y de 1° a 3° de secundaria por parte de la SEP, mediante la prueba ENLACE (Examen Nacional de Logro Académico y Calidad Educativa); la participación de México en evaluaciones internacionales de logro académico o en las mediciones patrocinadas por la OCDE (Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos)²⁴, como es el caso del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés).

Por otra parte el Sistema Educativo Nacional se ha caracterizado por su expansión y diversidad, sin embargo el tema de la calidad sigue siendo ampliamente cuestionado. Un indicador de la aseveración anterior, son los resultados de PISA²⁵ (2000-2012); cabe señalar que en la evaluación de 2009, México se ubicó en el lugar 48 de los 65 países participantes y en el último de los países miembros de la OCDE (Poder Ejecutivo Federal, 2013).

Cuadro No. 3. Resultados del Examen PISA, según sexo

Concepto	2000	2003	2006	2009	2012
México					
Matemáticas	387	385	406	419	413
Mujeres	382	380	401	412	n.d.
Hombres	393	391	410	425	n.d.
Lectura	422	400	410	425	424
Mujeres	432	410	427	438	n.d.
Hombres	411	389	393	413	n.d.
Ciencias	422	405	410	416	415
Mujeres	419	400	406	413	n.d.
Hombres	423	410	413	419	n.d.
Promedio OCDE					
Matemáticas	500	500	498	496	494
Mujeres	495	494	492	490	n.d.
Hombres	506	506	503	501	n.d.
Lectura	500	494	492	493	496
Mujeres	517	511	511	513	n.d.
Hombres	485	477	473	474	n.d.
Ciencias	500	500	500	501	501
Mujeres	501	497	499	501	n.d.
Hombres	501	503	501	501	n.d.

FUENTE: SEP, 2013: 25.

Para la edición de 2012, nuestro país ocupó el lugar 53 entre los 65 participantes²⁶ y el último lugar entre los 34 países miembros de la OCDE. Además, como se puede observar

²⁴ Los países miembros de la OCDE son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.

²⁵ El *Programme for International Student Assessment*, es una prueba para evaluar a los estudiantes de 15 años, independientemente del grado que cursen; se aplica cada tres años en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias por la OCDE, a países miembros y no miembros. Aunque una parte de quienes presentan la prueba PISA cursa a educación media superior, este instrumento refleja sobre todo los resultados de la educación básica.

en el cuadro anterior, los resultados de México en las cinco evaluaciones y en las tres áreas de conocimiento, siempre han estado por debajo del promedio de la OCDE, puntualizando que en dicho organismo hay países miembros, que al igual que México son economías emergentes, como Chile o Turquía, y naciones que estaban alineadas a la órbita de la ex Unión Soviética, como Hungría, Eslovenia, Estonia, Polonia, República Checa o Eslovaquia, se hace referencia a dichos países pues cuentan con condiciones económicas y sociales similares a las de México y, que sin embargo ofrecen mejores resultados en materia educativa.

Con base en lo anterior señalamos que el Sistema Educativo Mexicano ha incrementado su cobertura, buscando el objetivo de la universalización de la educación, dejando como un objetivo secundario la calidad educativa. Los resultados de estas pruebas estandarizadas han sido un fuerte traspie para el sistema educativo mexicano, generando un gran descontento en la sociedad, que se ve reflejado en una constante crítica a la labor docente, pues es precisamente al profesor a quien se culpa de los magros resultados del Sistema Educativo Nacional.

En términos estrictamente numéricos, podemos señalar que el Sistema Educativo Nacional atiende a poco más de 35 millones de alumnos. La educación básica, representa 73.4% de la matrícula escolar, es decir casi 26 millones de alumnos que se distribuyen de la siguiente manera: 4.8 millones en educación preescolar, 14.8 millones en primaria y 6.3 en secundaria. En estos niveles del servicio educativo colaboran alrededor de 1.2 millones de docentes en casi 228,000 escuelas (Poder Ejecutivo Federal, 2013).

En general podemos señalar que la fisonomía del sistema educativo mexicano ha cambiado. Nuevos actores han surgido y otros se han hecho más visibles en el escenario de la educación nacional: gobiernos estatales, burocracias educativas federal y estatales; organizaciones sociales y del sector productivo; padres de familia y sus agrupaciones; organización gremial del magisterio en el ámbito nacional y sus secciones en cada uno de

²⁶ Además de los 34 países miembros de la OCDE, en la prueba PISA de 2012 participaron las siguientes naciones: Albania, Argentina, Brasil, Bulgaria, Colombia, Costa Rica, Croacia, Chipre, Hong Kong-China, Indonesia, Jordania, Kazakstán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Macao-China, Malasia, Montenegro, Perú, Qatar, Rumania, Federación Rusa, Serbia, Shanghái-China, Singapur, Taiwan, Tailandia, Túnez, Emiratos Árabes Unidos, Uruguay y Vietnam (OCDE, 2012).

los estados; maestros y directivos escolares, entre los más importantes (Zorrilla y Barba, 2008). Este contexto del sistema educativo ha sido en gran parte el resultado de las transformaciones que el marco normativo-institucional ha sufrido en los últimos 20 años, y en virtud de todo ello lo pretendemos abordar en los siguientes apartados.

3.1.Transformaciones del Sistema Educativo Nacional post-ANMEB

3.1.1. La reforma Constitucional y la Ley General de Educación

El proceso de descentralización iniciado en la década de los setenta que desembocó en la firma del ANMEB y la consecuente transferencia que la federación hizo hacia los estados de la República, ha venido siguiendo su curso con transformaciones posteriores que han delineando el Sistema Educativo Nacional.

Las modificaciones efectuadas en 1992 significaron un proceso lineal que partió del centro hacia la periferia, en la que la autoridad central preservó el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo, a saber: la responsabilidad por los planes y programas educativos, la negociación salarial, los aspectos sustantivos de la carrera docente, así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales, mientras que a los gobiernos locales se les delega los aspectos operativos y, acaso, la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo (Messina, 2008).

El gobierno federal formuló un conjunto de políticas educativas para la mejora de la calidad de la educación básica. Además de la “descentralización” y de manera simultánea, se desarrollaron tres procesos de reforma educativa, cada uno con su lógica, sus procedimientos y sus tiempos: a) la reforma pedagógica curricular que afectó a la educación preescolar, primaria y secundaria; b) la reforma docente-Carrera Magisterial y programas de actualización docente; y c) la reforma de la escuela, de su organización y funcionamiento (Fierro et al., 2009).

Bajo estas condiciones, se publicó una reforma al artículo 3° constitucional, la cual “...incluyó dos asuntos sustantivos que se atendieron en dos momentos distintos: la desregulación del servicio educativo (1992) y la obligatoriedad del nivel de educación secundaria (1993). La primera consistió en la eliminación de las restricciones existentes

para que las corporaciones religiosas y los ministros de cultos intervinieran en los servicios de educación básica y de formación de docentes; se conservó sólo la obligación de trabajar con los programas oficiales” (Zorrilla y Barba, 2008: 15). En julio de 1993 fue sancionada la nueva Ley General de Educación (LGE). En ella se ratificó de manera precisa el conjunto de decisiones pactadas en el ANMEB, además de que se oficializó una política de Estado en materia de equidad para la educación básica, así como definiciones respecto a la evaluación del sistema educativo. Las reformas a la ley significaron que el gobierno federal conservara un papel preponderante en garantía del carácter uniforme y nacional del sistema educativo, partiendo de la premisa de que la diversidad que aparece con la autonomía estatal podría convertirse en una amenaza para el papel homogeneizador de la educación del Estado. Por tanto, las regulaciones y el papel preponderante del ejecutivo federal se justificaron en fines más amplios, como la equidad e igualdad de oportunidades (Pardo, 1999). En el siguiente cuadro se exponen las atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal, reflejadas en el artículo 12 de la LGE, a fin de ilustrar lo señalado:

Cuadro No. 4. Atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal

Artículo 12: Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:	
I.	Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48;
II.	Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
III.	Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;
IV.	Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;
V.	Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;
VI.	Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;
VII.	Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;
VIII.	Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;
IX.	Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;
X.	Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley;
XI.	Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;
XII.	Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y
XIII.	Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

FUENTE: Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación del 13 de julio de 1993.

La LGE fortaleció el papel protagónico del ejecutivo federal en el campo de las decisiones sustantivas para la dirección y conducción del sistema educativo nacional. Además, amplió y diversificó el ámbito de acción e intervención del gobierno federal hasta abarcar atribuciones técnicas como la planeación, la evaluación, el desarrollo de materiales educativos y libros de texto; y administrativas, como la elaboración del calendario escolar.

En estricto sentido, ni el ANMEB ni la LGE plantearon una distribución de competencias federación-entidades federativas que remontase la diseñada en la Nueva Ley Orgánica de Educación de 1942 o en la Ley Federal de Educación de 1973. Por el contrario, la LGE actualizó e incrementó la asignación de atribuciones a la Federación (Fierro et al., 2009).

Por otra parte, las atribuciones asignadas a las entidades federativas sólo representan un correlato operativo-administrativo de las facultades normativas-directivas de la Federación. A las entidades federativas le corresponden sólo funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas y sujetas a la supervisión del centro (Latapí y Ulloa, 2000). Para clarificar lo expuesto por Latapí y Ulloa, en el Cuadro No. 5 se presentan las atribuciones exclusivas de las autoridades educativas locales, reflejadas en el artículo 13 de la LGE:

Cuadro No. 5. Atribuciones exclusivas de las autoridades educativas locales

Artículo 13: Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:	
I.	Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;
II.	Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
III.	Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría;
IV.	Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;
V.	Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;
VI.	Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y
VII.	Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

FUENTE: Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación del 13 de julio de 1993.

Podemos observar que la legislación educativa limita las posibilidades para que las entidades federativas ejerzan una toma de decisiones autónoma, ya que son escasos los

márgenes de los que disponen para hacer valer sus propias prioridades respecto a los niveles y modalidades escolares, adaptaciones curriculares o sistemas de actualización del magisterio.

Además, la LGE no aludió a la descentralización como procedimiento jurídico-administrativo, sino que se enmarcó en el concepto de “federalismo” y en la noción de concurrencia de facultades entre la federación y las entidades federativas. Así, la LGE no devolvió ni redistribuyó atribuciones a las entidades federativas, sólo transfirió la operación de los servicios educativos federales y asignó esa responsabilidad a las entidades federativas. En otras palabras, se centralizó el poder y se descentralizó la administración.

De manera complementaria están las denominadas facultades concurrentes, que si bien mitigan o disimulan el centralismo, expresan el gran peso del gobierno federal en los servicios de educación. Los términos en que la LGE expresa las facultades educativas muestran con claridad la estructura centralizada de la administración educativa, que refleja una cultura jurídico-gubernamental secular con fuertes resistencias a la apreciación de la autonomía de los estados (Zorrilla y Barba, 2008). El siguiente cuadro muestra las facultades concurrentes entre las autoridades educativas federales y locales:

Cuadro No. 6. Atribuciones concurrentes de las autoridades educativas federal y locales

Artículo 14: Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:	
I.	Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;
II.	Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;
III.	Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;
IV.	Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;
V.	Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;
VI.	Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;
VII.	Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;
VIII.	Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;
IX.	Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;
X.	Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias, y
XI.	Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

FUENTE: Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación del 13 de julio de 1993.

En materia laboral, a través de la LGE la federación impuso a los gobiernos locales –de manera indirecta pero no ambigua – la obligación de:

“...respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes al expedir esta Ley (Artículo Sexto Transitorio, LGE, DOF; 13-VII-1993).

Atendiendo a las facultades delegadas a los distintos ámbitos de gobierno, resulta evidente que el proceso de descentralización es ciertamente limitado, en el sentido de que la federación se reserva importantes facultades normativas, de financiamiento, evaluación y administración del personal. Por tanto se advierte que el fortalecimiento de competencias locales para la conducción y gestión de los servicios educativos ha sido postergado.

3.1.2. La descentralización del gasto educativo: la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica

A pesar de la transferencia de la operación administrativa de los servicios, la federación continuó regulando el crecimiento de los sistemas educativos locales a través de los criterios de financiamiento y transferencias presupuestarias, arraigados en los procesos de planeación y programación detallada (Fierro et al., 2009). De manera tal que el gobierno federal, a través de la SEP, determina el monto de la transferencia federal a los estados con base en tres elementos:

- a) El gasto corriente comprometido, al que se denomina el “monto irreductible”, que principalmente se destina al pago de nómina.
- b) Las prioridades programáticas de la autoridad federal, denominadas “prioridades sectoriales”, como programas de equidad (compensatorios), de calidad, introducción de nuevas tecnologías y similares.
- c) Los fondos que se destinan a los gobiernos de los estados para la infraestructura educativa²⁷ (Zorrilla y Barba, 2008).

²⁷ En materia de construcción, se promovió la descentralización del gasto y se logró que la totalidad del presupuesto federal para edificación de espacios escolares se ejerza por los estados y los municipios.

La autoridad educativa federal atiende una función compensatoria entre estados y regiones al asignar más recursos a las entidades con mayor rezago educativo mediante el diseño y la operación de los denominados “programas compensatorios”. El primer programa de este tipo inició en 1991 y se le conoció como PARE-I (Programa para Abatir el Rezago Educativo); se basaba en indicadores socioeconómicos en el orden estatal y apoyó sólo a la educación primaria de cuatro estados. Los programas compensatorios han evolucionado hasta llegar al que se denomina Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB). El PAREIB se considera el programa más flexible porque se basa en una combinación de indicadores socioeconómicos y educativos por escuela; busca la implicación de los padres de familia, la comunidad y las autoridades locales en el proyecto escolar (Zorrilla y Barba, 2008).

Además entre 1992 y 1997 el gobierno federal apoyó con recursos a los estados mediante convenios para que pudieran financiar las nuevas potestades educativas que les habían sido cedidas tras el ANMEB. El crecimiento de la cobertura educativa, la recuperación de los ingresos de los docentes y el desarrollo de programas tendientes a mejorar la calidad de la educación, implicó que el gasto total ejercido por la SEP haya observado una clara tendencia a la alza en términos reales. En 1998, el gasto real de la SEP fue cien por ciento mayor al ejercido en 1990 (Zorrilla y Barba, 2008).

Es precisamente a partir de 1998²⁸ que se incluyó el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) en el presupuesto de egresos de la federación (PEF), mediante el cual se formalizaron los apoyos financieros en materia educativa que el gobierno federal transfería a los estados. El FAEB es el fondo del Ramo 33²⁹ más importante, en cuanto al monto de los recursos que lo integran. El FAEB representa el 60% del total de los recursos

²⁸ El proceso de descentralización del gasto, se logró llevar a cabo a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en el año de 1998, para ello, se definieron estrategias en materia de funciones concurrentes, compromisos con la población y programas que vinculan a los diferentes órdenes de gobierno en el país.

A partir de 1998, producto de las reformas al sistema de transferencias, se incorporaron en el PEF y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, los fondos de aportaciones federales o Ramo 33.

²⁹ El Ramo 33 es la parte del presupuesto de egresos de la federación que corresponde a aportaciones que el gobierno federal transfiere a los estados y al Distrito Federal. El Ramo 33 se compone de 8 fondos, cuyos recursos tienen un destino específico, por ejemplo, educación, salud, infraestructura, seguridad pública, etcétera. En el párrafo segundo del artículo 25 de la LGE se puntualiza que los recursos federales recibidos para el financiamiento de la educación por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas de la propia entidad.

del Ramo 33, y aproximadamente el 27% de los ingresos totales de los estados. Su importancia en cuanto a monto, aunque relevante para todos los estados, varía para cada uno de estos (Villanueva, 2010). En el cuadro No. 7 se establecen las características más importantes del FAEB, como son la determinación de los montos, la distribución del recurso, el destino de los recursos, así como los objetivos del fondo:

Cuadro No. 7. Situación del FAEB

Determinación del monto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Registro común de escuelas. 2. Plantilla de personal. 3. Recursos presupuestarios transferidos durante el ejercicio inmediato anterior incorporando: a) las ampliaciones presupuestarias autorizadas con cargo a las previsiones del Fondo y b) la actualización de los gastos de operación distintos de los servicios personales y para mantenimiento.
Distribución	La ley no establece criterios de distribución (se distribuye de acuerdo al histórico con algunas actualizaciones).
Destino	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicios de educación básica, normal y especial. 2. Formación de maestros. 3. Investigación científica y tecnológica. 4. Programas contra el alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la prestación de los servicios en los tres niveles de educación básica. • Ampliar la cobertura de la educación normal.

FUENTE: INAP et al., 2009.

En el artículo 25 de la LGE se puntualiza que el ejecutivo federal y los ejecutivos locales, concurrirán, sometiéndose a las disposiciones vigentes, al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. Este precepto fue reformado el 30 de diciembre de 2002, estableciendo lo siguiente:

“...El monto anual que el Estado –federación, entidades federativas y municipios–, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas.”

Además en su artículo 26, la LGE establece que el gobierno de cada entidad federativa, atendiendo a la normatividad vigente, proveerá lo necesario para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades conferidas a la autoridad municipal.³⁰

³⁰ En su artículo 15 la LGE establece como responsabilidades del municipio en materia educativa las siguientes:

Antes de la reforma fiscal de 2007, uno de los criterios más importantes que se utilizaban para distribuir el FAEB era el monto de los recursos transferidos en 1992 a las diferentes entidades federativas. Esto derivó en una relación positiva entre el porcentaje de maestros federalizados en los estados y el monto de FAEB que reciben las entidades (Villanueva, 2010).

Con la descentralización, el gobierno federal transfirió a los estados, junto con la administración del sistema, las plazas académicas y administrativas así como la capacidad de que las autoridades educativas estatales negociaron con las secciones sindicales algunas prestaciones y condiciones de trabajo. Sin embargo, el SNTE conserva la titularidad de las condiciones generales de trabajo y el control centralizado de la negociación, situación que posibilitó, que la determinación del salario magisterial, las prestaciones, así como los problemas laborales y profesionales cotidianos de los maestros se gestionaran con la fuerza política centralizada del SNTE.

Sin embargo, se generó una práctica creciente a la que se le denominó la “doble negociación”; es decir, por un lado, la que se realiza en el ámbito central entre el gobierno federal y la dirigencia nacional del sindicato y, por otro, la que se lleva a cabo en cada estado entre el gobierno local y la dirigencia seccional del sindicato. De forma tal que el SNTE pasó de negociar con una institución fuerte, el gobierno federal, a hacerlo con 31 instituciones más pequeñas y con incentivos diversos: los gobiernos locales. El SNTE obtiene en cada estado un incremento igual o superior al negociado con el gobierno federal. En otras palabras, el gobierno federal, al negociar en mayo³¹ de cada año los incrementos

“El ayuntamiento de cada municipio podrá sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14.

El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo”.

³¹ Las negociaciones salariales que se realizan cada mes de mayo se dan en un clima de desprestigio de la profesión docente promovida desde la propia administración pública y por los medios de comunicación. Se dice que los maestros deben ganar poco porque trabajan poco, se señala reiteradamente que los maestros son responsables de la mala calidad de la educación y, paradójicamente, en el discurso oficial se visualiza al docente como un agente de cambio. Por lo tanto, pareciera que la imagen de abnegación y el sacrificio del maestro entra en contradicción con el perfil de desempeño que se requiere de él.

salariales con el sindicato, implícitamente está estableciendo un “piso” de negociación para cada estado con sus respectivas secciones sindicales (Zorrilla y Barba, 2008; Villanueva, 2010).

Los aumentos salariales que cada estado negocia con sus secciones, incrementan la base salarial sobre la cual el gobierno federal negociará al año siguiente. Las ampliaciones salariales finales (que incluyen ambas negociaciones) son absorbidas por los estados con recursos propios y con recursos federales, principalmente del FAEB. Lo anterior implica que los incrementos en el FAEB que el gobierno federal otorgue al año siguiente a los estados no sólo tendrán el componente de los aumentos salariales negociados por el gobierno federal, sino también los incrementos salariales negociados por los estados el año próximo anterior. De forma tal, la negociación local tiene costos sobre la negociación nacional del año siguiente; costos causados por los negociadores estatales, pero no interiorizados por éstos (Villanueva, 2010).

Sobre este particular cabe destacar que los trabajadores de la educación tienen, de manera diferencial por estado, tipo de plaza, funciones, categoría o lugar de adscripción, un conjunto de prestaciones como despensa, previsión social múltiple, asignación docente, material didáctico y ayuda por servicios, pago por “ajuste de calendario”, por estímulo a la puntualidad y asistencia, días económicos no disfrutados, etc. Dichas prestaciones son heterogéneas y no están incorporados al sueldo tabular. Un ejemplo claro de estas diferencias es el aguinaldo, pues existen secciones sindicales en que los maestros reciben anualmente tres meses de sueldo. Comprender estos contrastes implica un ejercicio contextual tanto de las necesidades del servicio educativo, pero sobre todo de la negociación política propia de las secciones del SNTE, de los sindicatos de maestros estatales y de las distintas coyunturas políticas locales (Góngora et al., 2005).

De no existir los recursos del Ramo que se destinan a la educación básica, la evolución y el crecimiento de la misma sería mínima, porque sin estos recursos los estados tendrían dificultades para atender la demanda educativa. Sin embargo, en virtud de que más del 90% del gasto educativo está destinado a los salarios de los docentes³², con ello queda rebasado

³² La nómina de los docentes estatales se encuentra contabilizada dentro del capítulo 1000, particularmente en el gasto de nómina de las diferentes secretarías de Educación o similares. Además en muchos estados los maestros federalizados

cualquier objetivo programático que esté más allá del pago al personal académico en las entidades federativas.

3.1.3. Transformaciones al Sistema Educativo Nacional 2000-2009

Una de las primeras medidas que se tomaron posterior a las reformas ya enunciadas se dio en el 2002. Así, como respuesta a los postulados de calidad de la educación impulsados desde la administración de Carlos Salinas de Gortari, y ante las distintas exigencias sociales en materia de rendición de cuentas, el ejecutivo federal creó, atendiendo a lo estipulado en la LGE, que establece que es atribución exclusiva de la autoridad educativa federal evaluar el sistema educativo nacional y fijar los lineamientos generales para la evaluación que las autoridades locales deban realizar, el 8 de agosto de 2002, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo con independencia técnica para evaluar el sistema educativo y con facultades sólo sobre la educación básica y la media superior (Zorrilla y Barba, 2008).

El INEE surgió bajo la premisa de contar con un sistema de evaluación sólido, riguroso, confiable, oportuno y transparente, cuyos resultados satisfagan la demanda social por conocer los resultados del sistema educativo nacional y fortalecer el proceso de toma de decisiones; como un organismo descentralizado, dotado de personalidad jurídica y de autonomía técnica, para estar en posibilidad de ofrecer a las autoridades educativas tanto federales como locales, así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos. El instituto evaluará los programas, servicios y acciones de la educación de tipo básico y la de tipo medio superior.

En materia de evaluación, según lo estipulado en artículo 3° del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el INEE desarrollaría las actividades señaladas en el siguiente cuadro:

también son contabilizados dentro del capítulo 1000 de las secretarías de Educación. Sin embargo, estados, como el de México, contabilizan a los maestros federalizados dentro del capítulo 4000. La razón es que en algunos estados el pago de la nómina no se realiza directamente, sino que se hace mediante una transferencia a un organismo descentralizado que agrupa a los maestros federalizados.

Cuadro No. 8. Actividades desarrolladas por el INEE en materia de evaluación

I.	Desarrollar y mantener en operación un sistema de indicadores que permita valorar en forma objetiva la calidad del sistema educativo nacional, en los niveles que le corresponden;
II.	Apoyar la realización de evaluaciones nacionales de los aprendizajes alcanzados por los alumnos, cubriendo por muestreo o en forma censal y en ciclos anuales o multianuales, todos los grados, ciclos y áreas curriculares de los tipos, niveles y modalidades educativos correspondientes;
III.	Desarrollar modelos para la evaluación de las escuelas de los tipos, niveles y modalidades educativos de su competencia, y apoyar su utilización en el sistema educativo nacional;
IV.	Apoyar, a solicitud de las autoridades estatales correspondientes, la extensión de la evaluación educativa a que se refieren las tres fracciones anteriores en las entidades de la República;
V.	Apoyar, a solicitud de las autoridades educativas federales o estatales, la evaluación de programas y proyectos prioritarios;
VI.	Diseñar instrumentos y sistemas de evaluación educativas adecuados a los diferentes tipos, niveles, grados y áreas de los currículos; apoyar en su aplicación o, en su caso, supervisar la aplicación así como coadyuvar en el análisis e interpretación de la información que arrojen, actuando siempre con respeto al principio de equidad;
VII.	Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación, difundir los resultados de los análisis y desarrollar actividades de capacitación en materia de evaluación educativa, y
VIII.	Realizar estudios e investigaciones en la materia, representar a México antes los organismos internacionales de evaluación educativa y coordinar la participación del país en los proyectos internacionales al respecto, con la participación que conforme a las disposiciones legales corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

FUENTE: Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 2002.

En materia de atribuciones el artículo 5° del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación estipula los siguientes:

Cuadro No. 9. Atribuciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

I.	Definir e instrumentar, de manera conjunta con la Secretaría de Educación Pública, una política nacional de evaluación, que contribuya a la elevación de la calidad de la educación. La política nacional de evaluación educativa deberá precisar: <ul style="list-style-type: none">a) Los puntos de referencia con los que se deberán comparar los resultados obtenidos para llegar a juicios de valor sobre la calidad educativa, tanto en una perspectiva transversal como en una longitudinal;b) Las consecuencias de la evaluación, en términos de apoyos compensatorios, estímulos, medidas preventivas o correctivas y financiamiento;c) Lo relativo a la difusión pública de los resultados de la evaluación, cuidando tanto el justo derecho de las personas a la privacidad, como el de la sociedad a que se le rindan cuentas sobre el uso de los recursos públicos y el funcionamiento de servicios de interés general, yd) La distinción entre la evaluación de personas, la de instituciones y subsistemas, y la del Sistema Educativo Nacional en su conjunto;
II.	Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación de políticas y acciones relacionadas con la calidad educativa, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo;
III.	Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales y de los sectores social y privado cuando así lo requieran;
IV.	Promover, coordinadamente con la Secretaría de Educación Pública y otras entidades de la Administración Pública Federal, así como con entidades privadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, acciones destinadas a mejorar la calidad educativa;
V.	Concertar acuerdos y convenios con la autoridad educativa de estados y municipios y, en su caso, con entidades privadas, para promover políticas y programas tendientes a la elevación de la calidad educativa, y
VI.	Las demás que le otorgan este Decreto y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

FUENTE: Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 2002.

Los órganos de administración del INEE son una Junta Directiva y el Director General. Además el organismo contaría con un Consejo Técnico y un Consejo Consultivo; el

primero estará integrado por personas físicas de prestigio comprobado por sus méritos personales y calidad profesional; mientras que el consejo consultivo se conformará por los responsables de las áreas de evaluación educativa de las treinta y dos entidades integrantes de la Federación.

Año y medio después, el 4 de marzo de 2004, fue creado a iniciativa de la SEP el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), como un órgano de apoyo para la gobernabilidad del sistema educativo nacional. El consejo está integrado por los secretarios de Educación de cada uno de los estados, así como por autoridades educativas del gobierno federal. El CONAEDU se considera un sustento para el buen funcionamiento de los programas destinados a incrementar la calidad de la educación, al fungir como un órgano colegiado que determina los principales lineamientos para la aplicación de las políticas educativas nacionales. El CONAEDU tiene como objetivos:

- a) Velar por el cumplimiento del artículo tercero constitucional;
- b) Auxiliar a la SEP y a las secretarías estatales de educación en la organización y el funcionamiento de los sistemas educativos al propiciar su correcta planeación y evaluación;
- c) Apoyar a las autoridades educativas nacionales y estatales para continuar y profundizar los procesos de descentralización; y
- d) Actuar como mecanismo de concertación de las políticas y programas federales con los gobiernos locales a fin de garantizar su correcta aplicación (Zorrilla y Barba, 2008).

En virtud de la distribución de facultades educativas, el CONAEDU quedó inscrito en la visión centralista que necesita de la participación y el acuerdo de las entidades federativas a fin de asegurar el desarrollo de las políticas y los programas centrales.

Con la idea de contribuir a los objetivos de la descentralización y la gobernabilidad del sistema educativo³³, se llevó a cabo la reestructuración de la SEP en enero de 2005. Esta medida reorganizó a la SEP en tres subsecretarías: la de Educación Básica, la de Educación

³³ Si se atiende la perspectiva de la eficacia educativa, social y política, la capacidad de la administración de la educación para establecer objetivos y metas, evaluar resultados y compensar desigualdades, transita por la gobernabilidad del Sistema Educativo Nacional. Éste no es sólo un asunto técnico, ni trivial o meramente instrumental; significa la aptitud para lograr que el sistema realice sus funciones.

Media Superior, y la de Educación Superior; se desconcentraron los servicios educativos para el Distrito Federal y se redistribuyeron áreas y funciones sin modificar el gigantismo burocrático de la SEP. De esta acción no se ha derivado un nuevo impulso para la descentralización.

Estas transformaciones indican la construcción de una reforma sistémica, pues se afectaba con ellas a un conjunto amplio de insumos del sistema tales como planes y programas, materiales educativos, docentes, así como a algunos de sus procesos: organización, gestión institucional y gestión escolar; al observar tales indicios, queda claro que lo que se desarrolló fue una yuxtaposición de múltiples procesos de reforma.

En el ámbito administrativo, el proceso de descentralización desencadenó dos posturas extremas. Por un lado, resistencia a ceder nuevos espacios de decisión a los estados, lo que a la larga ha postergado o neutralizado decisiones del gobierno federal para continuar la descentralización y, por el otro, una actitud de deslinde de lo que consideran ya no es su responsabilidad. Ello implica una especie de vacío, ya que la instancia federal se retira a medias y el orden estatal actúa solo parcialmente en virtud de la estructura fiscal y política (Zorrilla y Barba, 2008).

En resumen, las transformaciones al sector educativo en México de la década de los noventa y la primera de este siglo, se pueden considerar como un complejo dispositivo de intervención que ha supuesto un activismo múltiple y diverso, en un marco de rigidez operativa burocrática, pues no se modificaron la normatividad ni las estructuras que dan soporte a los procesos básicos. Es decir, los cambios introdujeron, sumaron y agregaron componentes, pero no modificaron las normas básicas de operación del sistema educativo ni, mucho menos, de las escuelas. La reforma hizo más compleja la organización, operación y funcionamiento del sistema educativo, sin embargo no logró generar cambios significativos en las prácticas docentes y de gestión de las escuelas (Tapia, 2004).

3.2. De la organización de la educación federalizada en los estados de la República

El interés de los gobiernos locales en el proceso de descentralización educativa, puede analizarse a partir de tres decisiones básicas que les corresponde tomar: la designación del

titular de educación; la reorganización del aparato burocrático de la educación estatal; y el monto, destino y evolución de los recursos estatales asignados a la educación.

Sobre la designación de los titulares de educación en los estados, las autoridades locales han seguido alguno de los siguientes tres cursos posibles:

- a) Colocar al frente de la dependencia a un funcionario que privilegie la seguridad política, con o sin perfil adecuado para la educación;
- b) Designar a un profesional con competencias reconocidas para dirigir la educación estatal; y
- c) Priorizar su relación con la organización sindical del magisterio y permitir que ésta tenga una influencia determinante en la elección del titular (Zorrilla y Barba, 2008).

Sobre la segunda decisión, como ya señalamos en el capítulo precedente, la recepción local de los servicios federales quedó sujeta a una serie de particularidades, por lo que el resultado fue heterogéneo. En virtud de dichas diferencias la recepción se dio de dos formas disímiles, cinco estados mediante una secretaría estatal de educación y 26 mediante organismos descentralizados de la administración pública estatal.

Sin embargo esta estructura organizacional fue evolucionando y siete años después de la firma del ANMEB, en 1999, diez estados aún no realizaban la fusión jurídica de ambos sistemas, cuatro no tenían a un único titular a cargo y ocho mantenían separadas las funciones de planeación y administración. En catorce de los estados no se había alcanzado la fusión operativa. La federalización, como transferencia de los servicios administrativos del gobierno federal a las entidades, incrementó la heterogeneidad administrativa interna del sistema educativo nacional. La gestión local de los servicios educativos introdujo variables relevantes para la diversificación continua (Fierro et al., 2009).

Ya para 2009, en 28 estados se dispone de una secretaría de educación, dentro del sector central de la administración pública local, como instancia responsable de los servicios educativos en su territorio. En tres estados esta función fue asignada de manera exclusiva a un instituto descentralizado del gobierno local (Aguascalientes, Oaxaca y Quintana Roo).

De los 28 estados con una Secretaría de Educación, en 18 opera en forma exclusiva una Secretaría de Educación, a cargo tanto de los servicios federales transferidos, como de los estatales. En 10 estados coexisten la Secretaría de Educación y un organismo descentralizado, que se encarga de los servicios federales transferidos. En esos diez estados prevalecen tres situaciones diferentes:

- a) En seis estados el organismo opera bajo el mando unificado de la secretaría, con un mismo titular;
- b) En dos estados la secretaría coordina también al instituto descentralizado, con un mismo titular pero en éstos no había un sector educativo local previo al ANMEB (Morelos y Querétaro); y
- c) En dos estados los organismos son independientes de la secretaría de educación de la entidad, con un titular distinto al secretario (Estado de México y Nayarit) (Fierro et al., 2009).

A octubre de 2014, la estructura jurídico-administrativa de los Sistemas Educativos Estatales se ha modificado nuevamente, continuando con el proceso evolutivo que hemos venido reseñando en el presente apartado y en el capítulo precedente.

De forma tal que tenemos que de los 31 estados de la República, en 29 existe una secretaría dentro del sector central, encargada de los servicios educativos en la entidad. En dos estados, la cabeza de sector recae en un instituto descentralizado (Aguascalientes y Oaxaca).

En 19 de los 29 estados con una dependencia educativa, ésta ópera en forma exclusiva, haciéndose responsable tanto de los servicios federalizados, como de los estatales en caso de que los hubiese. En tanto que en 10 estados continúa coexistiendo la Secretaría de Educación y un organismo descentralizado. Al igual que en 2009, en seis estados el titular de la Secretaría, es el mismo que el del organismo descentralizado; en tanto que en 4 estados (Estado de México, Morelos, Nayarit y Querétaro), los titulares de las Secretarías son distintos a los de los organismos descentralizados.

Resulta claro que la conformación de los diversos sistemas educativos locales ha evolucionado desde 1992 hasta la fecha, lo que se refleja en las distintas formas jurídico-administrativas en que se han organizado, obedeciendo a las particularidades de cada estado. En el siguiente cuadro se muestran las diversas maneras en que los sistemas educativos estatales se encuentran estructurados actualmente:

Cuadro No. 10. Situación de los servicios educativos en los estados (2014)

Entidad Federativa	Dependencia y/o Entidad encargada del Sistema Educativo Estatal
Aguascalientes	Instituto de Educación de Aguascalientes
Baja California	Secretaría de Educación y Bienestar Social Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California
Baja California Sur	Secretaría de Educación Pública de B.C.S.
Campeche	Secretaría de Educación
Chiapas	Secretaría de Educación
Chihuahua	Servicios Educativos del Estado de Chihuahua Secretaría de Educación Cultura y Deporte
Coahuila	Secretaría de Educación
Colima	Secretaría de Educación Coordinación de los Servicios Educativos del Estado
Durango	Secretaría de Educación
Guanajuato	Secretaría de Educación de Guanajuato
Guerrero	Secretaría de Educación Guerrero
Hidalgo	Secretaría de Educación Pública de Hidalgo
Jalisco	Secretaría de Educación
Estado de México	Secretaría de Educación Servicios Educativos Integrados al Estado de México
Michoacán	Secretaría de Educación del Estado
Morelos	Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos Secretaría de Educación
Nayarit	Servicios de Educación Pública del Estado de Nayarit Secretaría de Educación
Nuevo León	Secretaría de Educación Unidad de Integración Educativa
Oaxaca	Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
Puebla	Secretaría de Educación Pública
Querétaro	Unidad de Servicios para la Educación Básica en el estado de Querétaro Secretaría de Educación
Quintana Roo	Secretaría de Educación y Cultura de Quintana Roo Servicios Educativos de Quintana Roo
San Luis Potosí	Secretaría de Educación del Gobierno del Estado
Sinaloa	Secretaría de Educación Pública y Cultura
Sonora	Secretaría de Educación y Cultura
Tabasco	Secretaría de Educación
Tamaulipas	Secretaría de Educación de Tamaulipas
Tlaxcala	Secretaría de Educación Pública Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala
Veracruz	Secretaría de Educación de Veracruz
Yucatán	Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán
Zacatecas	Secretaría de Educación y Cultura

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Portales Web de los Ejecutivos Estatales.

La manera en que cada entidad resolvió la problemática que le representó la fusión de los dos subsistemas educativos, el estatal y el federalizado, donde los había, o la articulación del sistema recibido del gobierno central al conjunto del aparato local, donde no había servicios educativos estatales, dependió en buena medida de las condiciones políticas locales que imperaban en el momento en que se llevó a cabo la descentralización. La correlación de fuerzas, la habilidad de negociación entre los actores: burocracia tradicional, secciones sindicales, etc., y, sobre todo, su capacidad institucional para crear las estructuras organizativas que den cabida apropiada a los acuerdos alcanzados (Fierro et al., 2009).

En virtud de ello, como señala Tapia (2004), la federación transfirió a los gobiernos locales algo más que la administración de escuelas y maestros, trasladó las estructuras administrativas, los modos de operación, la normatividad técnica y administrativa, los manuales y las normas administrativas de la supervisión. En tal sentido, los estados recibieron el conjunto de pactos, acuerdos, usos y costumbres de la relación entre el gobierno federal y el SNTE que implican la co-administración *de facto* del sistema (Tapía, 2004).

La co-administración autoridades educativas-SNTE, la imbricación corporativa clientelar en la gestión laboral del magisterio no había sido esencialmente aludida ni, mucho menos, controvertida, aun cuando se avanzó en la implantación de nuevas formas de control-regulación del magisterio. Aunque con tensiones y crisis de coyuntura, el viejo pacto del Estado con el SNTE no se vio erosionado en lo esencial.

En materia del financiamiento de la educación, en las entidades federativas los resultados no han sido los anhelados, ya que con las reformas se esperaba incrementar la participación estatal en el gobierno y financiamiento del servicio educativo; sin embargo el erario federal ha tenido que absorber un mayor porcentaje del gasto educativo previsto.

Pese a las limitaciones establecidas para la ejecución del gasto en materia educativa, la ardua competencia electoral ha influido para que algunos gobernadores afecten el gasto en educación para destinar dichos recursos a otros rubros de mayor visibilidad en el corto plazo, ya que la rentabilidad electoral de la política educativa no es muy alta ni rápida. La emergencia de alternancias político-partidarias en buena parte de los gobiernos locales han

impulsado nuevas lógicas de actuación y relación entre la federación y las entidades, a partir de los programas nacionales y su financiamiento. Por tanto se mantiene una fuerte competencia por los recursos fiscales federales entre las entidades, asunto que a su vez está mediado por la transición y la alternancia política local (Zorrilla y Barba, 2008; Fierro et al., 2009).

En virtud de que los recursos federales asignados a la educación se administran en las secretarías estatales de finanzas, esto dificulta el acceso a los ahorros y a los rendimientos financieros por el proceso de triangulación que implica el procedimiento.

Además, los gobiernos locales, han realizado negociaciones salariales en las que los acuerdos rebasan los recursos presupuestarios disponibles, lo que conduce a una situación de déficit creciente de las finanzas locales. Por ello los gobiernos locales han planteado al gobierno federal la necesidad de aumentar el gasto educativo y modificar los criterios de asignación de recursos.

Como hemos señalado en el capítulo precedente, el SNTE jugó un papel central en la firma del ANMEB en 1992, el apoyo de sus cúpulas al proyecto impulsado desde la Presidencia de la República, permitió que en pocos meses se llevara a cabo la transferencia administrativa de los servicios de educación básica y formación de docentes a los estados.

A pesar de que la reforma educativa de la década de los noventa infundió un serio temor en el gremio magisterial, de que se fragmentará su organización, ésta se vio fortalecida, generando habilidades y recursos políticos en las secciones. Es decir, no se desarticuló a la organización sindical; por lo menos, hasta el 2012 fortaleció a otros canales de decisión que se encontraban subdesarrollados. Bajo esta lógica, todas las expresiones políticas sindicales del magisterio han coincidido en mantener la unidad del SNTE, por lo que continúa sosteniendo el reconocimiento único como sindicato nacional de la titularidad de las relaciones de trabajo, independientemente de que el SNTE coexiste con sindicatos de la educación de carácter estatal (Góngora et al., 2005).

La descentralización generó condiciones para que los dirigentes de las secciones sindicales tengan mayores oportunidades para actuar en la regulación del empleo magisterial,

inclusive para actuar con mayor soltura para decidir en cuestiones de orden político. En este contexto, los liderazgos sindicales del magisterio local han adquirido mayores espacios en la administración educativa, así como relevancia en el escenario político de cada estado. En tal sentido resulta insuficiente mirar al SNTE como una organización cerrada, monolítica y manipulada por un conjunto de líderes sindicales, si bien es cierto que éstos existen y hacen su trabajo político personal.

Aunque el sindicato ha sido un factor importante para proteger a los profesores de los abusos de las autoridades y caciques locales, y garantizarles un salario digno, también es cierto que ha excedido los límites de su naturaleza, controlando cuasi-monopólicamente la profesión docente no sólo en sus intereses laborales, sino también en los profesionales, técnicos y políticos, hasta llegar a ser el interlocutor dominante y, a veces, insustituible ante los gobiernos federal y locales.

A pesar de que los sindicatos corporativos dejaron de ser claves en los procesos electorales, y su capacidad de manipular a sus agremiados para que voten por el partido en el poder ha mermado, el caso del magisterio es particular, pues más allá del control corporativo en los procesos electorales y de la relación con el presidente en turno, el SNTE representa un poder político importante tanto a nivel nacional como local. El poder político del SNTE se materializa con senadores y diputados federales, legisladores locales, un conjunto nada despreciable de personas vinculadas con la organización que han desempeñado cargos importantes en la administración pública federal, donde tomaban decisiones estratégicas respecto a la educación y sobre asuntos que competen a los trabajadores de la educación. Si bien se puede cuantificar la cantidad de diputados federales que tiene el SNTE, esto no es posible con los legisladores estatales, presidentes municipales y una gran cantidad de funcionarios públicos en los estados y municipios³⁴ (Góngora et al., 2005).

Este posicionamiento del sindicato magisterial como primerísimo actor, en palabras de Zorrilla y Barba (2008), ha limitado el poder educativo del Estado, puesto que, las autoridades educativas, federales y estatales tienen que ser muy hábiles para saber

³⁴ Las Secciones sindicales del Estado de México son un fiel reflejo del poder político del sindicato en los estados. En el caso de la Sección 17 los 3 últimos secretarios generales accedieron a cargos de elección popular (presidencia municipal, diputación local y federal); una situación similar se presenta en la Sección 36.

incorporar en sus planes de trabajo los reclamos y opiniones sindicales y así dar con ello factibilidad a los cambios que se pretendan realizar. Al igual que la organización jurídico-administrativa de los servicios educativos locales, la organización sindical en las entidades federativas obedece a lógicas distintas y difiere entre cada una de ellas. En el siguiente cuadro se muestran las secciones sindicales asentadas y/o que fueron consideradas para cada entidad federativa:

Cuadro No. 11. Secciones Sindicales del SNTE

Entidad Federativa	Sección(es) Sindical(es)	Observaciones
Aguascalientes	1	
Baja California	2, 37	
Baja California Sur	3	
Campeche	4	
Chiapas	7, 40	
Chihuahua	8, 42	
Coahuila	5, 35, 38	
Colima	6, 39	
Distrito Federal	9, 10, 11, 43* 60*, 61*	La sección 43 correspondería a los trabajadores de escuelas particulares incorporadas a la SEP. La sección 60 corresponde a los trabajadores docentes del Instituto Politécnico Nacional. La sección 61 corresponde a los trabajadores de los institutos tecnológicos del país.
Durango	12, 44	
Guanajuato	13, 45	
Guerrero	14	
Hidalgo	15	
Jalisco	16, 47	
Estado de México	17, 36	
Michoacán	18*	Adherente a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.
Morelos	19	
Nayarit	20, 49	
Nuevo León	21, 50	
Oaxaca	22*, 59	Adherente a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.
Puebla	23, 51	
Querétaro	24	
Quintana Roo	25	
San Luis Potosí	26, 52	
Sinaloa	27, 53	
Sonora	28, 54	
Tabasco	29	
Tamaulipas	30	
Tlaxcala	31, 55	
Veracruz	32, 56	
Yucatán	33, 57	
Zacatecas	34, 58	

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Portales Web del SNTE y de las secciones sindicales.

La estructura sindical en los estados, cuyo modo de operación implica que el control del subsistema estatal y del federalizado (los servicios transferidos) se encuentre en distintas manos, ha supuesto que en algunos estados persistan en paralelo ambos subsistemas como ámbitos jurídicos, administrativos y de planeación separados, lo que genera problemas de gobernabilidad como ineficiencia en el uso de los recursos, inhabilidad para generar ahorros, generación de conflictos laborales, dobles negociaciones, límites al poder Ejecutivo local, todo ello con impacto en la calidad del servicio educativo.

3.3. Elementos centrales de la reforma educativa 1992-2012

La evolución de la política educativa en las últimas dos décadas se caracteriza por una dinámica de cambio y continuidad, la cual se explica en el contexto político del país. Esta mecánica ha permitido construir una configuración y reglas institucionales, que si bien han favorecido la gobernabilidad del sistema educativo mexicano con resultados de cobertura, al mismo tiempo han dificultado y obstaculizado la gobernabilidad para la calidad. Es decir, la reforma educativa mexicana ha sido políticamente eficaz en detrimento de la resolución de los problemas asociados con la baja calidad (Del Castillo, 2013).

La orientación hacia la gobernabilidad del sistema educativo que ha caracterizado las reformas de las últimas dos décadas, responde al temor de poner en riesgo la estabilidad del sistema educativo mexicano, motivo por el cual no se efectuaron reformas de mayor calado.

En este periodo de tiempo podemos identificar dos momentos y/o formas en que se ha abordado la reforma educativa en el país; un primer momento abarca las administraciones emanadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) encabezadas por Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo.

En el caso de las reformas de los noventa, éstas se insertan después de una de las crisis económicas más agudas que haya vivido el país. Aunado a ello el ambiente político de finales de los ochenta fue de gran efervescencia; el candidato del PRI a la presidencia de la República ganó con un escaso margen para esa época. En ese contexto, la búsqueda de legitimidad orientó en buena medida la estrategia política de gobierno entre 1988 y 1994 (Del Castillo, 2013). Los dos elementos que caracterizan a la reforma educativa en este

periodo son el proceso de descentralización administrativa-del gasto y las acciones por universalizar la cobertura educativa.

Por otra parte están las administraciones federales emanadas del Partido Acción Nacional (PAN), que incluye los sexenios de Vicente Fox y de Felipe Calderón; la estrategia en materia educativa durante estas dos gestiones tuvo dos características fundamentales: la evaluación de resultados del Sistema Educativo Nacional y la política de mejoramiento de la calidad de la educación.

La primer estrategia se materializó con la creación del INEE, la aplicación de los exámenes estandarizados (EXCALE, ENLACE, PISA); en tanto que la política de calidad se reflejó con acciones tales como la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)³⁵ con el SNTE; del Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, entre el SNTE y la SEP; y el acuerdo de cooperación con la OCDE para generar recomendaciones de política pública en materia educativa (Del Castillo, 2013; Ramírez, 2013).

Si bien se identifican dos formas distintas de entender y/o abordar la reforma educativa en México, atendiendo a sus principales rasgos, también cabe señalar que existen cuando menos dos elementos en común de las transformaciones que el sistema educativo nacional sufrió en las últimas dos décadas. En primer lugar, podemos señalar que el proceso de reforma educativa en México ha buscado fortalecer la tendencia de crecimiento extraordinario, atendiendo a los aspectos cuantitativos y descuidando los cualitativos. En este *continuum* se descuidaron definiciones cruciales en temas críticos, como los objetivos de la educación, la pedagogía, el currículo, la investigación educativa, la evaluación y la formación y actualización de los docentes. En segundo lugar, es claro que la reforma en sus distintos momentos, obedece a un modelo de acuerdo político, entre el gobierno federal y la cúpula dirigencial del SNTE, esta situación sin duda fue una de las principales restricciones

³⁵ En la ACE se establecieron el concurso de oposición para el ingreso al servicio docente, la sujeción de la promoción y la permanencia en el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM) a los resultados de aprendizaje (medidos con la prueba ENLACE), así como la verificación anual de la preparación profesional mediante la aplicación de un examen para el personal docente. La ACE también preveía la realización de concursos de oposición para el ingreso a puestos de dirección y supervisión en la educación básica, pero éstos nunca se llevaron a cabo (Ramírez, 2013).

que impidió el impulso de cambios de mayor calado y obligó al gobierno a limitarse a la atención de la cobertura de servicios educativos (Del Castillo, 2013; Guevara, 2013).

Considerando lo expuesto en el presente capítulo, así como en el precedente, se observa que la descentralización educativa en México sigue siendo un proceso en marcha; la alternancia política, las coyunturas económicas, las propuestas de organismos multilaterales y el debate académico han incidido constantemente en su derrotero.

Cabe destacar que las motivaciones de la descentralización no se encuentran, al menos no de manera prioritaria, en el ámbito de la educación. Es claro que, hasta donde le fue posible, el sistema político mexicano fomentó la concentración de poder sobre el Sistema Educativo Nacional, regulando a su arbitrio su expansión y desarrollo (Fierro et al., 2009).

No fue sino hasta que las dimensiones del sistema llegaron a tal grado que se hizo inviable su operación, que se tomó la decisión de revertir la concentración. Se puede observar, que la descentralización ha constituido, fundamentalmente, una estrategia para mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto en el sector, reducir costos, diversificar las fuentes de financiamiento y flexibilizar las condiciones de trabajo como una exigencia para lograr la eficiencia institucional necesaria (Góngora et al., 2005).

En México, al igual que en otros países de América Latina, la iniciativa de la descentralización provino de los gobiernos centrales, quienes la concibieron, diseñaron y pusieron en marcha, atendiendo a sus necesidades, intereses y objetivos. De manera tal que los gobiernos locales, por regla general, debieron aceptar los términos que se les impusieron y ejecutar las tareas que se les asignaron, en calidad de meros operadores de políticas dictadas desde el centro (Fierro et al., 2009).

En resumen podemos referir que el proceso de descentralización educativa en México, al menos hasta 2012, se caracteriza por lo siguiente:

1. La reforma educativa mexicana se compone de varios procesos de reforma particulares, algunos simultáneos y otros sucesivos: la reforma pedagógica curricular y la reforma organizativa (descentralización), en un primer plano; la reforma docente y la reforma a la escuela, en un segundo plano temporal. Cada una de ellas presentó lógicas y tiempos

de diseño, gestión e implementación diferentes. Un rasgo común es que fueron cerradas, es decir, diseñadas por el gobierno federal, y concertadas con el SNTE. Las transformaciones se impulsaron para su ejecución de manera vertical, desde el centro hacia la periferia, situación paradójica en el marco de la descentralización. Arropada en sus facultades exclusivas, la SEP implantó tales reformas, señalando estrategias, tiempos y recursos a los estados, a los que se les impuso la operación de dichas reformas;

2. Las reformas además de cerradas resultaron generales, ya que afectan al conjunto del sistema de educación básica del país, tanto a los servicios regulares como a los servicios no convencionales; describieron un patrón genérico unitario para todo el país, buscando implantarse en cada uno de los niveles de operación del sistema, en los estados y las escuelas; y
3. Se trata de reformas diseñadas e implantadas por el gobierno federal en un patrón *top-down*, con esquemas de implantaciones verticales, acordes con la naturaleza cerrada de la reforma. Ello conllevó el uso tradicional de métodos de implantación a partir de las estrategias de “cascada” (Fierro et al., 2009).

En este contexto general es que la administración federal encabezada por Enrique Peña Nieto lleva adelante un nuevo conjunto de reformas aplicadas al ámbito educativo, y será el asunto que abordaremos en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 4. LA REFORMA EDUCATIVA EN EL MARCO DE LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES IMPULSADAS POR ENRIQUE PEÑA NIETO

Como ya señalábamos en apartados precedentes, las transformaciones al marco normativo-institucional del Sistema Educativo Nacional lo han trastocado y le han dado su actual fisonomía. A raíz del proceso de reforma educativa, nuevos actores han surgido en el sistema educativo mexicano, y otros se han hecho más visibles; entre ellos podemos nombrar a: los gobiernos estatales; las burocracias educativas federal y estatales; organizaciones sociales y del sector productivo; padres de familias y sus agrupaciones; la organización gremial del magisterio en el ámbito nacional y sus secciones en cada entidad federativa, entre otros.

De manera complementaria, el Sistema Educativo Mexicano se caracteriza por una gran concentración de estudiantes de educación básica en los niveles de desempeño más bajos, lo cual obedece a diversas situaciones: condiciones socioeconómicas desfavorables en las que viven los estudiantes; factores escolares; y atributos individuales. Entre los factores asociados a la escuela se ubican la eficacia de la gestión, diversas prácticas escolares y algunos rasgos de los profesores (Del Castillo, 2013).

Este es el cuadro de la educación en México, resultado de un conjunto de reformas que se distinguen principalmente por su orientación hacia la gobernabilidad del sistema educativo y que, en parte, ello responde a que el impedimento central para realizar reformas de mayor calado era el temor de poner en riesgo la estabilidad del sistema educativo mexicano e, incluso, del propio país.

Las diversas reformas que se han impulsado, se han caracterizado por una ausencia significativa de la calidad del sistema educativo; la profesionalización del docente; también ha faltado la redefinición de funciones, responsabilidades y actividades de docentes y directivos ante los retos que ha impuesto el mapa de políticas que se comenzó a configurar desde finales de la década de los ochenta (Del Castillo, 2013).

Justo 20 años después de la firma del ANMEB se registra un cambio radical en el sentido de la intervención gubernamental en la tarea educativa. El primer rasgo de la nueva reforma educativa es que no pasó por un acuerdo político con la dirigencia nacional del SNTE, esto, bajo la lógica de que los arreglos SEP-SNTE fueron una de las principales restricciones que impidieron el impulso a modificaciones que afectarían la calidad educativa y la profesionalización docente.

De tal forma que la administración de Enrique Peña Nieto, titular del Ejecutivo Federal, ha encabezado un nuevo proceso de reforma educativa cuyas principales modificaciones son las siguientes: a) la reforma a los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) la promulgación de la Ley General de Servicio Profesional Docente; c) la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; d) la reforma a la Ley General de Educación; y e) la creación del Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Además en el caso del Estado de México, está la homologación de la normatividad local a las modificaciones realizadas en el ámbito federal.

La revisión a estas transformaciones y la manera en que han impactado en el proceso de descentralización de la educación en México, son los asuntos que abordaremos en este último capítulo.

4.1. La reforma Constitucional

4.1.1. Modificación de los artículos 3° y 73

El 26 de febrero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se reactivó la Reforma Educativa en el marco de las denominadas Reformas Estructurales, impulsadas por el ejecutivo federal.

Las modificaciones hechas al 3° constitucional se pueden resumir en los siguientes puntos:

- La garantía constitucional de que la educación impartida por el Estado sea de calidad.

- Se garantiza la rectoría del Ejecutivo Federal en la elaboración de los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal.
- El ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio docente estarán sometidos a un proceso de evaluación de conocimientos y capacidades; todos los ingresos que no se sometan a la ley serán nulos.
- Sienta las bases para regular la dimensión profesional del trabajo docente de manera distinta al llamado “trabajo burocrático” –considerado en el apartado B del artículo 123 de la Constitución–, al facultar al Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente.
- Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley les otorgue autonomía, fijarán los términos para el ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, en tanto que las relaciones laborales, tanto de académicos como administrativos, estará normado por el apartado A del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.
- Se plantea la redistribución de la función social educativa entre los tres ámbitos de gobierno, así como fijar las aportaciones económicas correspondientes.
- Se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación correrá a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al cual se le dotó de personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Se otorga la facultad al INEE para evaluar la calidad, el desempeño y resultado del sistema educativo nacional en la educación básica y media superior.

En cuanto al artículo 73, la modificación efectuada, otorga la facultad al Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente en términos del artículo 3° constitucional. Además se estipula que el poder legislativo tendría que expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como las reformas a la Ley General de Educación correspondientes.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3° y 73, fracción XXV, se plantea como necesario proceder con los siguientes puntos:

- La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa, que permita contar con una base de datos suficiente para operar el sistema educativo.
- El uso de la evaluación del desempeño docente para dotar de mayores capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un Servicio Profesional Docente.
- Adecuar al marco jurídico para:
 - Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas.
 - Establecer paulatinamente y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias.
 - Prohibir en las escuelas los alimentos no nutritivos.

La reforma constitucional ha tenido repercusiones no sólo en el ámbito educativo, sino también en la vida política del país y de la sociedad en su conjunto; además colocó en la agenda pública temas pendientes, como el Servicio Profesional Docente, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y la autonomía del INEE (Rueda y Nava, 2013).

Las modificaciones constitucionales han impactado no sólo el desarrollo de las leyes secundarias, sino, también, en la revisión y diseño de políticas públicas, en los rediseños institucionales, en las condiciones laborales de los docentes, entre otros.

Del Castillo (2013) identifica dos decisiones estratégicas en la reforma constitucional. La primera, de naturaleza política, tiene que ver con recuperar la rectoría del Estado en las políticas educativas, para lo cual se firmó un acuerdo político partidario –el Pacto por México–. La segunda decisión, relacionada con políticas educativas, es la creación del Servicio Profesional Docente. Esta última, no habría sido posible en condiciones de gobernabilidad de no haberse optado, en primer lugar, por no compartir más la gestión de las políticas con la dirigencia nacional del SNTE.

De manera tal que uno de los aspectos más singulares de la reforma constitucional es que busca restarle fuerza al poder de veto del SNTE en un tema estratégico para pasar de resultados de cobertura a resultados de calidad. El giro de la política orientada al magisterio en servicio tiene un sentido político pero también de política pública, cada uno con propósitos y rasgos singulares. Mientras que en lo político observa una estrecha relación

con la necesidad de poner en marcha cambios más drásticos sin poner en riesgo la gobernabilidad del país y del sistema educativo, lo técnico responde a la necesidad de contribuir a resolver un problema público: la baja calidad educativa. En el fondo de este viraje, se percibe la búsqueda de una nueva relación con el magisterio y la dirigencia nacional del SNTE, a la manera de colaboración si, cogobierno no (Del Castillo, 2013).

La reforma constitucional modifica la estrategia educativa en dos sentidos. En primer lugar, al establecer la obligatoriedad de la evaluación y los concursos de oposición para los procesos de ingreso, promoción y permanencia en el servicio docente, la reforma logra que estas medidas dejen de estar sujetas a la negociación y el acuerdo con el SNTE. En segundo término, al sentar las bases de una legislación específica para el Servicio Profesional Docente –distinta a la del resto de los trabajadores al servicio del Estado– termina con los fundamentos de intervención sindical en la carrera profesional, a través de las comisiones mixtas, creadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en otras normas (Ramírez, 2013).

De manera tal, derivada de la reforma constitucional, se publicaron el 11 de septiembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación las leyes del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la General del Servicio Profesional Docente. En los siguientes apartados se exponen los elementos centrales de ambas normatividades.

4.2. Las leyes secundarias

4.2.1. Ley General del Servicio Profesional Docente

La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) es reglamentaria de la fracción III del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, como su nombre lo dice rige el Servicio Profesional Docente, al tiempo que establece los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio. Se puntualiza que el marco normativo de las entidades federativas deberá ajustarse a las previsiones de esta ley.

En el artículo 2 se estipula que el objeto de la ley es:

- I. Regular el Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior;
- II. Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente;
- III. Regular los derechos y obligaciones derivados del Servicio Profesional Docente, y
- IV. Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en el Servicio Profesional Docente.

En tanto que los sujetos que regula la ley son los docentes, el personal con funciones de dirección y supervisión en la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios, así como los asesores técnico pedagógicos, en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado.

En cuanto a las competencias, la ley identifica cuatro actores con atribuciones en la materia, ellos son: el INEE, autoridades educativas locales, organismos descentralizados (Educación Media Superior) y la SEP. En los artículos 7, 8, 9 y 10 se estipulan las atribuciones de cada uno de los actores anteriormente señalados. A continuación se presentan de manera desglosada las principales atribuciones conferidas por la LGSPD:

Cuadro No. 12. Principales atribuciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en materia del Servicio Profesional Docente

- Definir los procesos de evaluación.
- Definir, en coordinación con las Autoridades Educativas competentes, los programas anual y de mediano plazo, conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación.
- Expedir los lineamientos para llevar a cabo las funciones de evaluación que corresponden para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente, en los siguientes aspectos:
 - Para la evaluación y promoción dentro del servicio docente, mediante concursos de oposición.
 - La evaluación del desempeño en el Servicio.
 - Los requisitos y procedimientos para la certificación de los evaluadores.
 - La selección de los asesores técnico-pedagógicos.
 - La difusión de los resultados de las evaluaciones.
 - La participación de observadores en los procesos de aplicación de instrumentos de oposición para el ingreso y promoción.
 - La emisión de dictamen con recomendaciones al personal.
- Autorizar los indicadores para los diferentes procesos de evaluación.
- Supervisar los proceso de evaluación y la emisión de los resultados.
- Validar la idoneidad de los parámetros e indicadores, de conformidad con los perfiles aprobados por las Autoridades Educativas.
- Aprobar los elementos, métodos, etapas y los instrumentos para efectuar la evaluación en el Servicio.
- Aprobar los componentes de la evaluación.

FUENTE: Ley General del Servicio Profesional Docente. Diario Oficial de la Federación 11 de Septiembre de 2013.

Cuadro No. 13. Principales atribuciones de las Autoridades Educativas Locales y/u Organismos Descentralizados en materia del Servicio Profesional Docente

Educación Básica
<ul style="list-style-type: none"> • Someter a consideración de la SEP sus propuestas de perfiles, parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, permanencia y, en su caso, reconocimiento. • Seleccionar y capacitar a los evaluadores conforme a los lineamientos del INEE. • Selección de los aplicadores de los instrumentos de evaluación. • Convocar a los concursos de oposición para el ingreso y promoción del Servicio, y participar en la ejecución según los lineamientos del INEE. • Participar en los procesos de evaluación según los lineamientos y periodicidad que determine el INEE. • Calificar, conforme a los lineamientos del INEE, las etapas de los procesos de evaluación. • Ofrecer programas y cursos gratuitos, para la formación continua, actualización y desarrollo profesional del personal docente y con funciones de dirección o supervisión en servicio. • Organizar y operar el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela de conformidad con los lineamientos que la SEP determine. • Ofrecer programas de regularización. • Administrar la asignación de plazas con apego al orden establecido en los puntajes obtenidos, de los sustentantes que resultaron idóneos. • Emitir los actos jurídicos que crean, declaran, modifican o extinguen derechos y obligaciones de conformidad con lo previsto en la LGSPD. • Proponer a la SEP los requisitos y perfiles para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio. • Establecer los mecanismos mediante los cuales los representantes de organizaciones no gubernamentales y padres de familia participarán como observadores en los procesos de evaluación que el INEE determine.
Educación Media Superior
<ul style="list-style-type: none"> • Participar con la SEP en la elaboración de los programas anuales y de mediano plazo con los que se llevarán a cabo los procesos de evaluación. • Determinar los perfiles y requisitos mínimos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio. • Participar en las etapas del procedimiento para la propuesta y definición de los parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio, atendiendo a los lineamientos de la SEP. • Proponer al INEE las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación. • Proponer al INEE los instrumentos de evaluación y perfiles de los evaluadores. • Seleccionar y capacitar a los evaluadores según los lineamientos del INEE. • Seleccionar a los aplicadores de los instrumentos de evaluación. • Convocar a los concursos de oposición para el ingreso y la promoción del Servicio, de conformidad con los lineamientos del INEE. • Participar en los procesos de evaluación del desempeño docente, de conformidad con los lineamientos y periodicidad que determine el INEE. • Diseñar y operar programas de reconocimiento. • Ofrecer programas y cursos para la formación continua del personal docente y con funciones de dirección y supervisión que estén en servicio. • Organizar y operar el Servicio de Asistencia Técnica en la Escuela. • Ofrecer programas de regularización. • Administrar la asignación de plazas con apego al orden establecido en los puntajes obtenidos, de los sustentantes que resultaron idóneos. • Emitir los actos jurídicos que crean, declaran, modifican o extinguen derechos y obligaciones de conformidad con lo previsto en la LGSPD. • Establecer los mecanismos mediante los cuales los representantes de organizaciones no gubernamentales y padres de familia participarán como observadores en los procesos de evaluación que el INEE determine.

FUENTE: Ley General del Servicio Profesional Docente. Diario Oficial de la Federación 11 de Septiembre de 2013.

Cuadro No. 14. Principales atribuciones de la Secretaría de Educación Pública en materia del Servicio Profesional Docente

- Participar con el INEE en la elaboración del programa anual de evaluación para la Educación Básica. Para tal efecto, la SEP deberá considerar las propuestas que reciba de las Autoridades Educativas Locales.
- Determinar los perfiles y requisitos mínimos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio en la Educación Básica, considerando las propuestas que reciba de las Autoridades Educativas Locales.
- Participar en la propuesta y definición de los parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio en la Educación Básica.
- Proponer al INEE las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación obligatorios para la Educación Básica y Media Superior.
- Aprobar las convocatorias para los concursos de ingreso y promoción para la Educación Básica.
- Emitir los lineamientos para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica.
- Emitir los lineamientos para la definición de los programas de regularización de los docentes de Educación Básica.
- Emitir los lineamientos para los programas de reconocimiento, formación continua, de desarrollo de capacidades y de regularización.
- Expedir en el ámbito de la Educación Media Superior los lineamientos para la formulación de parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio.
- Establecer o convenir los mecanismos mediante los cuales los representantes de ONG's y padres de familia participaran como observadores en los procesos de evaluación que el INEE determine.

FUENTE: Ley General del Servicio Profesional Docente. Diario Oficial de la Federación 11 de Septiembre de 2013.

Resulta evidente que el INEE y la SEP tienen el papel protagónico en el campo de las decisiones sustantivas para la dirección y conducción del Servicio Profesional Docente, ya que las atribuciones que le son conferidas por la LGSPD son normativas-directivas, lo que las convierte en las instituciones rectoras en el tema.

Por lo que toca a las Autoridades Educativas Locales, las atribuciones asignadas son de corte operativo-administrativo, es decir sus funciones son accesorias o meramente operativas, generalmente condicionadas y sujetas a la supervisión del INEE o de la SEP.

Por otra parte, en el artículo 13 de la LGSPD se estipula que el Servicio Profesional Docente tiene entre sus propósitos los siguientes:

- Mejorar la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos.
- Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas.
- Asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y con funciones de dirección y supervisión.

- Estimular el reconocimiento de la labor docente.
- Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, dirección y supervisión.
- Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del personal del Servicio Profesional Docente.

Para alcanzar los propósitos del Servicio Profesional Docente, se estipula que es necesario el desarrollo de perfiles, parámetros e indicadores, que sirvan de referente para la buena práctica profesional. Los perfiles, parámetros e indicadores permitirán cuando menos lo siguiente:

- Contar con un Marco General de una Educación de Calidad y de normalidad mínima en el desarrollo del ciclo escolar y la Escuela, cuyo cumplimiento sea obligatorio.
- Definir los aspectos principales que abarcan las funciones de docente, dirección y supervisión, haciendo especial énfasis en la función docente.
- Identificar características básicas de desempeño del personal del Servicio Profesional Docente en contextos sociales y culturales diversos.
- Considerar la observancia de los calendarios y el debido aprovechamiento del tiempo escolar.
- Establecer niveles de competencia para cada una de las categorías que definen la labor de quienes realizan las funciones de docencia, dirección y supervisión.

En materia de mejora de la práctica profesional, la LGSPD considera como herramientas para este fin: la evaluación interna³⁶ y el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, como apoyo a los docentes en las evaluaciones internas y externas.

El eje central de la LGSPD es la regulación de los mecanismos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio docente; a continuación se señalan los términos de cada uno de estos procesos:

³⁶ De conformidad con el artículo 20 de la LGSPD “los resultados de la evaluación interna deberán dar lugar al establecimiento de compromisos verificables de mejora. En ningún momento podrán ser causal de procedimientos de sanción ni tener consecuencias administrativas o laborales”.

Cuadro No. 15. Principales criterios para el ingreso al Servicio en la Educación Básica y Media Superior.

- Se llevara a cabo mediante concursos de oposición, preferentemente anuales, que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias.
- Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias expedidas por las Autoridades Educativas con base en la información derivada del Sistema de Información y Gestión Educativa³⁷.
- Las convocatorias incluirán: el perfil de los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; los aspectos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados; los criterios para la asignación de plazas y demás elementos que la SEP estime pertinentes.
- Las convocatorias se emitirán con anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar; cuando el caso lo justifique a juicio de la Autoridad Educativa Local y con la anuencia de la SEP, podrán expedirse convocatorias extraordinarias.
- Se dará lugar a un nombramiento definitivo de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en el expediente.
- El personal docente de nuevo ingreso, durante un periodo de dos años tendrá el acompañamiento de un tutor designado por la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda. A la conclusión de este periodo, la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado evaluará el desempeño del personal docente para determinar si en la práctica cumple con las exigencias propias de la función docente.
- Al término del primer año escolar, las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados realizarán una evaluación y brindarán los programas pertinentes para fortalecer capacidades y conocimientos.
- Si el personal docente no atiende a los programas de fortalecimiento, no se somete a las evaluaciones o su nivel de desempeño sea insuficiente, se darán por terminados los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o para el Organismo Descentralizado.
- Se podrán asignar plazas que durante el ciclo queden vacantes atendiendo a ciertos criterios.
- La participación en los concursos de oposición será con base en un determinado perfil; en Educación Básica dicho perfil corresponderá al académico con formación docente pedagógica.

FUENTE: Ley General del Servicio Profesional Docente. Diario Oficial de la Federación 11 de Septiembre de 2013.

En cuanto a la promoción en el marco del Servicio Profesional Docente, se identifican cuatro tipos: a) la promoción en la función (promoción horizontal); b) la promoción a cargos con funciones de dirección y/o supervisión; c) la promoción como Asesor Técnico Pedagógico; y d) la asignación de horas adicionales.

En lo tocante a la promoción en función, a la cual se le podría denominar como promoción “horizontal”³⁸, ya que no implica un cambio de función, pero si la obtención de incentivos

³⁷La estructura ocupacional autorizada y la plantilla de personal de cada Escuela, así como los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional de cada docente deberán estar permanentemente actualizados en el Sistema de Información y Gestión Educativa.

³⁸ El programa de promoción “horizontal” en el magisterio es el denominado “Programa Nacional de Carrera Magisterial” el cual continuará en funcionamiento hasta en tanto entre en vigor el programa referido por la LGSPD, cuya publicación deberá hacerse a más tardar el 31 de mayo de 2015. Cabe señalar que los beneficios adquiridos por el personal que participa en Carrera Magisterial no podrán ser afectados en el tránsito al programa señalado por la LGSPD.

adicionales que pueden ser temporales o permanentes, para acceder a éstos se requerirá demostrar un incremento en el desempeño que lo justifique.

Por cuanto hace a la promoción a funciones de dirección y/o supervisión, en el siguiente cuadro se presentan los principales criterios:

Cuadro No. 16. Principales criterios para la promoción a cargos con funciones de dirección y/o supervisión en la Educación Básica y Media Superior

- Se llevara a cabo mediante concursos de oposición, preferentemente anuales, que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias, además de haber ejercido como docente un mínimo de dos años.
- Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias expedidas por las Autoridades Educativas Locales.
- Las convocatorias incluirán: el perfil de los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; los aspectos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados; los criterios para la asignación de plazas y demás elementos que la SEP estime pertinentes.
- Las convocatorias se emitirán con anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar; cuando el caso lo justifique a juicio de la Autoridad Educativa Local y con la anuencia de la SEP, podrán expedirse convocatorias extraordinarias.
- La promoción a una plaza con funciones de dirección dará lugar a un Nombramiento, sujeto a un periodo de inducción con duración de dos años ininterrumpidos, dentro del cual el personal de que se trate deberá cursar los programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar determinados por la Autoridad Educativa Local.
- Al término del periodo de inducción, la Autoridad Educativa Local evaluará el desempeño del personal para determinar si cumple con las exigencias propias de la función directiva. Si el personal cumple, se le otorgará Nombramiento Definitivo.
- Cuando en la evaluación se identifique insuficiencia en el nivel de desempeño, el personal volverá a su función docente en la Escuela en que hubiere estado asignado.
- En Educación Media Superior la promoción a una plaza con funciones de dirección dará lugar a un Nombramiento por Tiempo Fijo. Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados determinarán la duración de los nombramientos conforme a las disposiciones aplicables. Al término del Nombramiento, quien hubiera ejercido las funciones de dirección volverá a su función docente, preferentemente en la Escuela que hubiera estado asignado.
- El personal que reciba el Nombramiento por vez primera deberá participar en los procesos de formación que definan las Autoridades Educativas o los Organismos Descentralizados. Quien no se incorpore, volverá a su función docente en la Escuela que las autoridades determinen en función de las necesidades del Servicio.
- Los nombramientos a cargos con funciones de dirección podrán ser renovables.
- En Educación Básica la promoción a una plaza con funciones de supervisión dará lugar a un Nombramiento Definitivo.
- En Educación Media Superior la promoción a una plaza con funciones de supervisión dará lugar a un Nombramiento por Tiempo Fijo. Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados determinarán su duración. Dichos nombramientos podrán ser renovables.
- La Autoridad Educativa y los Organismos Descentralizados podrán cubrir temporalmente las plazas con funciones de dirección o de supervisión, cuando por las necesidades del servicio no deban permanecer vacantes. Los nombramientos que expidan serán por Tiempo Fijo; sólo podrán ser otorgados a docentes en servicio por el tiempo remanente hasta la conclusión del ciclo escolar correspondiente.

FUENTE: Ley General del Servicio Profesional Docente. Diario Oficial de la Federación 11 de Septiembre de 2013.

En el caso de la promoción a Asesor Técnico Pedagógico, al igual que con las funciones de dirección y supervisión, para acceder se tiene que participar en un concurso de oposición, y una vez seleccionado el personal se sujetará a un periodo de inducción de dos años³⁹, en los

³⁹ Durante el periodo de inducción el personal recibirá incentivos temporales y continuará con su plaza docente. En caso de que acredite la suficiencia al término del periodo de inducción, la Autoridad Educativa u Organismo Descentralizado

cuales el personal seleccionado asistirá a cursos de actualización profesional y se someterá a una evaluación para determinar si cumple con las exigencias propias de la función.

La asignación de horas adicionales se otorgará únicamente a los docentes que no sean de jornada, para ello deberán reunir un perfil requerido para las horas disponibles y obtener en la evaluación de desempeño correspondiente un resultado igual o superior al nivel que la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado proponga y que el INEE autorice para estos efectos.

En materia de reconocimiento, éste se dará cuando el personal docente o con funciones de dirección y/o supervisión destaque en su desempeño y en el cumplimiento de su responsabilidad. Los programas de reconocimiento se aplicarán de manera individual o colectiva (al equipo de docentes de una escuela o a la profesión en su conjunto), otorgarán incentivos temporales o por única vez, y ofrecerán mecanismos de acceso al desarrollo profesional. Los movimientos temporales (tutorías, coordinación de materias, coordinación de proyectos y asesorías técnicas), se consideran como parte del reconocimiento a la labor en el Servicio Docente.

Por lo que hace a la permanencia en el servicio, la LGSPD estipula que las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la Educación Básica y Media Superior; dicha evaluación será obligatoria, siendo el INEE quien determinará su periodicidad (por lo menos una vez cada 4 años) y vigilara su cumplimiento.

Cuando en la evaluación se identifique insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva, el personal del que se trate se incorporará a los programas de regularización que las autoridades determinen. El personal sujeto a estos programas, tendrá la oportunidad de sujetarse a una segunda evaluación en un plazo no mayor de doce meses posteriores al primer proceso evaluativo, debiéndose efectuar antes del inicio del ciclo escolar. De ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación, el evaluado se reincorporará a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en

otorgará el Nombramiento Definitivo. En el caso de que el personal incumpla con el periodo de inducción, con la evaluación o que se identifique insuficiencia en el nivel de desempeño, correspondiente, volverá a su función docente en la Escuela en que hubiere estado asignado.

un plazo no mayor de doce meses. En el caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda⁴⁰.

Si bien los criterios para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio docente son el “alma” de la LGSPD, esta ley regula otros elementos del Servicio Profesional Docente, como son los perfiles, parámetros e indicadores para los procesos antes referidos.

En el título cuarto, se hace referencia a las “Condiciones Institucionales” del servicio, haciendo particular alusión a la obligación del Estado de proveer lo necesario para que el personal docente y con funciones de dirección y supervisión cuenten con opciones de formación continua, actualización, desarrollo profesional y avance cultural. Para cumplir con su objetivo, la oferta de formación continua ofrecida por el Estado, según lo estipulado en el artículo 60 de la LGSPD deberá:

- I. Favorecer el mejoramiento de la calidad de la educación;
- II. Ser gratuita, diversa y de calidad en función de las necesidades de desarrollo del personal;
- III. Ser pertinente con las necesidades de la Escuela y de la zona escolar;
- IV. Responder, en su dimensión regional, a los requerimientos que el personal solicite para su desarrollo profesional;
- V. Tomar en cuenta las evaluaciones internas de las escuelas en la región que se trate; y

⁴⁰ De acuerdo con el artículo octavo transitorio de la LGSPD el personal que a la entrada en vigor de la citada ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, dirección o supervisión en la Educación Básica o Media Superior impartida por el Estado y sus Organismos Descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización necesarios para permanecer en el Servicio. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que hace referencia la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen. En el caso de que el personal no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización previstos en la ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado según corresponda.

En el artículo noveno transitorio se puntualiza que el personal con funciones de docencia, dirección o supervisión en la Educación Básica y Media Superior impartida por el Estado y sus Organismos Descentralizados que a la entrada en vigor de la LGSPD tenga nombramiento provisional, continuará en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación establecida en el artículo 52 de la ley. Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará el Nombramiento Definitivo y quedará incorporado al Servicio Profesional Docente conforme a lo dispuesto por la LGSPD. En los casos de que el personal se niegue a participar de los procesos de evaluación; no se incorpore a los programas de regularización en caso de obtener resultados insuficientes en los procesos de evaluación, u obtenga resultados insuficientes en los tres procesos de evaluación referidos en la ley, se le separará del servicio público sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según sea el caso.

- VI. Atender a los resultados de las evaluaciones externas que apliquen las Autoridades Educativas, los Organismos Descentralizados y el Instituto.

Aunado a lo anterior, se estipulan para los docentes periodos mínimos de permanencia en las escuelas y la existencia de procesos ordenados para la autorización de cualquier cambio de adscripción; en este sentido se plantea la necesidad de tomar las medidas necesarias a efecto de que los cambios de escuela no se produzcan durante el ciclo escolar, salvo por causa de fuerza mayor.

En los artículos 68 y 69 de la LGSPD se estipulan los derechos y obligaciones que tienen aquellos que participen en el Servicio Profesional Docente, siendo los más importantes los que se señalan en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 17. Principales derechos y obligaciones previstas en la LGSPD

Derechos	Obligaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Participar en los concursos y procesos de evaluación respectivos. • Conocer con al menos 3 meses de anticipación los perfiles, parámetros e indicadores, con base en los cuales se evaluará. • Recibir junto con los resultados del proceso de evaluación/selección, el dictamen de diagnóstico que contenga las necesidades de regularización y formación continua que correspondan. • Tener acceso a los programas de capacitación y formación continua necesarios. • Ser incorporados, a los programas de inducción, reconocimiento, formación continua, desarrollo de capacidades, regularización, desarrollo de liderazgo y gestión según corresponda. • Que al ser evaluados se considere el contexto regional y sociocultural. • Ejercer su derecho a interponer su defensa. • Acceder a los mecanismos de promoción y reconocimiento contemplados en la ley. • Que la evaluación se efectúe bajo los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con los procesos de evaluación para el ingreso, promoción, permanencia y, en su caso, reconocimiento, en términos de la ley. • Cumplir con el periodo de inducción al Servicio y sujetarse a la evaluación correspondiente. • Prestar los servicios docentes en la Escuela en que se encuentre adscrito y abstenerse de cualquier cambio de adscripción, sin previa autorización. • Abstenerse de prestar el Servicio Docente sin cumplir con los requisitos y procesos establecidos en la ley. • Sujetarse a los procesos de evaluación. • Atender los programas de regularización; así como aquellos que sean obligatorios de formación continua, capacitación y actualización.

FUENTE: Ley General del Servicio Profesional Docente. Diario Oficial de la Federación 11 de Septiembre de 2013.

Como colofón a lo expuesto en este apartado, cabe señalar lo estipulado en el artículo 76 de la ley, que refiere lo siguiente:

“Con el propósito de asegurar la continuidad en el servicio educativo, el servidor público del Sistema Educativo Nacional, el Personal Docente y el Personal con Funciones de Dirección o de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que incumpla con la asistencia a sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos, en un periodo de treinta días naturales, sin causa justificada será separado del servicio sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o para el Organismo

Descentralizado, y sin necesidad de que exista resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o sus equivalentes en las entidades federativas...”

En general, lo expuesto en este apartado son los puntos más importantes de la LGSPD, la que como ya se comentó tiene el objetivo básico de regular los procesos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente. Si algo caracteriza a estas etapas del Servicio, es la aplicación de pruebas de evaluación, las cuales son parte del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y están determinadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Considerando lo anterior cabe señalar que, a la LGSPD la complementa la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la cual es materia de nuestro próximo apartado.

4.2.2. Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es reglamentaria de la fracción IX del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de acuerdo con el artículo 1° de la citada ley tiene por objeto regular:

- I. El Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y
- II. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Según lo estipulado en los artículos 10, 11 y 12 de este ordenamiento, se considera al Sistema Nacional de Evaluación Educativa como el conjunto orgánico y articulado de instituciones, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines; en tanto que se plantea que el objeto del Sistema Nacional de Evaluación Educativa es contribuir a garantizar la calidad de los servicios prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios; y tiene como fines:

- I. Establecer la efectiva coordinación de las Autoridades Educativas que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa;
- III. Promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las Autoridades Educativas con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el Instituto;

- IV. Analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, y
- V. Verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema Educativo Nacional.

En cuanto a las competencias, en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se identifican tres actores con atribuciones en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa: a) el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; b) las Autoridades Educativas (federal y locales); y c) las autoridades escolares de las instituciones educativas.

En este tenor al INEE le corresponde la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, además de diseñar y expedir los lineamientos generales de evaluación educativa a los que se sujetarán las Autoridades Educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación.

Por otra parte, en el ámbito de sus competencias, a las Autoridades Educativas les corresponde, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Promover la congruencia de los planes, programas y acciones que se emprendan en la materia;
- Proveer al INEE la información necesaria para el ejercicio de sus funciones;
- Cumplir los lineamientos y atender las directrices que emita el INEE;
- Recopilar, sistematizar y difundir la información derivada de las evaluaciones efectuadas;
- Proponer al INEE criterios de contextualización que orienten el diseño y la interpretación de las evaluaciones; y
- Hacer recomendaciones técnicas sobre los instrumentos de evaluación, su aplicación y el uso de sus resultados.

Por último, a las autoridades escolares de las instituciones educativas, les corresponderá:

- Otorgar al INEE y a las autoridades educativas las facilidades y colaboración para la evaluación consignada en la ley;
- Proporcionar oportunamente la información que les sea requerida;

- Tomar las medidas que permitan la colaboración efectiva entre los diversos participantes en los procesos de evaluación; y
- Facilitar que las autoridades educativas y el INEE realicen actividades de evaluación para fines estadísticos y de diagnóstico y recaben directamente en las escuelas la información necesaria para realizar la evaluación.

Cabe destacar que según la ley del INEE, los proyectos y acciones que se realicen en materia de evaluación se llevarán a cabo conforme a una política nacional de evaluación de la educación, la cual incluirá: objetos, métodos, parámetros, instrumentos, procedimientos y directrices de los procesos de evaluación; indicadores (cuantitativos y cualitativos); alcances, consecuencias y mecanismos de difusión de los procesos de evaluación; puntualizar la diferencia entre la evaluación de personas, instituciones y la del Sistema Educativo Nacional en su conjunto; y por último especificar las acciones necesarias para establecer una cultura de la evaluación educativa.

Al igual que sucede con las atribuciones conferidas al INEE en materia del Servicio Profesional Docente, en esta ley, se reafirman sus prerrogativas, siendo éstas de carácter directivo-normativo, en tanto a las autoridades educativas y escolares les corresponden las funciones operativo-administrativas.

Una vez señaladas las atribuciones en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, en el capítulo III de la ley, se estipula entre otras cosas: la naturaleza, objeto y atribuciones del INEE; su gobierno, organización y funcionamiento; lineamientos y directrices del Instituto; su régimen laboral, entre otros. A diferencia del decreto que lo creó, la Ley del Instituto para la Evaluación de la Educación otorga al INEE la categoría de organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, conforme lo estipula la fracción IX del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que se le otorga plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y de organización.

Como ya se señaló en párrafos anteriores, el INEE tendrá por objeto coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional, en lo tocante a la educación básica y a la

educación media superior, tanto públicos como privados, en todas sus modalidades y servicios. Además el INEE diseñará y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional respecto a los atributos de alumnos, docentes y autoridades escolares, así como, de las características de instituciones, políticas y programas educativos. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto, de acuerdo con el artículo 27 de la ley, tendrá las atribuciones que se señalan en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 18. Atribuciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

I.	Fungir como autoridad en materia de evaluación educativa a nivel nacional;
II.	Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;
III.	Contribuir a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes;
IV.	Diseñar, implementar y mantener actualizado un sistema de indicadores educativos y de información de resultados de las evaluaciones;
V.	Establecer mecanismos de interlocución con autoridades educativas y en su caso escolares, para analizar los alcances e implicaciones de los resultados de las evaluaciones, así como las directrices que de ellos se deriven;
VI.	Formular, en coordinación con las Autoridades Educativas, una política nacional de evaluación de la educación encauzada a mejorar la calidad del Sistema Educativo Nacional;
VII.	Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las Autoridades Educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan;
VIII.	Generar, recopilar, analizar y difundir información que sirva de base para la evaluación del Sistema Educativo Nacional y, con base en ella, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad;
IX.	Diseñar e implementar evaluaciones que contribuyan a mejorar la calidad de los aprendizajes de los educandos, con especial atención a los diversos grupos regionales, a minorías culturales y lingüísticas y a quienes tienen algún tipo de discapacidad;
X.	Solicitar a las Autoridades Educativas la información que requieran para dar cumplimiento al objeto, finalidad y propósitos de esta Ley;
XI.	Celebrar actos jurídicos para formalizar la participación, colaboración y coordinación en materia de evaluación educativa con las Autoridades Educativas, así como con entidades y organizaciones de los sectores público, social y privado, tanto nacionales como extranjeros;
XII.	Auxiliar, a través de asesorías técnicas, a otras instituciones o agencias, en el diseño y aplicación de las evaluaciones que lleven a cabo, para fortalecer la confiabilidad de sus procesos, instrumentos y resultados;
XIII.	Asesorar y, en su caso, supervisar el diseño y aplicación de instrumentos de medición para las evaluaciones a los componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional que realicen las Autoridades Educativas, en el marco de sus atribuciones y competencias;
XIV.	Realizar y promover estudios e investigaciones destinadas al desarrollo teórico, metodológico y técnico de la evaluación educativa, así como lo que se refiera al uso de los resultados;
XV.	Participar en proyectos internacionales de evaluación de la educación que sean acordados con las autoridades educativas o instancias competentes;
XVI.	Impulsar y fomentar una cultura de la evaluación entre los distintos actores educativos, así como entre diversos sectores sociales, a efecto de que las directrices que emita el Instituto, previa evaluación de la educación, se utilicen como herramienta para tomar decisiones de mejora, desde el ámbito del sistema educativo, en los tipos, niveles y modalidades educativos, los centros escolares y el salón de clases;
XVII.	Promover y contribuir a la formación de especialistas en distintos campos de la evaluación de la educación. Asimismo, realizar las acciones de capacitación que se requieran para llevar a cabo los proyectos y acciones de evaluación del Instituto y en su caso del sistema.

FUENTE: Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Diario Oficial de la Federación 11 de Septiembre de 2013.

En materia del Servicio Profesional Docente, atendiendo a lo establecido en el artículo 28 de la ley, el INEE tiene las atribuciones señaladas en el cuadro No. 19:

Cuadro No. 19. Atribuciones que en materia del Servicio Profesional Docente tiene el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

I.	Definir los procesos de evaluación a que se refiere esta Ley y demás disposiciones aplicables;
II.	Definir, en coordinación con las Autoridades Educativas competentes, los programas anual y de mediano plazo, conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente;
III.	Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las Autoridades Educativas, así como los organismos descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente en la educación obligatoria, en los aspectos siguientes: <ul style="list-style-type: none">a. La evaluación para el ingreso al servicio docente, así como para la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión, mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan;b. La evaluación del desempeño de quienes ejercen funciones docentes, directivas o de supervisión, determinando el propio Instituto los niveles mínimos para la realización de dichas actividades;c. Los atributos, obligaciones y actividades de quienes intervengan en las distintas fases de los procesos de esta evaluación y la selección y capacitación de los mismos;d. Los requisitos y procedimientos para la certificación de los evaluadores;e. La selección, previa evaluación, de docentes que se desempeñaran de manera temporal en funciones técnico pedagógicas;f. La difusión de resultados de la evaluación de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente, yg. La participación de observadores de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de aplicación de instrumentos de los concursos de oposición para el ingreso y promoción;
IV.	Autorizar los parámetros e indicadores para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia, así como las etapas, aspectos y métodos de evaluación obligatorios;
V.	Asesorar a las Autoridades Educativas en la formulación de sus propuestas para mantener actualizados los parámetros e indicadores de desempeño para docentes, directivos y supervisores;
VI.	Supervisar los procesos de evaluación y la emisión de los resultados previstos en el Servicio Profesional Docente;
VII.	Validar la idoneidad de los parámetros e indicadores, de conformidad con los perfiles aprobados por las Autoridades Educativas, en relación con la función correspondiente en la educación básica y media superior, para diferentes tipos de entornos;
VIII.	Aprobar los elementos, métodos, etapas y los instrumentos para llevar a cabo la evaluación en el Servicio Profesional Docente;
IX.	Aprobar los componentes de la evaluación del programa a que se refiere el artículo 37 de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

FUENTE: Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Diario Oficial de la Federación 11 de Septiembre de 2013.

Sobre el gobierno, organización y funcionamiento, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación hace referencia a cómo se integra el Instituto⁴¹, cuáles son sus órganos de dirección y cómo se componen éstos; los requisitos para integrar el área directiva (Junta de Gobierno); el número de integrantes de dicho órganos, así como el tiempo que se desempeñarán en el cargo; y las causales para remover a algún integrante de

⁴¹ El artículo 30 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación estipula que el INEE está integrado por: a) la Junta; b) la Presidencia; c) las unidades administrativas que se establezcan en su Estatuto; d) los órganos colegiados, y d) la Contraloría Interna.

la Junta. Además se estipulan los criterios para la selección de directivos, percepciones, atribuciones de los órganos de gobierno, la forma en que la Junta de gobierno sesiona, las características de las sesiones, entre otros asuntos.

En otras secciones de la ley, se regula la información relacionada con el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y con el INEE, enfatizando el acceso a la información; se refiere el asunto de la transparencia y la rendición de cuentas, señalado para el caso las facultades del contralor interno del INEE.

Se estipula también el régimen laboral al cual quedará sujeto el personal que preste sus servicios en el INEE, cuales son las causas de responsabilidad administrativa y las sanciones que conlleven.

La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la LGSPD son las normatividades promulgadas *ex profeso* en el marco de la Reforma Educativa, ambas son reglamentarias del 3° constitucional e impactan la otra ley fundamental en materia educativa: la Ley General de Educación, cuyas modificaciones abordaremos en el siguiente apartado.

4.2.3. Ley General de Educación

Derivado de la reforma constitucional, así como de la promulgación de la “Ley General del Servicio Profesional Docente” y de la “Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación” se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la “Ley General de Educación”.

A partir de las modificaciones a los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha reformado en cuatro ocasiones la Ley General de Educación, siendo los cambios más importantes los siguientes:

1. En diversos artículos se estipula la obligación del Estado a prestar servicios educativos de calidad, atendiendo a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad.
2. Se plantea la obligatoriedad de la educación media superior.

3. Se reitera que la educación pública es gratuita, al prohibir que se consideren a las donaciones o aportaciones voluntarias como una contraprestación que impida o condicione la prestación del Servicio Educativo.
4. Se considera que uno de los fines de la educación impartida por el Estado es fomentar la investigación, la innovación científica y el uso adecuado de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's).
5. Se considera que el Sistema Educativo Nacional se integra con nuevos actores (padres de familia, el Servicio Profesional Docente, la evaluación educativa, el Sistema de Información y Gestión Educativa, y la infraestructura educativa).
6. En el ámbito de sus competencias se consideran nuevas atribuciones a las autoridades educativas federal y locales, así como nuevas atribuciones concurrentes.
7. Se hace referencia a los procesos de evaluación para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente.
8. Se reconoce al INEE como el ente rector en los procesos de evaluación de los componentes del Sistema Educativo Nacional, así como actor con opinión en la determinación de planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana.
9. Se le confiere la facultad a la SEP para emitir lineamientos para el expendio y distribución de alimentos y bebidas procesadas en las escuelas, cumpliendo con los criterios nutrimentales de la Secretaría de Salud.
10. Se refiere la autonomía de la Gestión de las Escuelas, facultando a la SEP para emitir los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para que formulen los programas de gestión escolar.
11. Se puntualiza que de manera paulatina y atendiendo a la suficiencia presupuestal se establezcan escuelas de tiempo completo.
12. En virtud de las reformas al marco normativo en el ámbito educativo, se otorgan nuevos derechos a los padres de familia.

Sobre las atribuciones que en materia educativa tienen los ámbitos federal y local, como ya se ha señalado, éstas se han venido incrementando con las reformas que se le han hecho a la Ley General de Educación. En el siguiente cuadro comparativo mostramos la evolución que han presentado las atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal, de forma tal

que en el lado izquierdo del cuadro se presenta de forma íntegra las fracciones del artículo 12 de la citada ley, en tanto que en el espacio derecho se muestran textualmente las reformas y adiciones⁴² que este precepto ha ido experimentado, considerando lo estipulado en la última reforma a la ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2014:

Cuadro No. 20. Atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal (comparativo)

Ley General de Educación (DOF 13 de julio de 1993)	Ley General de Educación (Reformas y Adiciones)
<p>I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48;</p> <p>II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;</p> <p>III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;</p> <p>IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;</p> <p>V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;</p> <p>VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;</p> <p>VII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;</p> <p>VIII. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;</p> <p>IX. Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;</p> <p>X. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley;</p> <p>XI. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;</p> <p>XII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y</p> <p>XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>	<p>I. ... Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la Secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el Servicio Profesional Docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional;</p> <p>II, III, IV, V... V Bis. Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director. En las escuelas que imparten la educación media superior, la Secretaría establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el mantenimiento de elementos comunes.</p> <p>V Ter. Emitir los lineamientos generales para el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo;</p> <p>VI. ...Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;</p> <p>VII. Se deroga.</p> <p>Se recorren los incisos⁴³:</p> <p>VIII, IX... IX Bis. Coordinar un sistema de educación media superior a nivel nacional que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa;</p> <p>X. Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del Sistema Educativo Nacional. Este sistema deberá permitir a la Secretaría una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;</p> <p>XI... XII. ... atendiendo las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo;</p> <p>XII Bis. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, en los términos del artículo 28 Bis;</p> <p>XIII y XIV...</p>

FUENTE: Elaboración propia con fundamento en la Ley General de Educación (reformas y adiciones).

⁴² En el caso de las fracciones I, II, IV y V el texto es prácticamente el mismo en ambos lados del cuadro, el cambio tiene que ver con la condición de obligatoriedad que alcanzo la educación preescolar en 2004 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2004). Por tanto en las referidas fracciones en la versión reformada y adicionada se agrega a la educación preescolar en comparación con la versión original.

⁴³ El 19 de agosto de 2012 se reformó el artículo 12 de la Ley General de Educación, adicionándole la fracción VII, por lo que se recorrieron las siguientes fracciones, sin que se modificara su contenido.

De igual manera en el cuadro No. 21 mostraremos la evolución que ha experimentado el artículo 13 de la Ley General de Educación, esta disposición hace referencia a las atribuciones exclusivas de las autoridades educativas locales, por lo tanto presentamos en la posición izquierda del cuadro las prerrogativas otorgadas a la autoridades educativas locales cuando se promulgó la ley, y en el espacio derecho se muestran textualmente las reformas y adiciones⁴⁴ a las fracciones del citado artículo:

Cuadro No. 21. Atribuciones exclusivas de las autoridades educativas locales (comp.)

Ley General de Educación (DOF 13 de julio de 1993)	Ley General de Educación (Reformas y Adiciones)
<p>I. Prestar los servicios de educación inicial, básica - incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;</p> <p>II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;</p> <p>III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría;</p> <p>IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;</p> <p>V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;</p> <p>VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y</p> <p>VII. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>	<p>I, II, III ...</p> <p>IV. ..., conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;</p> <p>V, VI ...</p> <p>VI Bis. Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;</p> <p>VII.- Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la Secretaría y demás disposiciones aplicables.</p> <p>Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales;</p> <p>VIII.- Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar, y</p> <p>IX.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>

FUENTE: Elaboración propia con fundamento en la Ley General de Educación (reformas y adiciones).

Por último están las atribuciones concurrentes entre las autoridades educativas federal y locales; éstas al igual que las prerrogativas exclusivas han experimentado una evolución. Así que en el cuadro No. 22, exponemos dicha transformación, de manera similar a los dos cuadros anteriores, recurriendo en este caso a lo estipulado en el artículo 14 de la Ley General de Educación, en su versión original y en la versión reformada y adicionada:

⁴⁴ En el caso de las fracciones II, III, V y VI el texto es prácticamente el mismo en ambos lados del cuadro, el cambio tiene que ver con la condición de obligatoriedad que alcanza la educación preescolar en 2004 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2004). Por tanto en las referidas fracciones en la versión reformada y adicionada se agrega a la educación preescolar en comparación con la versión original.

Cuadro No. 22. Atribuciones concurrentes de las autoridades educativas federal y locales (comparativo)

Ley General de Educación (DOF 13 de julio de 1993)	Ley General de Educación (Reformas y Adiciones)
<p>I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;</p> <p>II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;</p> <p>III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;</p> <p>IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que imparten los particulares;</p> <p>V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;</p> <p>VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al Sistema Educativo Nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;</p> <p>VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;</p> <p>VIII. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;</p> <p>IX. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;</p> <p>X. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias, y</p> <p>XI. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>	<p>I. ...</p> <p>I Bis. Participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente;</p> <p>II. ...</p> <p>II Bis. Ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación media superior, los que deberán sujetarse, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;</p> <p>III, IV, V, VI, VII ...</p> <p>VIII. Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y fomentar su enseñanza, diseminación en acceso abierto y su divulgación, cuando el conocimiento científico y tecnológico sea financiado con recursos públicos o que se haya utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada;</p> <p>IX. ...</p> <p>X. Promover e impulsar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el libro, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia;</p> <p>X Bis. Fomentar el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo, para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento;</p> <p>XI. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias;</p> <p>XI Bis. Participar en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano y demás legislación aplicable a los niños y jóvenes;</p> <p>XII. Promover prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia y el Reglamento de Cooperativas Escolares;</p> <p>XII Bis. Diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia, atendiendo los lineamientos que en ejercicio de sus atribuciones emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;</p> <p>XII Ter. Coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares;</p> <p>XII Quáter. Promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante toda la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de sus actividades y rendición de cuentas, a cargo del director del plantel;</p> <p>XII Quintus. Instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo, y</p> <p>XIII. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>

FUENTE: Elaboración propia con fundamento en la Ley General de Educación (reformas y adiciones).

Veinte años después de la sanción de la Ley General de Educación, el papel protagónico del ejecutivo federal en el campo de las decisiones sustantivas para la dirección y conducción del Sistema Educativo Nacional sigue vigente. Si bien el ámbito de acción e intervención del gobierno federal ya era amplio y diverso, pues abarca atribuciones técnicas y administrativas, las sucesivas reformas han ampliado esta preponderancia. Ahora además tiene prerrogativas en materia de gestión escolar, uso de las TIC's, es coordinador de la educación media superior, con el objetivo de conformar un marco curricular común y sobre todo la creación, regulación y operación del Sistema de Información y Gestión Educativa, pues ello implica la centralización de datos generados en los centros educativos. Es decir la autoridad educativa federal concentra funciones normativas, directivas, técnicas y administrativas.

En lo tocante a las atribuciones asignadas a las entidades federativas, éstas siguen siendo un correlato operativo-administrativo de las facultades normativas-directivas de la federación. Es decir, como señalamos en el capítulo precedente, a las entidades federativas le corresponden sólo funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas y sujetas a la supervisión del centro. En veinte años la federación no traslado funciones sustantivas a los estados, por lo que si nos atenemos únicamente a las atribuciones conferidas a los órdenes de gobierno locales, la descentralización de facultades en materia educativa no fructificó, más bien al contrario, la reciente reforma da pasos hacia una recentralización.

Por último y de forma complementaria están las facultades concurrentes, que si bien mitigan o disimulan el centralismo, expresan el gran peso del gobierno federal en los servicios educativos; la evolución que las atribuciones en las que convergen las autoridades educativas locales y federales, no representan una mejora en la autonomía en la toma de decisiones en materia educativa para las entidades federativas.

En resumen, podemos señalar que las modificaciones realizadas a la Ley General de Educación, no son más que una homologación de la normatividad federal en materia educativa, adaptándola a los cambios constitucionales y a la sanción de la nueva legislación. Sobre la descentralización educativa, que es el tema principal del presente trabajo, los cambios efectuados a la ley no representan un paso más para dicho proceso,

más bien como hemos señalado párrafos arriba, la federación ha fortalecido su papel de actor principal, en detrimento de las entidades federativas. Para ejemplificar de mejor manera lo anterior, en el siguiente apartado haremos referencia a un asunto fundamental: la sustitución del FAEB por el denominado Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

4.3. El Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)

Como ya señalábamos en el capítulo tercero, en 1998 entró en vigor la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que creó los fondos de aportaciones federales para las entidades federativas y los municipios. Entre otros, se estableció el FAEB, el cual contempla los recursos federales que son transferidos anualmente a los estados para apoyarlos a cubrir parte de los gastos de las actividades que en exclusiva les corresponden en términos de la Ley General de Educación.

Con la creación del FAEB se estableció la fórmula con base en la cual se calcularía el monto de los recursos federales a transferir anualmente para cubrir la nómina correspondiente a las plazas descentralizadas a los estados, en el marco del ANMEB y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los ejecutivos estatales. Dicha fórmula fue modificada en diciembre de 2007.

La fórmula para presupuestar anualmente el FAEB, consideraba las siguientes variables y ponderaciones:

- 50% según la matrícula pública en educación básica;
- 10% de acuerdo con un índice de calidad educativa; no obstante en virtud de la inexistencia de un indicador por escuela y por entidad federativa, el porcentaje correspondiente se adiciona al ponderador de matrícula;
- 20% en función al rezago en gasto federal por alumno, y
- 20% según el gasto estatal en educación.

El objetivo de esta fórmula era reducir la brecha de gasto por alumno entre los estados y reconocer el esfuerzo de aquéllos que tuvieran un mayor gasto a nivel local en el sector

educativo. Sin embargo en la realidad las condiciones no han sido óptimas, contribuyendo con ello a un deterioro en la situación fiscal de algunos estados.

Las condiciones más importantes que distorsionaron el objetivo de la fórmula del FAEB, son las siguientes:

- El monto total presupuestado del FAEB se realiza conforme a la plantilla de personal descentralizado que opera en cada estado. Sin embargo, la distribución de los recursos se lleva a cabo preponderantemente conforme al coeficiente de matrícula estatal, lo cual generó distorsiones.
- El efecto progresivo del FAEB a través de aportaciones por alumno similares para todos los estados, se ha visto limitado por algunas de las disparidades existentes entre ellos. Entre las disparidades se identifican las siguientes: el costo de proveer educación en zonas con distintos índices de concentración poblacional, y las desigualdades en el costo de vida.
- La doble negociación salarial, la cual señalamos en apartados anteriores, y que en virtud de dicha práctica se ha acentuado la presión de gasto inercial derivada de nómina educativa.
- En algunos casos, la creación de plazas ha tenido desviaciones con respecto al objetivo de cerrar las diferencias existentes en el número de alumnos por maestro. En un extremo, el número de alumnos por maestros públicos es de 29, mientras que en otro alcanza un número de 19. Además, la composición de la plantilla de maestros estatales en relación con la descentralizada no se ha ajustado, manteniendo las disparidades que señalábamos en el segundo capítulo.

Considerando las anteriores situaciones, fue que se propuso la creación del Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), con el objetivo de tener un control administrativo de la nómina de los maestros trasferidos a los estados. De forma tal que el FONE incluye los recursos para cubrir los gastos en servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados, las cuales se registrarían por la SEP, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa; cabe señalar que es

precisamente la SHCP quien administra el FONE, según lo estipulado en el párrafo tercero del artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para lo anterior, la SEP estableció un sistema de administración de nómina, donde las autoridades educativas locales registraron la información correspondiente de la nómina educativa. A través de este sistema, la SEP solicita a la Tesorería de la Federación realizar el pago correspondiente directamente a los maestros, por cuenta y orden de los estados.

Los recursos correspondientes a la nómina serán pagados, por cuenta y orden de las entidades federativas en su calidad de patrones, directamente a sus empleados, a través de transferencias electrónicas a sus respectivas cuentas bancarias, salvo que los mismos se encuentren en localidades en donde no haya disponibilidad de servicios bancarios; en este último caso la SHCP determinará la forma y los medios a través de los cuales se entregarán los recursos correspondientes.

La SEP se coordinará con las entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen solamente al personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes con homoclave, de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Adicionalmente el FONE incluye recursos para apoyar a las entidades federativas para cubrir gastos de operación, distintos a los servicios personales y de mantenimiento, el cual se actualizará cada ejercicio fiscal conforme se apruebe en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, el monto total del FONE se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de los siguientes elementos:

- I. Las plazas registradas en términos del párrafo segundo del artículo 26 de esta Ley, con las erogaciones que correspondan por concepto de remuneraciones, incluyendo sueldos y prestaciones autorizados, impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- II. Las ampliaciones presupuestarias que se hubieren autorizado al Fondo durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupueste, como resultado del incremento salarial que, en su caso, se pacte en términos del artículo 27-A de esta Ley;
- III. La creación de plazas, que en su caso, se autorice.

No podrán crearse plazas con cargo a este Fondo, salvo que estén plenamente justificadas en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente y los recursos necesarios para su creación estén expresamente aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, y

- IV. La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos a los servicios personales y de mantenimiento. La distribución de estos recursos se realizará cada año a nivel nacional entre las entidades federativas, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$GO_i = GO_{i,2013} + ((GO_t - GO_{2013})MP_i)$$

Donde:

$$MP_i = Hn_i / HN$$

GO_t es el monto total del recurso destinado a gasto operativo del FONE.

GO_i es el monto del recurso destinado a gasto operativo del FONE para la entidad federativa i .

$GO_{i,2013}$ es el Gasto de Operación presupuestado para la entidad federativa i en el PEF 2013.

GO_{2013} es el Gasto de Operación presupuestado en el PEF 2013.

MP_i es la participación de la entidad federativa i en la matrícula potencial nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. Por matrícula potencial se entiende el número de niños en edad de cursar educación básica.

Hn_i es el número de habitantes entre 5 y 14 años en la entidad federativa i .

HN es el número de habitantes entre 5 y 14 años del país.

Por último, en el artículo 27-A de la Ley de Coordinación Fiscal se puntualiza que el ejecutivo federal y los gobiernos de las entidades federativas, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley General de Educación, concurrirán en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública, conforme a lo siguiente:

Cuadro No. 23. Concurrencia en el financiamiento del gasto educativo

I.	El Ejecutivo Federal proveerá los recursos necesarios para cubrir los pagos de servicios personales a que se refieren los artículos 26 y 43 de esta Ley;
II.	Los gobiernos de las entidades federativas cubrirán, con cargo a sus propios ingresos, las erogaciones en materia de servicios personales de las plazas distintas a las señaladas en la fracción anterior, incluyendo el incremento salarial y de prestaciones correspondientes a dichas plazas;
III.	Los incrementos en las remuneraciones del personal que ocupa las plazas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 26 de esta Ley, serán acordados con base en: <ol style="list-style-type: none"> La disponibilidad de recursos públicos aprobada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para las plazas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 26 de esta Ley; Los objetivos, metas y resultados alcanzados del Servicio Profesional Docente, y La negociación del incremento en remuneraciones, la cual se llevará a cabo, por parte de los patrones, por una representación de las autoridades educativas de las entidades federativas que sean las titulares de la relación laboral; por parte de los trabajadores, una representación que acuerden los sindicatos correspondientes; así como con la participación de la Secretaría de Educación Pública para efectos del financiamiento que corresponde a la Federación en los términos del artículo 26 de esta Ley y para vigilar su consistencia con los objetivos del Servicio Profesional Docente. <p>El incremento en remuneraciones que, en su caso, se acuerde, aplicable al personal a que se refiere esta fracción, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzca sus efectos, así como en los medios oficiales de difusión de las entidades federativas, y</p>
IV.	La Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas de las entidades federativas darán acceso al sistema establecido para el registro del personal educativo, para efectos de consulta, a las instancias locales y federales de control, evaluación y fiscalización que así lo soliciten.

FUENTE: Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación 9 de diciembre de 2013.

En términos de asignaciones, el comportamiento del FAEB/FONE en los últimos tres años ha evolucionado como lo presentamos en los siguientes cuadros:

Cuadro No. 24. Montos del FAEB/FONE asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el periodo 2013-2015

Año	Denominación del Fondo	Monto asignado en el PEF	% que representa del Ramo 33
2013	FAEB	\$278,503,059,277	54.2%
2014	FAEB	\$292,583,472,824	53.62%
2015	FONE	\$330,325,823,796	55.86%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015.

Cuadro No. 25. Evolución de las previsiones salariales y económicas del FAEB/FONE considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el periodo 2013-2015

CONCEPTO	MONTO		
	2013 (FAEB)	2014 (FAEB)	2015 (FONE)
Incremento a las percepciones	\$4,175,769,054	\$6,815,143,851	\$5,815,143,851
Creación de Plazas	\$0	\$450,000,000	\$450,000,000
Otras medidas de carácter económico, laboral y contingente	\$5,818,915,654	\$5,869,412,037	\$3,869,412,037
TOTAL	\$9,994,684,708	\$13,134,555,888	\$10,134,555,888

FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015.

Cuadro No. 26. Desglose de conceptos del FONE considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015

Concepto	Monto
Servicios Personales	\$298,886,341,193
Otros de Gasto Corriente	\$10,749,607,402
Gasto de Operación	\$12,012,945,449
Fondo de Compensación	\$8,676,929,752
Total	\$330,325,823,796

FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 (Diario Oficial de la Federación, 3 de diciembre de 2014).

La transformación del FAEB en el FONE, no supuso un cambio en lo estipulado en el artículo 25 de la Ley General de Educación, que refiere que el ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y los servicios educativos. Sin embargo, la administración del FONE por parte de la SHCP, el uso del Sistema de Información y Gestión Educativa y la forma en que se ministran los recursos del fondo, implican *de facto* una recentralización de la nómina de las plazas entregadas a los estados con la firma del ANMEB.

Es decir, en materia educativa, se ha dado un paso atrás en materia de descentralización del gasto, siendo que los recursos financieros son uno de los elementos centrales para garantizar la autonomía de gestión y de toma de decisiones de las autoridades locales, previsiblemente la sujeción de éstas al ejecutivo federal tendería a incrementarse, reforzando su posicionamiento como organismos ejecutores de las directrices determinadas en el ámbito federal.

Si bien estas son todas las modificaciones realizadas a la legislación federal en el marco de la reforma educativa impulsada por el titular del ejecutivo federal, cabe señalar que en la normatividad modificada o recién promulgada, se estipula que las entidades federativas tendrán que homologar su normatividad en materia educativa.

De forma tal en los artículos tercero y noveno transitorios del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013; el artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, y en el artículo décimo segundo de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa se plantea un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva, a lo previsto en dichos ordenamientos.

Atendiendo a lo anterior, en el estado de México se realizaron los cambios a la normatividad que en materia educativa rige en la entidad. Siendo este el tema de nuestro siguiente apartado.

4.4. Homologación de la legislación educativa en el Estado de México

El 11 de marzo de 2014, se publicó en la Gaceta del Gobierno el decreto número 201, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de México, para que la educación que imparte el Estado, los municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se preste en términos de lo dispuesto en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la

Evaluación de la Educación. En virtud de lo anterior, las principales modificaciones efectuadas a la Ley de Educación del Estado de México son las siguientes:

1. Se estipula la obligación del estado a prestar servicios educativos de calidad, que considere las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia.
2. La educación media superior adquiere la categoría de obligatoria.
3. Queda prohibido considerar a las donaciones o aportaciones voluntarias como una contraprestación del servicio educativo; además la autoridad educativa del estado establecerá los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de las donaciones o aportaciones voluntarias.
4. Se considera la necesidad de fortalecer la educación abierta y a distancia; impulsar esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos; y la aplicación de los programas compensatorios implementados por la autoridad educativa federal.
5. Los educandos tienen derecho a recibir una educación de calidad, libre de violencia y de acoso escolar.
6. Se reconocen como integrantes del sistema educativo estatal: padres de familia o tutores; el servicio profesional docente; la evaluación educativa; el Sistema Estatal de Información y Gestión Educativa; y la infraestructura educativa.
7. Se reconoce al Servicio Profesional Docente y se estipulan que los procedimientos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia se llevarán a cabo de conformidad con los términos y criterios que establece la LGSPD. El ejercicio de la docencia será según lo dispuesto en la LGSPD.
8. Se plantea el establecimiento de periodos mínimos de permanencia en las escuelas y de procesos ordenados para la autorización de cualquier cambio de centro de trabajo.
9. Se estipula que al término de la vigencia de una licencia que trasciende el ciclo escolar, el personal podrá ser readscrito conforme a las necesidades del servicio.
10. Se estipula que la autoridad educativa estatal dará aviso a los directores de escuelas del perfil de los docentes que pueden ser susceptibles de adscripción; la autoridad educativa estatal está obligada a revisar la adscripción de los docentes cuando los directores señalen incompatibilidad del perfil con las necesidades de la escuela.

11. La autoridad educativa estatal efectuara, en el ámbito de sus competencias, evaluaciones de desempeño que sean sistemáticas, integrales, obligatorias y periódicas, considerando el contexto demográfico, social y económico.
12. Se reconoce al INEE como autoridad en materia de evaluación para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente, por lo que las autoridades educativas otorgaran todas las facilidades y colaboración para la evaluación del sistema educativo.
13. Que las Autoridades Educativas, en el ámbito de sus funciones, fortalezcan la autonomía de gestión escolar.
14. La autoridad educativa estatal, con base en lo establecido en la LGSPD y demás normatividad aplicable, desarrollará y proveerá lo necesario para el proceso de formación, actualización, capacitación y superación profesional para docentes.
15. La autoridad educativa estatal deberá implantar y mantener actualizado un Sistema Estatal de Información y Gestión Educativa.
16. Se reconocen nuevos derechos de los padres de familia.

Además de estos cambios, cabe señalar lo estipulado en materia de atribuciones de las autoridades educativas estatal y municipales. En este tenor en los artículos 24 y 27 de la Ley se consideran las siguientes atribuciones de las autoridades educativas estatales, derivadas de la reforma:

- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para docentes de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la autoridad educativa federal determine y conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;
- Coordinar y operar un padrón estatal de estudiantes, docentes, instituciones y centros escolares y un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos. Para estos efectos, la Autoridad Educativa Estatal deberá coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la Autoridad Educativa Federal y demás disposiciones aplicables;
- Participar en la integración y operación de un Sistema Nacional de Educación Media Superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;
- Participar con la Autoridad Educativa Federal en la operación de los mecanismos de administración escolar;

- Publicar, previo al inicio de cada ciclo escolar, en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, la relación de las instituciones a la que se haya concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo, publicar la de aquéllas a las que se les revoque o retire la autorización o el reconocimiento respectivo.

De igual manera indicará en dicha publicación los nombres de los educadores que obtengan resultados suficientes, una vez que aplique las evaluaciones, que dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Educación, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables, les correspondan.

La Autoridad Educativa Estatal deberá entregar a las escuelas particulares un reporte de los resultados que hayan obtenido sus docentes y alumnos en las evaluaciones correspondientes.

- Establecer de forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal, escuelas de tiempo completo, con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural, respetando los derechos de los docentes.
- Vigilar que el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados dentro de toda escuela se sujete sin perjuicio del cumplimiento de otras disposiciones que resulten aplicables, a los lineamientos que para tal fin establezca la Autoridad Educativa Federal y que en la elaboración de los alimentos se cumplan los criterios nutrimentales que para tal efecto determine la Secretaría de Salud del Poder Ejecutivo Federal.
- Dictar las medidas que sean necesarias para resolver situaciones emergentes o imprevistas que pongan en riesgo a la comunidad escolar, asimismo promover ante las autoridades competentes la identificación prevención y atención de conductas delictivas que afecten la integridad física, moral y psicológica de los alumnos, maestros y demás integrantes de la comunidad escolar.
- Ejecutar, en el ámbito de sus atribuciones, programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas. Tratándose de educación básica observaran los lineamientos que expida la Autoridad Educativa Federal para formular los programas de gestión escolar.

Por otra parte están las denominadas atribuciones concurrentes de la Autoridad Educativa Estatal con la Autoridad Educativa Federal. El artículo 25 de la Ley considera las siguientes, como resultado de las modificaciones implementadas:

I a X...

- XI. Participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente;

- XII. Ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación media superior, los que deberán sujetarse en lo conducente a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;
- XIII. Participar en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos;
- XIV. Diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia atendiendo los lineamientos que en ejercicio de sus atribuciones emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;
- XV. Promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda, ante toda la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de sus actividades y rendición de cuentas, a cargo del director del plantel;
- XVI. Instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas, conforme a las garantías procesales y sugerencias respecto del servicio público educativo;
- XVII. Coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares;

De igual manera, el 11 de marzo de 2014 fue publicada en la “Gaceta del Gobierno” mediante el decreto No. 202 la denominada “Ley para la Coordinación Administrativa del Servicio Profesional Docente del Estado de México”, cuyo objeto era regular la Coordinación Administrativa del Servicio Profesional Docente en la Entidad, en términos de lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Se estipula que la aplicación y vigilancia del cumplimiento de la ley, correspondería a la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, a los organismos descentralizados que imparten educación básica y media superior y a las autoridades municipales en los ámbitos de su respectiva competencia.

En la educación básica y media superior impartida por el estado, organismos descentralizados, así como ayuntamientos, los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente y con funciones de dirección y supervisión, estarán sujetos a lo dispuesto en la LGSPD, la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como por la Ley para la Coordinación Administrativa del Servicio Profesional Docente del Estado de México.

En los artículos 10 y 11, se puntualizan las atribuciones de la autoridad educativa estatal y los organismos descentralizados en la educación básica y media superior, con respecto al Servicio Profesional Docente, siendo los más importantes los que a continuación señalamos:

- Someter a consideración de la SEP sus propuestas de perfiles, parámetros e indicadores de carácter complementario para el ingreso promoción, permanencia y en su caso reconocimiento que estimen pertinentes.
- Llevar a cabo la selección y capacitación de los evaluadores conforme a los lineamientos que el INEE expida.
- Llevar a cabo la selección de los aplicadores que podrán auxiliar en la aplicación de los instrumentos de evaluación obligatorios a que se refiere la LGSPD.
- Convocar los concursos de oposición para el ingreso a la función docente y la promoción a cargos de funciones de dirección o de supervisión, y participar en su ejecución de conformidad con los lineamientos que el INEE determine.
- Calificar, conforme a los lineamientos que el INEE expida, las etapas de los procesos de evaluación que en su caso determine el propio Instituto.
- Operar y, en su caso, diseñar programas de reconocimiento para docentes y para el personal con funciones de dirección y supervisión que se encuentren en servicio, conforme a los lineamientos que al efecto se emitan.
- Ofrecer programas y cursos gratuitos, idóneos, pertinentes y congruentes con los niveles de desempeño que se desea alcanzar, para la formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional del personal docente y del personal con funciones de dirección o de supervisión que se encuentren en servicio.
- Ofrecer al personal docente y al personal con funciones de dirección y supervisión programas de desarrollo de capacidades para la evaluación interna a que se refiere la LGSPD.
- Organizar y operar el Servicio de Asistencia Técnica a la escuela de conformidad con los lineamientos generales que la SEP determine.
- Ofrecer programas de regularización.
- Ofrecer los programas de desarrollo de liderazgo y gestión pertinentes.

- Emitir los lineamientos a que se sujetará la elección de personal a que refiere el artículo 47 de la LGSPD.
- Administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden establecido con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor de los sustentantes que resultaron idóneos en el concurso. Podrán asignarse para el inicio del ciclo escolar o en el transcurso de éste cuando se generen vacantes que la autoridad educativa determine que deban ser ocupadas.
- Celebrar conforme a los lineamientos del INEE, convenios con instituciones públicas autorizadas por el propio Instituto para que participen en la realización de concursos de oposición y los procesos de evaluación obligatorios a que se refiere la LGSPD.
- Emitir los actos jurídicos con que crean, declaran, modifican o extinguen derechos y obligaciones de conformidad con lo previsto en la LGSPD.
- Proponer a la SEP los requisitos y perfiles que deberán reunirse para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente.
- Determinar dentro de la estructura ocupacional autorizada, que puestos del personal técnico docente formarán parte del Servicio Profesional Docente.
- Establecer los mecanismos mediante los cuales los representantes de organizaciones no gubernamentales y padres de familia participarán como observadores en los procesos de evaluación que el INEE determine, conforme a las reglas que al efecto expida.
- Participar con la SEP en la elaboración de los programas anual y de mediano plazo conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación a que se refiere la LGSPD.

Los capítulos cuarto, quinto y sexto, estipulan términos y criterios del ingreso al Servicio Profesional Docente; de la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión; y de la permanencia en el servicio; así como los deberes de la autoridad educativa estatal en el marco de dichos procesos. Los elementos definidos en estos capítulos están en línea con lo establecido en la LGSPD.

En el capítulo octavo se hace referencia a la estructura ocupacional de las escuelas en las que el estado y sus organismos descentralizados imparten la educación básica y media superior, y cómo debe vincularse con el Sistema de Información y Gestión Educativa.

En el capítulo noveno, se puntualizan los derechos y obligaciones de quienes participan en el Servicio Profesional Docente, éstos se encuentran homologados con lo pautado en la LGSPD.

Por último el capítulo décimo, denominado Evaluación Educativa, establece los deberes de la autoridad educativa estatal en materia de evaluación, los cuales están determinados por la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; además se establecen las obligaciones de las autoridades escolares en materia de evaluación.

Con la finalidad de cumplir con el ordenamiento de armonizar la legislación local en la materia, fue que se publicó la “Ley para la Coordinación Administrativa del Servicio Profesional Docente del Estado de México”, sin embargo mediante el Decreto No. 212, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de México publicado en la “Gaceta del Gobierno” el 25 de abril, dicha ley fue abrogada; las modificaciones a la Ley incluyen lo siguiente:

- La Sección Tercera del Capítulo IV denominada “Del Servicio Profesional Docente y de la Evaluación Educativa; la sección cuenta con los siguientes apartados:
 - Apartado Primero: Del Servicio Profesional Docente.
 - Apartado Segundo: De la Mejora de la Práctica Profesional.
 - Apartado Tercero: Del Ingreso al Servicio Profesional Docente.
 - Apartado Cuarto: De la Promoción a Cargos con Funciones de Dirección y de Supervisión.
 - Apartado Quinto: De la Permanencia en el Servicio
 - Apartado Sexto: De los Perfiles, Parámetros e Indicadores.
 - Apartado Séptimo: De Otras Condiciones.
 - Apartado Octavo: De los Derechos y Obligaciones.
 - Apartado Noveno: De la Evaluación Educativa.

La modificación de la Ley de Educación del Estado de México, publicada en la “Gaceta del Gobierno” el 25 de abril de 2014 supuso una modificación bastante profunda, ya que además de reformar artículos de la Ley, se agregaron 46 de los 52 artículos de la Ley para la Coordinación Administrativa del Servicio Profesional Docente. En el cuadro número 27

se presenta la manera en que se conformó el articulado de la Ley de Educación del Estado de México en relación con la Ley para la Coordinación Administrativa del Servicio Profesional Docente:

Cuadro No. 27. Relación por artículos de la Ley de Educación del Estado de México con la Ley para la Coordinación Administrativa del Servicio Profesional Docente

Ley de Educación del Estado de México (reformas y adiciones publicadas en la Gaceta del Gobierno el 25 de abril de 2014)	Ley para la Coordinación Administrativa del Servicio Profesional Docente del Estado de México	Ley de Educación del Estado de México (publicada en la Gaceta del Gobierno el 11 de marzo de 2014)
1. Del artículo 1 al 32 2. Artículo 33 3. Artículo 34 4. Del artículo 35 al 64 5. Artículo 65 6. Artículo 66 7. Artículo 67 8. Artículo 68 9. Artículo 69 10. Artículos 70 y 71 11. Artículo 72 12. Del artículo 73 al 79 13. Artículo 80 14. Artículos 81 y 82 15. Artículo 83 16. Artículo 84 17. Del artículo 85 al 194	3. Artículo 7, al que se le adicionó un segundo párrafo 4. Del artículo 8 al 37 7. Artículo 38 8. Artículo 39 9. Artículo 40 reformando la fracción VII 10. Artículos 41 y 42 11. Artículo 43, al que se le adicionó un párrafo 12. Del artículo 44 al 50 14. Artículos 51 y 52	1. Del artículo 1 al 32 2. Artículo 33, al que se le derogó el segundo párrafo. 5. Párrafo sexto del artículo 37 6. El artículo 35, reformando los párrafos tercero y cuarto 7. Párrafo octavo del artículo 35 13. Artículo 36 sin incluir los últimos cinco párrafos 15. Párrafo cuarto del artículo 36 16. Último párrafo del artículo 38 17. Del artículo 39 al 148

FUENTE: Elaboración propia con datos del periódico oficial la Gaceta del Gobierno publicados el 11 de marzo y el 14 de abril, ambos de 2014.

En general se puede observar que las sucesivas modificaciones a la Ley de Educación del Estado de México, no implican más que la adecuación de ésta a la legislación federal en materia educativa, pues no aportan nada a lo ya regulado. Las atribuciones consideradas en esta legislación son complementarias a las ya estipuladas, y siguen siendo operativas-administrativas, sometidas a los lineamientos tanto de la SEP como del INEE. Además de lo anterior, cabe dejar las dos siguientes preguntas en el aire ¿por qué se publica una ley para derogarla 45 días después? ¿lo anterior es ejemplo de un buen trabajo legislativo?

La última, pero no menos importante modificación a la legislación en el Estado de México relacionada con la educación, es el decreto No. 355, publicado en la “Gaceta del Gobierno” el 16 de diciembre de 2014, mediante el cual, entre otras modificaciones, se derogan

diversas disposiciones de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. ¿Qué es lo que se derogó y por qué está relacionado con la educación?

Cabe señalar que la citada ley regula las relaciones de trabajo, comprendidas entre los poderes públicos del Estado y los Municipios y sus respectivos servidores públicos; igualmente, se regulan por esta ley las relaciones de trabajo entre los tribunales administrativos, los organismos descentralizados, entre otros, con sus servidores.

Atendiendo a lo anterior, las disposiciones derogadas son las siguientes:

- Artículo 21: Cuando en el cuerpo de esta ley se mencione el término de servidor público general, se entenderá que también se refiere, en lo que les sea aplicable, a los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado.
- Artículo 23: cuando en esta ley se enuncie el término institución pública, con respecto a los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado, se entenderá referido al organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México, o a cualquier otro organismo auxiliar en el que presten sus servicios.
- Capítulo III De los Trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado.
- El párrafo tercero y cuarto del artículo 138.

El capítulo III regula las relaciones de trabajo entre Servicios Educativos Integrados al Estado de México y los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado. Entre los aspectos que considera se encuentran: la clasificación de los trabajadores, el tipo de designación, los beneficios de Seguridad Social, los tiempos para la entrega del aguinaldo anual, entre otras.

Al abrogarse estas disposiciones, la regulación de las condiciones laborales de los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado del Estado de México recae en legislación federal, como la “Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional” o en el “Reglamento de las Condiciones Generales del Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública”, siendo que en el artículo 1º de la “Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México” se estipula que es un Organismo Público Descentralizado de carácter Estatal.

En resumen, estas son las modificaciones legislativas que se han hecho en México y en nuestra entidad federativa, en el marco de la denominada Reforma Educativa. Las implicaciones han ido más allá del aula, impactando en la vida social y política del país. En nuestro último apartado expondremos lo que consideramos las consecuencias inmediatas más relevantes de este proceso de transformación.

4.5. Consecuencias inmediatas de la Reforma Educativa

Hasta el momento hemos enunciado las modificaciones al aparato normativo-institucional que resultaron de la iniciativa del Ejecutivo Federal en materia educativa. Como ya se ha señalado, la Reforma respondió a una demanda por mejorar la calidad del servicio educativo que presta el Estado Mexicano.

Por tanto, quedo plasmado en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligación del Estado a prestar una educación de calidad. Al ser, en un primer momento, una reforma constitucional se requirió la aprobación por el Congreso de la Unión y por la mayoría de los Congresos Locales. En circunstancias ordinarias, este es un procedimiento largo y complejo, sin embargo, en el marco del denominado Pacto por México, dicho proceso se completó en sólo dos meses.

Para alcanzar el ideal de prestar un servicio educativo de calidad, se consideraron cinco transformaciones fundamentales:

1. La creación del Servicio Profesional Docente, bajo la lógica de que éste permitirá que el servicio educativo sea prestado por profesores capacitados, responsables y cumplidos, cuya trayectoria no esté sujeta a criterios discrecionales. Al ser el “mérito” profesional la única forma de ingresar, ascender y permanecer en el servicio, los alumnos serán educados por los mejores maestros.
2. Hacer de la evaluación un mecanismo que permita incidir en la calidad de la enseñanza, elevando el desempeño de los maestros. En tal marco se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y se elevó a rango Constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para estar en condiciones de implementar una evaluación

objetiva, justa y técnicamente elaborada para los niveles preescolar, primaria, secundaria y educación media superior.

3. Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, es decir la normatividad posibilita a directivos, maestros, alumnos, padres de familia a tomar decisiones conjuntas para mejorar la educación, a partir de las necesidades específicas que tenga cada plantel educativo, en temas como infraestructura, calidad de la enseñanza, alimentación de los alumnos, entre otros.
4. Aumentar, según lo permita el presupuesto, el número de escuelas de tiempo completo.
5. Las adecuaciones hechas a la legislación educativa en los estados de la República, para homologarla con las leyes del orden federal.

En términos generales podemos afirmar que la Reforma Educativa impulsada por el titular del Ejecutivo Federal se resume en las acciones antes citadas. Como ya se ha señalado, el objetivo es cumplir con el mandato constitucional de ofrecer un servicio educativo con calidad, aunque es bien cierto que los resultados estarán a la vista en el mediano y largo plazo.

Se puede observar que la denominada Reforma Educativa es un conjunto de modificaciones legales-institucionales dirigida a modificar las condiciones laborales de los trabajadores de la educación con funciones de docencia, dirección y supervisión. Esta forma de abordar la problemática educativa generó un importante apoyo de distintos grupos de poder del país, quienes culpan al docente de todos los males del Sistema Educativo Nacional; por el contrario, entre el magisterio se ha creado una gran incertidumbre y desconfianza sobre cuál será el futuro laboral de los docentes en servicio.

La lógica de esta reforma es que la calidad educativa se logrará mediante procesos de evaluación; en el caso del ingreso al Servicio Docente los exámenes de oposición garantizarían la selección del personal más apto y calificado para desempeñar la función docente; por otro lado los constantes procesos de evaluación del desempeño implicarían que el maestro en función esté permanentemente ocupado de su capacitación y actualización, para estar en condiciones de cumplir los criterios de apreciación que determinaran su futuro laboral, lo que *de facto* entrañaría una profesionalización del profesor y su consecuente impacto en la calidad del servicio educativo.

Sin embargo la pretendida calidad educativa va más allá de evaluaciones y de la conformación del Servicio Profesional Docente, pues quedaron pendientes temas que inciden en la excelencia educativa, como pueden ser el cambio de la currícula, la distribución de las cargas horarias, pues el aumento de las escuelas de tiempo completo implica alcanzar el objetivo de la calidad recurriendo a la cantidad, una verdadera libertad de cátedra para el docente de educación básica, una reestructuración de la forma en que el profesor desempeña su trabajo en el aula, entre otros aspectos.

Además hay que señalar que existen ciertas lagunas en la normatividad expedida, puesto que habla que son sujetos de la ley (en el caso de la LGSPD) los docentes, el personal con funciones de dirección y supervisión, lo relevante en este punto es la palabra funciones (de dirección y supervisión); sobre lo que se considera un docente, en el artículo 4º, fracción XXV se puntualiza lo siguiente:

XXV. Personal Docente: Al profesional en la Educación Básica y Media Superior que asume ante el Estado y la sociedad la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos en la Escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo;

Por otra parte en el artículo 28, fracción III, inciso C de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se expone, que entre las atribuciones del INEE está la siguiente:

La evaluación del desempeño de quienes ejercen funciones docentes, directivas o de supervisión, determinando el propio Instituto los niveles mínimos para la realización de dichas actividades;

Y esta es una de las graves omisiones de la ley, pues habla del personal que desempeña funciones docentes, directivas o de supervisión, además de que la definición de personal docente resulta muy ambigua, el problema radica en que en las áreas administrativas existe personal con plaza docente, pero que no desempeñan dicha función, lo que supone una laguna legal, ya que no está bien definido que procede con estos trabajadores. Aquí son tres los posibles escenarios: se les incluye en los procesos de evaluación de desempeño, a pesar de que no hay criterios bien definidos sobre cómo sería la valoración, lo que la vuelve aún más compleja; se le reubica en algún plantel educativo, de acuerdo a la plaza docente que tenga asignada, para que de esta manera pueda ser sujeto de evaluación; por último se

modifica su *status* laboral asignándole una plaza administrativa equivalente, lo que implicaría una violación a los derechos laborales.

Por otra parte, queda claro que quedo como tema pendiente la autonomía de los estados en la toma de decisiones en materia educativa, pues la reforma fortaleció las atribuciones y facultades de la federación, relegando nuevamente a las entidades federativas a ser meros operadores de las disposiciones que se toman desde el centro. Bajo este contexto general, identificamos algunas consecuencias inmediatas a las transformaciones normativo-institucionales que sufrió el Sistema Educativo Nacional, siendo las más relevantes las que enunciamos en los siguientes párrafos.

La aprobación *cuasi* unánime por parte de la clase política de nuestro país, pues como ya señalamos al inicio del presente capítulo, la Reforma Educativa, fue en un primer momento consensuada políticamente, en el denominado Pacto por México, lo que facilitó la aprobación en el Congreso de la Unión, y en los Congresos Locales, en el caso de las modificaciones constitucionales, de las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo Federal. En tal sentido las estructuras de los diferentes partidos políticos apoyaron el proceso, por considerar que los cambios eran necesarios en aras de mejorar los deficientes resultados del Sistema Educativo Nacional.

Por otro lado, está la reacción de otros actores, como las organizaciones empresariales y los medios de comunicación. Especialmente estos sectores se han encargado de difundir un discurso en el que se trata a todos los maestros por igual: se les descalifica, adjetivándolos como un ejército de simuladores y holgazanes, culpables de todos los males de la educación y la sociedad, como si la educación fuera la única causa de los problema que aquejan al país. Estos sectores se han caracterizado por una concepción simplista de la tarea educativa y han presionado para aplicar la evaluación al magisterio (Fuentes, 2013; Rockwell, 2013; Ramírez, 2013). Así que ante la posibilidad de despedir a quienes no logren buenos resultados con sus alumnos, el sector empresarial y los medios de comunicación apoyaron la iniciativa presidencial en materia educativa, pues se encuentra en sintonía con las demandas planteadas por estos sectores en el tema; sin embargo a últimas fechas, estas mismas fracciones han cuestionado la eficacia del gobierno para ejecutar la reforma educativa, particularmente en entidades federativas como Oaxaca, Guerrero, Chiapas y

Michoacán, donde los movimientos en contra de la reforma, encabezados por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), ha supuesto la falta de aplicación de la nueva legislación educativa. Ante esta situación, los medios de comunicación y el sector empresarial, que en un primer momento apoyaron la reforma, ahora polemizan sobre la capacidad del gobierno para llevar a la práctica lo que en el papel modificaron.

Si entre los medios de comunicación, empresarios y clase política hubo un acuerdo casi unánime sobre las bondades de la reforma educativa, la contraparte ha sido el magisterio en general, y en particular la disidencia magisterial, encuadrada básicamente en la CNTE. Hay que destacar que a raíz de las transformaciones en la legislación educativa, la denominada “Coordinadora” ha expresado su desacuerdo, mediante marchas, manifestaciones, paros laborales e incluso enfrentamientos directos con la autoridad. Las reacciones más virulentas se han presentado en los estados de Michoacán, Chiapas, Guerrero y Oaxaca, entidades donde la “Coordinadora” tiene un peso específico relevante. Si bien la disidencia magisterial se ha caracterizado por su oposición a cualquier iniciativa oficial, los planteamientos de la reforma han agudizado los actos de resistencia y movilizadado al magisterio disidente como no se veía desde hace más de veinte años.

Otro de los productos inmediatos de la reforma, es la disminución del poder de gestión real del SNTE. El desplazamiento del sindicato de maestros se ha hecho patente desde la toma de decisiones que supuso la reforma misma; a diferencia de otros momentos históricos, las modificaciones que se han dado en materia educativa en estos últimos años, no fueron un acuerdo político con la dirigencia del SNTE, dejándolos fuera de la discusión. El debilitamiento del sindicato se ha dado por diversas situaciones, desde la detención de la Presidenta Vitalicia del SNTE, Elba Esther Gordillo Morales, hasta la supresión del poder de veto que tenía en temas tales como la evaluación del desempeño, los ingresos y promociones del magisterio.

Otro de los elementos que dejan de manifiesto la disminución en la capacidad de negociación del SNTE, y que es el resultado de la serie de reformas que se efectuaron en materia educativa, es la negociación salarial única, de la que participan el titular de la SEP, la dirigencia nacional del sindicato, representantes de los ejecutivos de las entidades

federativas, así como de las secciones sindicales. Sin embargo, la negociación que realizaban las secciones sindicales con los ejecutivos de los estados ya no se llevó a cabo en 2014, por lo que el incremento salarial del magisterio federalizado, por primera vez en muchos años, fue el mismo en todo el país. Esta es una situación que en el mediano y largo plazo impactara a las finanzas públicas de la federación y de los estados, pues las bases para los incrementos salariales no se dispararán producto de la doble negociación.

Derivado de la re-centralización de la nómina, se han presentado problemas de pagos en prácticamente todo el país. Este problema se suscitó tan pronto la federación se hizo cargo del pago del magisterio federalizado, por lo que fueron 48,442 plazas que no recibieron el pago correspondiente a la primera quincena del mes de enero de 2015 (La Jornada, 16/01/2015); sobre el particular se numera lo siguiente:

“...profesores de diversos estados señalaron que la centralización de la nómina magisterial, a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), es un “completo desastre”, porque hay cientos de maestros con plaza base, sin cambios de adscripción y hasta con 30 años de servicio que no han recibido su salario quincenal ni el segundo pago de su aguinaldo.

Maestros de Veracruz, Guanajuato, estado de México, Chiapas y Sonora afirmaron que “hay mucha incertidumbre, porque no se emitieron los talones de pago y hasta el momento no sabemos cuáles son los conceptos que incluyeron en la nómina”” (La Jornada, 16/01/2015: 35).

En el caso particular del estado de México, la SEP estimó que el número de plazas con “inconsistencias” ascendía a 5,437, sin embargo al menos han sido 20,000 los docentes que en la entidad (La Jornada, 22/02/2015) han tenido problemas para cobrar sus salarios correspondientes a las quincenas de enero y febrero, además de la segunda etapa de aguinaldos, aumentando con ello el clima de incertidumbre y desconfianza entre los docentes, quienes además de lidiar con el tema de la evaluación de su desempeño y las consecuencias que ello conlleva, se enfrentan con el problema que implica no recibir un salario que ya han devengado, y que en la mayoría de las ocasiones es la única fuente de ingresos para el docente y sus dependientes económicos.

Cabe señalar que la problemática con los pagos, no se circunscribe a las remuneraciones quincenales y/o la liquidación de la segunda etapa del aguinaldo, pues además se han ido retrasando la cancelación de otras prestaciones como las becas para los hijos de trabajadores, los tiempos adicionales a la jornada laboral, entre otros, lo que ha generado inconformidad entre la base trabajadora de Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

Por último se identifica entre los trabajadores con plaza docente que se encuentran adscritos a unidades administrativas, desconfianza e incertidumbre en lo concerniente a su estabilidad laboral, pues al no existir criterios claros sobre las condiciones en que se incorporaran a los procesos de evaluación del desempeño, los rumores al respecto han sido diversos, desde la readscripción a centros escolares hasta la recategorización de sus plazas, con todas las consecuencias que ello implicaría. Por tanto la opacidad y desinformación se ha convertido en moneda corriente abonando al clima de escepticismo.

Considerando lo expuesto, en el siguiente cuadro enunciaremos los que a nuestro juicio son las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la operacionalización de la Reforma Educativa en los Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

Cuadro No. 28. Análisis FODA de la Reforma Educativa y su incidencia en SEIEM.

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • La calidad educativa como obligación Constitucional. • Capacidad de negociación del Ejecutivo. • Adaptabilidad de la estructura administrativa. • Experiencia del aparato administrativo. • Buenas relaciones entre la parte Oficial y la estructura sindical en el estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • El tema educativo es un asunto de valencia. • La Reforma Educativa tiene una amplia base de apoyo entre distintos grupos de poder. • La disidencia magisterial no es tan influyente como en otras entidades federativas. • La mayor matrícula educativa del país.
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Lagunas en la legislación. • Falta de coordinación entre las autoridades locales y federales. • Precipitación en la re-centralización de la nómina educativa. • La clara diferenciación entre los dos subsistemas educativos que coexisten en el estado. • Opacidad en el manejo de la información. 	<ul style="list-style-type: none"> • El deterioro en la imagen del titular del Ejecutivo Federal. • Las movilizaciones que contra la reforma se llevan a cabo en estados circunvecinos. • El manejo centralizado del presupuesto educativo. • El desconocimiento y desinformación a que está sujeto el personal educativo sobre las consecuencias de la Reforma Educativa.

FUENTE: Elaboración propia.

Como ya señalamos en párrafos anteriores, la Reforma Educativa dejó varios pendientes que consideramos necesarios y pertinentes para alcanzar la multicitada calidad educativa: la modificación de la currícula en la educación básica, re-distribución de las cargas horarias, libertad de cátedra para el docente de educación básica, una reestructuración de la forma en que el docente desempeña su trabajo en el aula, entre las más importantes.

Además queda evidenciado que la normatividad emitida presenta notables vacíos que dificultaran la implementación de los postulados enunciados en la Reforma Educativa. Sobre este particular, aparte de la laguna jurídica que señalábamos con respecto a los trabajadores que desempeñan sus actividades en Unidades Administrativas, pero que tienen una plaza docente, cabe señalar que se requiere la promulgación y difusión de lineamientos generales en los que se estipulen las condiciones en que se prestaran los cursos de capacitación y actualización para el personal que ejerce funciones docentes, de dirección y/o supervisión, ya que éstos son vitales en la estabilidad laboral del magisterio, a más de que suponen un fuerte gasto al erario, por lo que se requieren reglas claras y transparentes sobre este particular.

Por otra parte se observa que se han efectuado ciertas acciones relacionadas con la Reforma con bastante premura, sobre el particular cabe señalar dos hechos puntuales: la adecuación de la legislación educativa local a la nueva normatividad y la re-centralización de la nómina educativa, dicha situación ha supuesto una ejecución ineficiente y poco efectiva de estas medidas, que se refleja en incumplimiento de pagos a los trabajadores del subsistema educativo federalizado y en leyes sancionadas al vapor.

Por lo anteriormente descrito, queda como un asunto pendiente de atender la solventación de estas cuestiones, para hacer más operacionalizable la ley, al tiempo que se reafirma la legitimidad con la que nació la Reforma, y que poco a poco ha ido perdiendo.

Más allá de los discursos oficiales que ensalzan las bondades de la reforma educativa, con la cual pareciera ser que se encontró solución a todos los males que aquejan al Sistema Educativo Nacional, y que incluso le achacan resultados que ni siquiera fueron considerados en el diseño de la misma (telebachillerato, alfabetización de adultos, entrega de dispositivos electrónicos); o de aquellas reflexiones que la descalifican, sin reconocerle

ningún punto positivo, consideramos que las anteriores, son las consecuencias más inmediatas al proceso de cambios que se han efectuado a la estructura normativa-institucional de la educación en nuestro país.

Cabe señalar que lo referido en este apartado son las consecuencias en el corto plazo de la Reforma Educativa, los verdaderos resultados se verán reflejados en el mediano, pero sobre todo en el largo plazo e involucran temas tales como la calidad educativa, la profesionalización del servicio docente, la flexibilización del servicio y por ende las condiciones laborales del magisterio. Esto junto con los asuntos que la Reforma Educativa dejó pendientes, son una gran veta para investigaciones posteriores, abordándolos desde diversas posturas, pues es un tema importante para la ciencia política, la administración pública, la pedagogía, entre otras.

Como epílogo no está de más reflexionar sobre los cambios suscitados en estos últimos años, pues se ha demostrado que las transformaciones en la educación no se logran solo por decreto, y que no es posible sustentar una reforma por mucho tiempo si ésta es percibida como un sistema de control y sanción. En general, resulta improbable suponer que una ley o un conjunto de leyes determinarán la orientación y calidad del desempeño docente en las aulas, si bien es posible que influyan en la práctica (Beltrán y Nava, 2013; Rockwell, 2013).

CONCLUSIONES

Atendiendo a la importancia estratégica de la educación en la esfera del Estado, al ser un factor fundamental para el bienestar social, al contribuir a reducir las brechas sociales y a la construcción de competitividad y el desarrollo nacional, a través de la formación de capital humano, por ello se han desarrollado diversas estrategias para universalizarla y ofrecerla con una mejor calidad.

Al ser una de las funciones y facultades del Estado, la educación se ha visto impactada por los diversos procesos de reforma que han transformado a la administración pública en nuestro país. Por tanto la adopción de los criterios y postulados de la Nueva Gerencia Pública en el aparato administrativo de México, ha supuesto cambios en la gestión de la educación, intentando adecuarse a un nuevo paradigma administrativo, como lo es el *neogerencial*.

Por ello fue que nos abocamos a estudiar el tema educativo, enfocándonos en el asunto de la descentralización, que como ya se ha señalado, es uno de los planteamientos centrales de la Nueva Gerencia Pública. El denominado proceso de descentralización educativa, es una sucesión de transformaciones normativo-institucionales que ha experimentado el Sistema Educativo Nacional, desde cuando menos el inicio de la década de los setenta, que tuvo su conexión con la NGP en la década de los ochenta y cuyo punto culminante es el inicio de la década de los noventa.

La descentralización educativa en nuestro país ha respondido a una dinámica de cambio y continuidad, lo que permitió construir una configuración y reglas institucionales que han favorecido la cobertura, al tiempo que afectaron la calidad. Más allá de esta constante de cambio y continuidad, ¿cuáles han sido las características del proceso de descentralización educativa en México? Atendiendo a las fuentes consultadas para la elaboración del presente trabajo, y en virtud del análisis que de ellas hemos hecho bien podemos señalar que:

Después de la revisión efectuada sobre el proceso de reforma de la educación en México, se observa que la descentralización del Sistema Educativo Nacional está definida y regulada desde el centro, por lo que en un primer momento se consideraría que estamos ante una

descentralización aún centralizada, o dicho de otra forma, es una descentralización que vino del centro. La descentralización desde el centro se proyectó para recuperar una legitimidad erosionada, concediendo poco, transfiriendo responsabilidades y buscando descentralizar el conflicto. Por tanto la descentralización en México se considera un proyecto del gobierno central encaminado a mantener la dirección política y normativa, en donde los gobiernos locales cuentan con escasos mecanismos de control institucional.

Atendiendo a sus características, el modelo mexicano se califica como un proceso de “descentralización lineal”, que parte del centro hacia la periferia, en el que la autoridad central preserva el control sobre los elementos decisivos de la administración, mientras que a los gobiernos locales se les delega únicamente los aspectos operativos. Por todo ello, el mexicano es un modelo muy particular en el contexto de otros procesos de descentralización en América Latina.

¿Cuáles son los motivos para hacer estos señalamientos? En primer lugar, la descentralización educativa fue tutelada desde el poder central, para garantizarse el control en última instancia del proceso educativo. Resulta evidente, que pese a la descentralización, el gobierno federal conservó las funciones estratégicas en términos de control, bajo el argumento de que el centralismo era la base para garantizar la unidad del Sistema Educativo Nacional.

Se considera una descentralización central, porque fue la federación la que decidió transferir los servicios educativos, no obedeció a una solicitud expresa de los estados para ejercer esas funciones, es decir, se le otorgaron facultades a los estados que jamás pidieron, las cuales eran meramente operativo-administrativas. Si bien se transfirió la responsabilidad de impartir todos los servicios de educación básica y la formación de maestros a las entidades federativas, mientras que la federación conservó las facultades normativas-directivas. Así que México es un caso paradigmático al mantener, aun después de la transferencia, fuertes controles normativos centrales.

En tal sentido, los estados no pueden ir más allá de los límites establecidos por las regulaciones del gobierno federal, situación que se agrava ante la carencia que tienen los estados de recursos técnico-materiales para desplegar una política educativa eficaz. Ante

esta situación, han surgido demandas reiteradas para ampliar las facultades y atribuciones de las autoridades educativas locales.

En general, la transferencia de los servicios educativos desde la federación hacia los estados, tuvo muchas imperfecciones, acarreó infinidad de problemas y, finalmente, resultó incompleta. La cesión de los servicios de educación básica y normal a los estados, tendría que haber tenido, entre otros resultados, la coordinación política y administrativa del Estado en materia educativa. La consecuencia debió ser coordinar y enlazar a los gobiernos locales como medio de distribución de la acción estatal en materia educativa a fin de otorgar más poder a los estados y municipios, situación que no ocurrió. Por tanto la descentralización educativa en México bajó sólo un escalón, de lo federal a lo estatal; en este sentido puede ser definida como un modelo intermedio o híbrido de descentralización o de competencias compartidas. Por todo ello, la descentralización se sigue considerando como una tarea inconclusa, a pesar de todos los años que han transcurrido desde su inicio.

Más allá de esta idea de la descentralización desde el centro o descentralización lineal, también podríamos argumentar, con base en la evidencia aquí referida, que el proceso de transferencia de los servicios de educación básica y normal de la federación a los estados, más que descentralización, fue un proceso avanzado de desconcentración administrativa.

Al considerar a la desconcentración como un proceso en el cual se transfieren las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de una misma institución, estaríamos ante una forma limitada de descentralización, pues el poder para tomar decisiones depende de la burocracia central.

Si bien la transferencia efectuada en 1992 supuso la creación de organismos autónomos en cada estado, lo que ya de entrada supone un elemento central de cualquier proceso de descentralización, también es cierto que si nos atenemos a las potestades otorgadas por la Ley General de Educación, la capacidad de decisión en los estados es limitada, y las funciones que realizan están supeditadas a un control de la autoridad educativa federal, entrando ya en el supuesto de la desconcentración.

El principio de racionalidad burocrática, eficacia administrativa y el acercamiento de la prestación de los servicios lo más posible a las demandas locales, son objetivos de la desconcentración administrativa, los cuales eran perseguidos por el proceso de transferencia de los servicios educativos a los estados. Por ello, es el planteamiento de la desconcentración avanzada, ya que la transferencia de los servicios educativos a los estados no es estrictamente una desconcentración, pero tampoco tiene todos los rasgos de una descentralización, por lo que el proceso llevado a cabo en México bien podría considerarse como un punto medio entre la descentralización y la desconcentración.

Además de este posicionamiento acerca de la descentralización educativa en México, fruto del trabajo de investigación realizado, se respondió a las preguntas centrales que guiaron el proyecto, dichos cuestionamientos son los siguientes:

- ¿La reforma educativa tiene como referentes los postulados de la NGP?
- ¿Qué modificaciones se hicieron a la normatividad educativa en el marco de la reforma?
- ¿De qué manera incide la reforma en el proceso de descentralización educativa?

Sobre el primer cuestionamiento, las conclusiones a las que llegamos son las siguientes:

- Con las particularidades que presenta el modelo de descentralización de la educación en México, resulta claro que la idea de crear pequeñas unidades administrativas con metas claras y específicas, con cadenas de mando más cortas y la participación más activa de las autoridades locales, se cumple con la transferencia de los servicios de educación básica y normal a los estados, pues en vez de existir un gran ente central como lo fue la SEP, se originaron entidades de menor tamaño, como lo fueron los organismos descentralizados, los cuales evolucionarían de manera diferente en cada estado; éstos asumirían, en el ámbito de sus atribuciones, parte de las tareas que efectuaba la SEP a través de sus delegaciones administrativas, simplificando con ello la toma de decisiones.
- El último proceso de reformas ha incluido el postulado de las evaluaciones de desempeño para los trabajadores con funciones docentes, directivas o de supervisión, es decir, se puntualizan sistemas de medición que permitirán evaluar al docente, para

conocer si tiene las aptitudes y conocimientos necesarios para seguir desempeñando su función.

- El asignar en la Ley General de Educación nuevos derechos a los padres de familia o tutores, supone un incremento del poder de los ciudadanos con relación a la prestación del servicio educativo. Ahora, el ciudadano puede mostrar su aprobación o desaprobación con el servicio recibido, lo que implica, la orientación al “cliente”, elemento central de la NGP.
- La creación del Servicio Profesional Docente es otro de los elementos que entran en el conjunto de postulados que forman parte del *corpus* de la NGP, pues ésta aboga por la creación de servicios civiles de carrera que permitan la evaluación del aparato administrativo, con base en sus resultados y desempeño.
- Por último la fórmula mediante la cual se determinan los incrementos en las remuneraciones al personal del sector educativo, está relacionada con el criterio de presupuestos orientados a resultados, pues como ya observamos se relaciona con los objetivos, metas y resultados alcanzados del Servicio Profesional Docente.

En resumen, se observa que varios de los postulados de la NGP están presentes en el proceso de reforma educativa en nuestro país, lo que ha repercutido en la estructura normativa-institucional del Sistema Educativo Mexicano, por lo que la conexión que planteábamos en los primeros apartados del presente trabajo queda más que justificada.

Por lo que toca a nuestra segunda pregunta guía, como se pudo observar en el capítulo cuarto, los cambios en la legislación fueron variados, desde la reforma constitucional, la modificación de leyes secundarias, la creación de dos leyes reglamentarias y el cambio de uno de los fondos más importantes del ramo 33. En nuestra entidad federativa, las variaciones a la ley local afectaron a la Ley de Educación del Estado de México, la denominada Ley para la Coordinación Administrativa del Servicio Profesional Docente del Estado de México, la cual como se observó tuvo un extraño curso legislativo, y por último, los cambios que experimentó la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Se puede advertir que la denominada reforma educativa, nuevamente deja de abordar temas cruciales como lo son los objetivos de la educación, pedagogía, currículo, psicología del aprendizaje e investigación educativa; aunque si plantea el asunto de la evaluación, como un tema pendiente del Sistema Educativo Nacional. En general la nueva legislación está orientada a modificar las condiciones laborales de aquellos que desempeñan la función docente, o que ostentan cargos de dirección o supervisión, es decir, es una reforma laboral aplicada al sector educativo, pues los ejes de los cambios van en ese sentido, ya que se modifican las condiciones para el ingreso, promoción y permanencia al servicio docente.

El Servicio Profesional Docente parte de una condición ya establecida, y es que el personal que labora en el campo educativo se considera como trabajador al servicio del Estado. Por lo tanto, su relación laboral con éste se encuentra amparada por las reglas contenidas en el apartado “B” del artículo 123 constitucional. Dicha norma constitucional está regulada por la ley federal correspondiente (a la que ya hacíamos referencia en el capítulo 4) y, en su conjunto, sientan las bases que permiten contar con un servicio profesional en todas las funciones estatales. Por lo tanto se trata, entonces, de reglas que valen para todo el servicio público sin distinciones.

En virtud de lo anterior, se hizo necesario establecer reglas especiales –la modificación al artículo 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente– para establecer un servicio profesional de carrera en materia educativa. Es decir se generó un criterio de especialización de la función pública, diferenciándola de la del resto de los trabajadores al servicio del Estado. Además como vimos, en el Estado de México, se derogaron diversas disposiciones de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, relacionadas con el sector educativo federalizado de la entidad, con lo que de *facto* se ajusta a la legislación federal en la materia. Lo anteriormente descrito reafirma el planteamiento, de que estamos ante una reforma laboral aplicada al sector educativo.

Respecto a la forma en que incidió la reforma en el proceso de descentralización educativa, cabe señalar que la evidencia muestra que se dio marcha atrás al respecto. Sobre el particular, la nueva legislación reafirma la preeminencia del ejecutivo federal en el tema educativo, puesto que las atribuciones normativas y directivas siguen siendo materia

exclusiva del ámbito federal, dejando en los estados las funciones operativo-administrativas.

En el caso de la Ley General de Educación, en la cual se plantean las atribuciones que en el tema tienen los distintos órdenes de gobierno, la correlación establecida desde 1993 siguió prácticamente igual, salvo por el hecho de que se le atribuyeron nuevas facultades al ámbito federal, las de las entidades federativas siguieron prácticamente intactas, y las concurrentes entre federación y estados aumentaron, es decir, no se dotó a las autoridades locales de nuevas potestades que incrementaran su autonomía y poder de decisión en el ámbito educativo, lo que representa que los estados sigan regulados por la federación.

Por lo que toca a las nuevas leyes reglamentarias, las atribuciones normativas y directivas recaen en autoridades nacionales, ya sea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación o la Secretaría de Educación Pública, dejando nuevamente a los estados las funciones operativas, las cuales además serán vigiladas o aprobadas por los entes directivo-normativos antes señalados. Por lo tanto en materia de evaluación y del Servicio Profesional Docente, no estamos ante una descentralización de la toma de decisiones, ya que éstas las realiza la autoridad central, considerando en su caso, la opinión de otros actores, como lo son los ejecutivos estatales, entre otros.

Por último, la sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) por el Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), y la forma en que éste es administrado (por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) supone un retroceso en la denominada descentralización del gasto, ya que es nuevamente la autoridad central la encargada de regir la nómina de los trabajadores de los servicios de educación básica y normal transferidos a los estados en 1992. Si recordamos, dos de los momentos históricos más trascendentes en el proceso de descentralización del Sistema Educativo Nacional, fueron por una parte el manejo de la nómina por parte de los estados, y un segundo momento la creación del Ramo 33, sin embargo, con las nuevas reglas derivadas de la reforma, dichos avances en materia de descentralización se ven seriamente afectados.

Derivado de lo anterior, se comprueba nuestra hipótesis número 1, que plantea lo siguiente:

H1: En virtud de su estructura jurídico-institucional y de sus consecuencias inmediatas, la reforma educativa promulgada en 2013 implica un retroceso en materia de descentralización.

Sin ser redundantes al respecto, la evidencia señalada en el presente trabajo da argumentos más que suficientes para dar por cierta nuestra primera hipótesis, lo que directamente desecha la contra-hipótesis que era:

H2: En virtud de su estructura jurídico-institucional y de sus consecuencias inmediatas, la reforma educativa promulgada en 2013 es un paso más en el proceso de descentralización iniciado en la década de los setenta.

Si bien es cierto que en el cuerpo de la nueva reforma educativa ya ni siquiera se hace mención de la descentralización educativa, también es cierto que los cambios introducidos van en el tenor de fortalecer a la autoridad educativa federal, pues como bien lo plantea el discurso oficial, el objetivo de la reforma es que el Estado retome la rectoría de la educación, con las implicaciones y lo que ello signifique, pues no queda claro si se refieren a dar marcha atrás a la transferencia que en su momento se hizo a los estados, o hace alusión a una nueva etapa en la que la dirigencia nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación no tendrá incidencia en la toma de decisiones relacionadas con el Sistema Educativo Nacional.

Si consideramos nuestro posicionamiento sobre que lo que sucedió en nuestro país no fue un proceso de descentralización, sino más bien algo intermedio entre éste y la desconcentración, los cambios normativo-institucionales que el sector educativo ha experimentado en estos últimos dos años, nos acercan más a una desconcentración administrativa del Sistema Educativo Nacional, que a la ya multicitada descentralización.

Reflexiones finales

Las múltiples etapas de la reforma educativa en nuestro país, han traído consigo una gama de problemas, escenarios inéditos y heterogéneos, y una combinación poco estable de consensos, rechazos, expectativas e incertidumbres, lo que ha trastocado las estructuras

institucionales del Sistema Educativo Nacional, impactándolo no solo a él, sino también a su entorno político y social.

Al igual que en otros países de América Latina, la NGP ha influido en el proceso denominado Reforma del Estado, que ha impactado diversos sectores, uno de ellos sin duda el de la educación. Sin embargo, este efecto no ha pasado de ser, en palabras de Omar Guerrero, un cambio “cosmético”, un mero barniz puesto sobre la añosa maquinaria administrativa que sigue tan clásica como en los días previos a la reforma administrativa, es decir, animada por sus propias fuerzas (Guerrero, 2004). Y en esta matriz que resulta ser la NGP, se inscribe la descentralización, que en México no ha acabado de permear, pues sigue vigente el marcado perfil centralizador de las decisiones en el gobierno federal, lo que demuestra que es necesaria una política orientada a delegar recursos, atribuciones y responsabilidades a los gobiernos locales.

Si bien el tal vez mal llamado proceso de descentralización del Sistema Educativo Nacional arrojó resultados negativos como las dobles negociaciones salariales, la diversidad de modelos administrativos en que los estados evolucionaron los servicios transferidos o el creciente poder que obtuvieron en las entidades federativas las secciones sindicales, cabe señalar que sólo a través de la descentralización será posible que los sistemas estatales de educación puedan encontrar y crear nuevos puntos de equilibrio, con el fin de alentar y promover una educación de calidad.

Un ordenado y adecuado proceso de descentralización permitirá que exista un real equilibrio entre la unidad e integración nacional, por una parte, y el desarrollo de las identidades regionales y estatales, por el otro, al permitir la construcción de nuevas bases para el ejercicio de la autoridad y la toma de decisiones en materia educativa.

Sin embargo, la reforma educativa fue una oportunidad desaprovechada para promover una mejor organización jurídica y administrativa de los servicios educativos en las entidades federativas, aunque resulta claro que ese no era el objetivo de los cambios, por tanto habrá que esperar una nueva oportunidad al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

Barzelay, M., (2000) “*Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*”, en Martínez Reyes, H., *Estudio introductorio*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.

De Haro, A. et al., (2004) “Las fuentes económicas de la Nueva Gestión Pública. Sobre los aportes de la Economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas”, en Arellano Gault, D. (Coord.), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México, D.F. Coed. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa.

Fernández Marín, S.K., (2010) “*Incentivos de los dirigentes del SNTE del Valle de Toluca*” en *El Cotidiano*, núm. 163, septiembre-octubre. México, D.F. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Pp. 79-85.

Fierro Evans, C.; Tapia García, G. y F. Rojo Pons, (2009) *Descentralización Educativa en México. Un recuento analítico*. México. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Guerrero Orozco, O., (2002) *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*. México. Mimeo.

INAP, et al., (2009) *Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33*. México.

La Jornada, (2015) “No recibieron pago de la primera quincena 48 mil 442 plazas en la SEP” (En Línea) 16 de enero de 2015, pp. 35. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/01/16/sociedad/035n2soc> (Accesado el día 20 de marzo de 2015).

La Jornada, (2015) “Se agudizan las protestas docentes por retraso en el pago de salarios” (En Línea) 22 de febrero de 2015, pp. 5. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/02/22/politica/005n1pol> (Accesado el día 20 de marzo de 2015).

Martínez Vilchis, J., (2007) *Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la Administración Estatal en México*. México. Miguel Ángel Porrúa-UAEM.

Moctezuma Barragán, E., (1994) La educación frente a las nuevas realidades, en *Resumen de una Visión de la Modernización de México*. Tomo II. México. FCE.

North, D. C., (1994) *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid, Alianza Editorial.

Ornelas, C., (2003). “Las bases del federalismo y la descentralización en la educación” en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 5, núm. 1, Universidad Autónoma de Baja California. México. Pp. 117-134, disponible en: <http://www.preal.org/Archivos/Grupos%20de%20Trabajo/Gestión%20y%20Efectividad%20Escolar/Aspectos%20políticos%20de%20la%20descentralización/Carlos%20Ornelas.pdf> (Accesado el 10 de septiembre de 2014)

Ostrom, V., (1973) *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, Alabama University Press.

Pardo, M.C., (1999) *Federalización e Innovación Educativa en México*. México, D.F. El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

Pardo, M.C., (2010). “La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio” en *Foro Internacional*, vol. 2, abril-junio, El Colegio de México, México. Pp. 393-421.

Sales Heredia, F.J., (2012) *A 30 años de la descentralización de los servicios de salud*. Documento de Trabajo No. 40. México D.F. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/290063/935727/file/30-anios-descentralizacion-salud-docto140.pdf>. (Accesado el día 8 de enero de 2015).

Sánchez González, J.J., (2009) “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana” en *Gestión Pública*, vol. XVIII, núm. 1. México, D.F. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Pp. 67-105.

Uvalle Berrones, R., (2007) *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*. Toluca. Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Zorrilla, M. y B. Barba, (2008) “Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores” en *Revista Electrónica Sinéctica*, núm. 30, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México. Pp. 1-3, disponible en: <http://saturno.sc.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/Articulo002/MargaritayBonifacio.pdf> (Accesado el día 4 de julio de 2014).

Fuentes de información consultadas

Aguilar Villanueva, L., (2007) *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

Arellano Gault, D., (2001) *Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana*. Iztapalapa, 48, año 20.

Arellano Gault, D., (2004) “*Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*”. Primera Edición. México, D.F. Coedición Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa.

Arellano Gault, D. y E. Cabrero Mendoza, (2005) “La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público” en *Gestión y Política Pública*. vol. XIV. núm. 3. Julio-diciembre. México, D.F. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Pp. 599-618.

Arellano Gault, D. y W. Lepore, (2006) “Publicness y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público” en *Documentos de trabajo del CIDE*. México, D.F. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Pp. 1-29.

Arnaut, A., (1998) *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994)*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Colegio de México.

Beltrán, U. y S. Portilla, (1986) “*El proyecto de descentralización del gobierno mexicano*” en Torres, B. (comp.), *Descentralización y democracia en México*. México, D.F. El Colegio de México.

Bobbio, N., (2008) *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Segunda Edición. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.

Cardozo Brum, M., (1993) “La descentralización de servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política” en *Gestión y Política Pública*. vol. II, núm. 2, julio-diciembre. México, D.F. Centro de Investigación y Desarrollo Económicos, Pp. 365-391.

Christensen, T. y P. Laegrid, (2001) “La Nueva Administración Pública. El equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa” en *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. X, núm. 3, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Covarrubias, O., (2000) *Federalismo y reforma del Sistema Educativo Nacional*. México. Instituto Nacional de Administración Pública.

Cruz Angulo, J., (2013) “La educación como derecho humano: aportes de la reforma constitucional” en Ramírez Raymundo, R. (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México, D.F. Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.

De la Madrid Hurtado, Miguel, (1982) *Mensaje de Toma de Posesión*. México, D.F. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

Del Castillo Alemán, G., (2013) “El desempeño docente y el logro educativo en el centro de las políticas: ¿Hacia una gobernabilidad para la calidad?” en Ramírez Raymundo, R. (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México, D.F. Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.

Espejel Mena, J.; Flores Vega, M. y J.L. Rodríguez Mena, (2011) “La reforma administrativa como cambio institucional” en *Espacios Públicos*, vol. 14, núm. 30, enero-abril. Toluca. Universidad Autónoma del Estado de México, Pp. 21-38.

Fuentes Molinar, O., (2013) “Las tareas del maestro y los desafíos de la evaluación docente” en Ramírez Raymundo, R. (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México, D.F. Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.

Góngora Soberanes, J.; Rodríguez Lagunes, J. y M.A. Leyva Piña, (2005) “*Corporativismo y democracia sindical: paradojas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*” en *Veredas*, núm. 11, México, D.F. Segundo Semestre de 2005, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Pp. 93-131.

Gruening, G. (1998) “*Origin and Theoretical basis of new Public Management*”, Conferencia en Salem, Oregon. EE.UU.

Guerrero Orozco, O., (1999) *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México. UAEM-Miguel Ángel Porrúa.

Guerrero Orozco, O. (coordinador,) (2004a) *Gerencia Pública: Una aproximación plural*. México, D.F. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

Guerrero Orozco, O., (2004) “Los Gerentes Públicos pintados por sí mismos” en *Convergencia*. Vol. 1, núm. 36, septiembre-diciembre. Toluca. Universidad Autónoma del Estado de México, Pp. 213-245.

Guevara González, R., (2002) *La educación en México: siglo XX*. México. IIE-UNAM/Porrúa.

Guevara Niebla, G., (2013) “La agenda de la reforma de la educación básica” en Ramírez Raymundo, R. (Coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México, D.F. Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.

Hanson, M., (2000) “*Democratization and educational decentralization in Spain: A twenty year struggle for reform*”, Washington, DC: The World Bank. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099080026826/Democratization_and_ed_decentraliz_Spain_En00.pdf (Accesado el día 15 de septiembre de 2014)

Latapí, P. y M. Ulloa, (2000) *El financiamiento de la educación básica en el marco del Federalismo*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.

March, J. G. y H. Simon, (1969) *Teoría de la Organización*. Barcelona. Ariel.

March, J. G. y J. P. Olsen, (1975) *The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity*. *European Journal of Political Research*, 3.

March, J.G. y J. P. Olsen, (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, D.F. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa-Fondo de Cultura Económica.

Messina, G., (2008) “Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal” en Didrikson, A. y M. Ulloa (Coords.), *Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México*. México, D.F. Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal.

Mintzberg, H., (1999) “Gestionar el gobierno, gobierno, gobernar la gestión” en Losada, C. (comp.), *¿De burócratas a gerentes?* Washington, D.C. BID, Washington.

Monroy Alvarado, G., (1976) *La desconcentración educativa en desconcentración administrativa*. Colección de Seminarios No. 1, México, Secretaría de la Presidencia.

Moore, M. H., (1995) *Creating Public Value*. Cambridge. Harvard University Press.

Muñoz Sevilla, N.P. (S/F) *La descentralización educativa*. Disponible en: http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/Esp_15/08.pdf (Accesado el 10 de septiembre de 2014)

Niskanen, W. A., (1971) *Bureaucracy and representative government*. Chicago. Aldine-Atherthon.

Noriega Chávez, M., (2000) *Las Reformas Educativas y su financiamiento en el contexto de la Globalización: El caso de México, 1982-1994*. México. UPN-Plaza y Valdés.

Osborne, D. y T. Gaebler, (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass. Addison-Wesley.

Documentos oficiales complementarios

Diario Oficial de la Federación, (1983) *Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo*. Tomo CCCLXIX. No. 27. Lunes 8 de Agosto de 1983, pp. 23. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1983&month=08&day=08> (Accesado el día 1 de julio de 2014).

Diario Oficial de la Federación, (1984) *Decreto que establece los lineamientos a que se sujetaran las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal*. Tomo CCCLXXIII. No. 14. Martes 20 de Marzo de 1984, pp 10. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1984&month=03&day=20> (Accesado el día 1 de julio de 2014).

Diario Oficial de la Federación, (1992) *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. Tomo CDLXIV. No. 11. Martes 19 de Mayo de 1992 pp. 4. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1992&month=05&day=19> (Accesado el día 5 de mayo de 2014).

Diario Oficial de la Federación, (1993) *Ley General de Educación*. Tomo CDLXVIII. No. 9. Martes 13 de Julio de 1993, pp. 41. Disponible en:

<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1993&month=07&day=13> (Accesado el día 2 de octubre de 2014).

Diario Oficial de la Federación (2002 a) *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Tomo DLXXXVII. No. 6. Jueves 8 de Agosto de 2002, pp. 68 (Primera Sección). Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=08&day=08> (Accesado el día 17 de octubre de 2014).

Diario Oficial de la Federación (2002 b) *Decreto por el que se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación*. Tomo DXCI. No. 20. Lunes 30 de Diciembre de 2002. Pp. 89 (Primera Sección). Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=12&day=30> (Accesado el día 2 de octubre de 2014).

Diario Oficial de la Federación, (2013) *Decreto por el que se reforman los artículos 3° en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomo DCCXIII. No. 18. Martes 26 de Febrero de 2013. Disponible en : <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=02&day=26> (Accesado el día 5 de agosto de 2014).

Diario Oficial de la Federación, (2013b) *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*. Tomo DCCXX. No. 8. Miércoles 11 de Septiembre de 2013, Pp. 1 (Segunda Sección). Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=09&day=11> (Accesado el día 20 de agosto de 2014).

Diario Oficial de la Federación, (2013c) *Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Tomo DCCXX. No. 8. Miércoles 11 de Septiembre de 2013, Pp13 (Segunda Sección). Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=09&day=11> (Accesado el día 20 de agosto de 2014).

Diario Oficial de la Federación, (2013d) *Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente*. Tomo DCCXX. No. 8. Miércoles 11 de Septiembre de 2013, Pp. 28 (Segunda Sección). Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=09&day=11> (Accesado el día 20 de agosto de 2014).

Diario Oficial de la Federación, (2013e) *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Tomo DCCXXIII. No. 6. Lunes 9 de Diciembre de 2013, pp. 1 (Segunda Sección). Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=12&day=09> (Accesado el día 27 de febrero de 2015).

Diario Oficial de la Federación, (2014) *Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 7°, 12 y 14 de la Ley General de Educación, en Materia de Uso y Regulación de Tecnologías en el Sistema Educativo Nacional*. Tomo DCCXXXV. No. 17. Viernes 19 de Diciembre de 2014 Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=12&day=19> (Accesado el día 28 de febrero de 2015).

Gaceta del Gobierno (2003) *Reglamento Interior del Servicios Educativos Integrados al Estado de México*. Tomo CLXXV. No. 109. Martes 10 de Junio de 2003. Pp. 1.

Gaceta del Gobierno (2007) *Convenio de colaboración que celebran por una parte, el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Servicios Educativos Integrados al Estado*

de México y, por la otra la Agencia de Seguridad Estatal. Tomo CLXXXIV. No. 52. Martes 11 de Septiembre de 2007. Pp. 1.

Gaceta del Gobierno, (2011) *Ley de Educación del Estado de México*. Tomo CXC. No. 84. Viernes 6 de Mayo de 2011, pp. 1.

Gaceta del Gobierno, (2014a) *Decreto Número 201*. Tomo CXCVII. No. 46. Martes 11 de Marzo de 2014, pp. 1.

Gaceta del Gobierno, (2014b) *Decreto Número 202*. Tomo CXCVII. No. 46. Martes 11 de Marzo de 2014, pp. 27.

Gaceta del Gobierno, (2014c) *Decreto Número 212*. Tomo CXCVII. No. 76. Viernes 25 de Abril de 2014, pp. 2.

Gaceta del Gobierno (2014d) *Decreto Número 355*. Tomo CXCVII. No. 119. Martes 16 de Diciembre de 2014, pp 66.

Gobierno del Estado de México, (1992) *Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México*. (En línea) Disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig075.PDF> (Accesado el día 3 de marzo de 2014).

Poder Ejecutivo Federal, (1983) *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México. Talleres Gráficos de la Nación.

Poder Ejecutivo Federal (2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México. Talleres Gráficos de la Nación.

SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. D.F. Primera Edición. México.

Servicios Educativos Integrados al Estado de México, (2012) *Programa de Desarrollo Institucional 2012-2017*. (En línea). Disponible en: www.seiem.gob.mx (Accesado el día 5 d marzo de 2014).